

Prof. Dr. Silke R. Laskowski

Berlin, den 17.8.2020

An das
Bundesverfassungsgericht
Schloßbezirk 3
76131 Karlsruhe

Vorab per Fax: 0721 9101 382

Verfassungsbeschwerde

der

1. X. X., Weimar

des

2. X. X., Weimar

der

3. X. X., Weimar

4. X. X., Weimar

5. X. X., Eisenach

6. X. X., Weimar

7. X. X., Erfurt

8. X. X., Gera

9. X. X., Witterda

des

10. X. X., Weimar

der

11. X. X., Erfurt

12. X. X., Erfurt

13. X. X., Jena

des

14. X. X., Weimar

der

15. X. X., Eisenach

des

16. X. X., Erfurt

der

17. X. X., Weimar

18. X. X., Erfurt

19. X. X., Weimar

des

20. X. X., Weimar

- *Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer* -

Verfahrensbevollmächtigte:

Prof. Dr. Silke R. Laskowski

wegen: Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 15.7.2020
– VerfGH 2/20 –, Verkündung und Übergabe einer Abschrift am 15.7.2020.

Die Beschwerdeführerinnen und die Beschwerdeführer haben mir Vollmacht erteilt (Anlage 1) und mich mit der Wahrnehmung ihrer Interessen beauftragt.

Namens und im Auftrag der Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer erhebe ich

Verfassungsbeschwerde

gegen

das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 15.7.2020 – VerfGH 2/20.

Eine Fotokopie der angegriffenen Entscheidung ist beigelegt.

Gerügt wird die Verletzung des Gleichberechtigungsgrundrechts gem. Art. 3 Abs. 2 GG, der grundrechtsgleichen Rechte aus Art. 38 Abs. 1 GG (passives Wahlrecht, Chancengleichheit von Wahlbewerberinnen; aktives Wahlrecht, Freiheit der Wahl der Wählerinnen und Wähler) i.V.m. dem Demokratiegebot und dem Rechtsstaatsgebot, Art. 20 GG sowie die Verletzung des Rechts auf Demokratie und effektive gleichberechtigte demokratische Teilhabe und Selbstbestimmung gem. Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 2 GG, ferner die Verletzung von Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG wegen Entzugs des gesetzlichen Richters.

I. Zulässigkeit und Annahmeveraussetzungen

1. Das Bundesverfassungsgericht ist zuständig nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG.
2. Die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer sind als natürliche Personen beschwerdefähig, § 90 BVerfGG.
3. Der Beschwerdegegenstand ist ein Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs (ThürVerfGH), das im Rahmen des objektiven Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle ergangen ist, also ein Akt der Judikative („Akt der öffentlichen Gewalt“), § 90 Abs. 1 BVerfGG.

Das BVerfG ist befugt zu prüfen, ob die Auslegung durch den ThürVerfGH in dem angefochtenen Urteil mit dem GG vereinbar ist. Denn Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG binden auch die Landesverfassungsgerichte an die Grundrechte und grundrechtsgleichen Gewährleistungen des Grundgesetzes (vgl. BVerfG, 3. Kammer des 2. Senats, Beschluss v. 31.3.2016, 2 BvR 1576/13, NVwZ-RR 2016, 521, 523 Rn. 42, 48 – Willkürverbot, Art. 3 Abs. 1 GG und Anspruch auf Demokratie, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG; BVerfGE 97, 298, 314; BVerfGE 85, 148, 157; BVerfGE 42, 312 LS 2).

4. Die Beschwerdeführerinnen und der Beschwerdeführer machen geltend, durch das angefochtene Urteil des ThürVerfGH in ihren Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten aus Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 38 Abs. 1 GG, dem Demokratiegebot und dem Rechtsstaatsgebot, Art. 20 GG, sowie ihrem Anspruch auf Demokratie gem. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG und ihrem Recht auf den gesetzlichen Richter gem. Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG verletzt zu sein, da die Auslegung des ThürVerfGH nicht mit den genannten Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten in Einklang steht.

Der ThürVerfGH hat insbesondere Art. 3 Abs. 2 GG bei der Auslegung von Art. 2 Abs. 2 der Thüringer Landesverfassung missachtet und eine Auslegung gewählt, die von Art. 3 Abs. 2 GG in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts abweicht. Da eine notwendige Divergenzvorlage nach Art. 100 Abs. 1 S. 2 oder Abs. 3 GG an das Bundesverfassungsgericht nicht erfolgt ist, wurde der gesetzliche Richter gem. Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG entzogen.

5. Die Beschwerdebefugnis liegt vor. Die Beschwerdeführerinnen und die Beschwerdeführer sind von dem angefochtenen Urteil des ThürVerfGH selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen.

Das angefochtene Urteil führte direkt zur *Nichtigkeit* des *Siebten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Quotierung vom 30. Juli 2019* (GVBl. 2019, S. 322) und damit direkt zur Nichtigkeit der gemäß Artikel 1 des Änderungsgesetzes neu eingefügten §§ 29 Abs. 5 und 30 Abs. 1 S. 4 und S. 5 Thüringer Landeswahlgesetz, die gemäß Artikel 2 am 1.1.2020 in Kraft getreten waren. Die Regelungen sind aufgrund der Nichtigkeit seit dem 15.7.2020 nicht mehr existent.

§ 29 Abs. 5 Thüringer Landeswahlgesetz lautete:

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

§ 30 Abs. 1 S. 4 und S. 5 lauteten:

„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.“

- a. Die Beschwerdeführerinnen zu 4, 5, 8, 11, 12, 13, 15 und 17 und die Beschwerdeführer zu 2 und 16: Mitgliedschaft in den Parteien SPD und Die Linke

Durch die Nichtigkeit der genannten Regelungen sind alle Wahlberechtigten in Thüringen, insbesondere aber die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer zu 2, 4, 5, 8, 11, 12, 13, 15, 16 und zu 17, die gleichzeitig Mitglied einer Partei sind (SPD und Die Linke), als potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten einer Landesliste selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihrem Recht auf tatsächliche Chancengleichheit im Nominierungsverfahren der Parteien gemäß Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 2 GG betroffen. Für mögliche Kandidatinnen und Kandidaten künftiger Landeslisten wirken die für nichtig erklärten Paritätsregelungen seit dem 15.7.2020 nicht mehr zu ihren Gunsten, also zu Gunsten ihrer tatsächlichen Chancengleichheit im Nominierungsverfahren.

Nach § 29 Abs. 5 Thüringer Landeswahlgesetz konnten Männer und Frauen jeweils nur für jeden zweiten Listenplatz gewählt werden, ihr passives Wahlrecht bezog sich so auf jeden zweiten Listenplatz. Die Rechtsfolge war für Männer und Frauen gleich, kein Geschlecht wäre im Nominierungsverfahren bevorzugt oder benachteiligt worden. Dadurch wäre die derzeit bestehende, faktische und strukturelle Chancenungleichheit von Frauen in den Parteien (s.u. III.) beendet und die tatsächliche Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Nominierungsrealität der Parteien sichergestellt worden. § 29 Abs. 5 hätte zudem verhindert, dass in der Zukunft die Chancenungleichheit zu Lasten von Frauen oder von Männern eintreten kann.

Das Satzungsrecht der Parteien SPD und Die Linke reicht dazu nicht aus: Das Organisationsstatut der SPD gibt in den §§ 11, 12 und § 4 der Wahlordnung eine „mindestens 40 %-Quote in abwechselnder Reihenfolge für die Nominierung von Frauen und Männern auf den Wahlvorschlagslisten vor. Sie führt jedoch nicht zu einer ausgeglichenen paritätischen Listung, sondern regelmäßig dazu, dass Männer mit einem Anteil von ca. 60 % auf der Liste vertreten sind. So nominierte die Thüringer SPD vor den Landtagswahlen 2019 Frauen mit einem Anteil von

36 % (17) und Männer mit einem Anteil von 64 % (30). Auch die Partei Die Linke, deren Bundessatzung in § 10 für Wahlvorschlagslisten grundsätzlich eine paritätische Listung vorgibt, indem die ungeraden Listenplätze Frauen vorbehalten werden, versehen mit der nur für Frauen formulierten gleichzeitigen Einschränkung „soweit Bewerberinnen zur Verfügung stehen“, führt in der Realität nicht zu paritätischen Listen. So nominierte Die Linke in Thüringen vor der Landtagswahl 2019 – ähnlich wie die SPD – trotz paritätischer Satzungsregelung nur 40,5 % Frauen (17) und 59,5 % (25) Männer

(*Der Landeswahlleiter Thüringens*, Dritte Bekanntmachung vom 30.8.2019, Wahl der Abgeordneten des 7. Thüringer Landtags am 27.10.2019, Zugelassene Landeslisten, Thüringer Staatsanzeiger Nr.36/2019, S.1376 ff.).

Durch die mit dem Urteil am 15.7.2020 eingetretene Nichtigkeit der Regelungen sind die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer auch in ihrem Recht auf den gesetzlichen Richter gem. Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen.

Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG gilt auch in objektiven Verfahren wie der abstrakten Normenkontrolle, in denen es keine Prozessbeteiligten gibt

(BVerfGE 40, 356, 361 f.; 82, 286, 296 f.),

für die in dem Verfahren tatsächlich auftretenden Beteiligten

(BVerfGE 82, 286, 295 ff.; Epping/Hillgruber-*Morgenthaler*, BeckOK GG, 43. Ed., Art. 101 Rn. 7)

und alle von dem Verfahren unmittelbar Betroffenen

(BVerfGE 21, 362, 373; 96, 231, 244; Epping/Hillgruber-*Morgenthaler*, BeckOK GG, 43. Ed., Art. 101 Rn. 7).

Zwar sind die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer in dem von der AfD-Fraktion im Thüringer Landtag beantragten Verfahren, in dem die anhörungsberechtigte Landesregierung – anders als der ebenfalls anhörungsberechtigte Landtag – von ihrem Anhörungsrecht Gebrauch gemacht hatte, nicht aufgetreten. Anders als AfD-Fraktion und Landesregierung sind die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer demnach in dem Verfahren nicht tatsächlich aufgetreten und beteiligt. Allerdings sind sie von dem Verfahren, das mit dem angefochtenen Urteil und der Nichtigkeit der Paritätsregelungen endete, unmittelbar betroffen – wie bereits oben zu Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG dargelegt.

b. Alle Beschwerdeführerinnen und alle Beschwerdeführer

Durch die eingetretene Nichtigkeit der genannten Regelungen sind alle Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer als zur Landtagswahl wahlberechtigte Bürgerinnen und Bürger Thüringens selbst, gegenwärtig und unmittelbar in ihrem Recht auf Wahlfreiheit gem. Art. 38 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 2 GG ihrem Recht auf Demokratie und gleichberechtigte demokratische Selbstbestimmung gem. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 2 GG sowie in ihrem Recht

auf den gesetzlichen Richter gem. Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG betroffen.

Durch den Wegfall der paritätischen Regelungen bleiben die Wählerinnen und Wähler in ihrer durch Art. 38 Abs. 1 GG geschützten Wahlfreiheit, in ihrer Entscheidungsfreiheit beschränkt und beeinträchtigt. Denn sie müssen weiterhin Listen mit faktischen Männerquoten wählen und dürfen – mangels Chancengleichheit von Kandidatinnen und ausreichend nominierter Kandidatinnen durch die meisten Parteien – infolgedessen kaum Frauen wählen. Durch eine paritätische Nominierung der Listen wäre die Entscheidungsfreiheit der Wahlberechtigten hingegen parteiübergreifend auf eine gleichmäßige Zahl von Kandidatinnen und Kandidaten erweitert und die bestehende unzulässige Verengung der Wahlfreiheit, welche die Art. 38 Abs. 1, Art. 3 Abs. 2 GG widersprechende Chancenungleichheit von Kandidatinnen verfestigt, beseitigt worden.

Der Wegfall der paritätischen Regelungen beeinträchtigt die Wählerinnen und Wähler direkt in ihrem Recht auf Demokratie und effektive gleichberechtigte demokratische Teilhabe und Selbstbestimmung gem. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 2 GG

(vgl. BVerfGE 123, 267, 330; 135, 317, 386; 142, 123 Rn. 128 f.; 144, 20, 208; BVerfG, Beschluss v. 13.3.2020 - 2 BvR 739/19, juris LS 1, Rn. 135).

Der notwendige effektive Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt

(BVerfGE 83, 60, 71 f. Rn. 37)

setzt gleichberechtigte Mitwirkungsmöglichkeiten aller Bürgerinnen und Bürger voraus

(BVerfGE 144, 20, 208 Rn. 544).

Dies gelingt in der repräsentativen Demokratie nur durch tatsächlich effektiven repräsentativen Einfluss auf die Parlamente, indem dort die gesellschaftspolitischen Meinungen, Perspektiven und Anliegen des gesamten männlichen und weiblichen Staatsvolks eingebracht und in die Entscheidungsfindung gleichberechtigt einbezogen werden. Dies gelingt nur mit Hilfe entsprechender Repräsentantinnen und Repräsentanten in angemessener Anzahl im Parlament – vermittelt über die von den Parteien zuvor nominierten Abgeordneten. Dies sicherzustellen, war das Ziel des Paritätsgesetzes, das durch das Urteil für nichtig erklärt wurde.

Durch die mit dem Urteil am 15.7.2020 eingetretene Nichtigkeit der Regelungen sind die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer auch in ihrem Recht auf den gesetzlichen Richter gem. Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Denn sie sind von dem abstrakten Normenkontrollverfahren, das mit dem angefochtenen Urteil und der Nichtigkeit der Paritätsregelungen endete, unmittelbar in ihrem Recht auf Wahlfreiheit gem. Art. 38 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 2 GG und ihrem Recht auf Demokratie und gleichberechtigte demokratische Selbstbestimmung gem. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art.

3 Abs. 2 GG betroffen.

6. Der Rechtsweg ist erschöpft. Ein Rechtsmittel gegen das angefochtene Urteil besteht nicht. Die Bundesverfassungsbeschwerde dagegen ist zulässig, soweit es um die Überprüfung der Vereinbarkeit der Auslegung mit dem Grundgesetz geht (vgl. BVerfGE 60, 175, 209; BVerfGE 97, 298, 314 – Art. 111a BayVerf und Art. 5 Abs. 1 GG; BVerfGE 42, 312 LS 2; BVerfG, 3. Kammer des 2. Senats, Beschluss v. 31.3.2016, 2 BvR 1576/13).
7. Das angefochtene Urteil wurde am 15.7.2020 verkündet und ausgehängt, Fristablauf für die Verfassungsbeschwerde ist gem. § 93 Abs. 1 S. 2 BVerfGG der 15.8.2020, ein Samstag. Gem. § 193 BGB läuft die Frist daher erst am nächsten Werktag ab, also Montag, den 17.8.2020. Die Verfassungsbeschwerde ist am 17.8.2020, mithin fristgemäß eingelegt worden.
8. Die Voraussetzungen des § 93a Abs. 2 a) BVerfGG liegen vor, denn die Rechtssache hat grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung.

Die von der Verfassungsbeschwerde aufgeworfene Frage, ob das Grundrecht der Gleichberechtigung von Frauen und Männern in Art. 2 Abs. 2 Thüringer Verfassung (ThürVerf) in Einklang mit Art. 3 Abs. 2 GG auszulegen ist oder aber unabhängig von Art. 3 Abs. 2 GG ausgelegt werden darf und ein anderes, geringeres Mindestschutzniveau in Bezug auf Diskriminierung und Gleichstellung von Frauen vorgeben darf als Art. 3 Abs. 2 GG, ist bislang durch das BVerfG noch nicht entschieden worden. Dies gilt auch für die Frage, ob das in Art. 2 Abs. 2 ThürVerf geregelte staatliche Förder- und Durchsetzungsgebot in grundgesetzkonformer Auslegung im Einklang mit Art. 3 Abs. 2 GG auszulegen ist und in grundgesetzkonformer Auslegung als Grundrecht zu verstehen ist.

An der Klärung dieser Fragen besteht ein über den vorliegenden Fall hinausgehendes Interesse.

Dies gilt auch für die damit in Zusammenhang stehende Auslegung der grundrechtsgleichen Rechte in Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 46 Abs. 1 ThürVerf unter dem Aspekt der tatsächlichen Chancengleichheit von Frauen als Kandidatinnen in Nominierungsverfahren politischer Parteien (passive Wahlgleichheit) und der Wahlfreiheit des Volkes (aktive Wahlfreiheit).

Schließlich ist bislang ungeklärt, ob das Recht auf Demokratie und effektive gleichberechtigte demokratische Teilhabe und Selbstbestimmung aus Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 28 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 2 GG und aus Art. 45, 46, Art. 2 Abs. 2 ThürVerf folgt.

II. Sachverhalt

Am 15.7.2020 verkündete der Thüringer Verfassungsgerichtshof im Rahmen eines abstrakten Normenkontrollverfahrens die Unvereinbarkeit des Siebten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Quotierung vom 30.7.2019 (GVBl. 2019, S. 322) mit der Thüringer Landesverfassung und die Nichtigkeit des Gesetzes. Die Entscheidung des Gerichtshofs erging mit 6:3 Stimmen. Zwei abweichende Sondervoten hielten das Gesetz für vereinbar mit der Landesverfassung und dem Grundgesetz.

Das Gesetz sah vor, Landeslisten durch die politischen Parteien abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen. Wahlvorschläge, die dieser Regelung nicht entsprachen, waren zurückzuweisen. Das Paritätsgesetz hatte folgenden Wortlaut:

„Artikel 1

Das Thüringer Landeswahlgesetz i.d.F.v. 28. März 2012 (GVBl. S. 309), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 24. April 2017 (GVBl. S. 89), wird wie folgt geändert:

1. § 29 wird wie folgt geändert:

a) Nach Abs. 4 wird folgender neuer Abs. 5 eingefügt:

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

b) der bisherige Abs. 5 wird Abs. 6.

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

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

Artikel 2

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

Das abstrakte Normenkontrollverfahren war von der AfD-Fraktion im Thüringer Landtag am 16.1.2020 beantragt worden. Sie hielt das Gesetz für unvereinbar mit dem Demokratieprinzip nach Art. 44 Abs. 1 S. 2 ThürVerf, mit den Prinzipien der gleichen und freien Wahl, Art. 46 Abs. 1 ThürVerf, und den Rechten der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG.

Der anhörungsberechtigte Thüringer Landtag sah in dem Verfahren von einer Stellungnahme ab.

Die anhörungsberechtigte Thüringer Landesregierung machte von ihrem Anhörungsrecht Gebrauch. Sie hielt den Antrag für unbegründet und das Paritätsgesetz für verfassungsgemäß. Etwaige Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze und die Rechte der Parteien sah sie durch zwingende Gründe gerechtfertigt – durch der Sicherung der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes und die Durchsetzung des Gleichberechtigungsgebots nach Art. 2 Abs. 2 ThürVerf und Art. 3 Abs. 2 GG. Das Gesetz diene dem Schutz vor struktureller Diskriminierung von Kandidatinnen in Nominierungsverfahren und der Durchsetzung des Anspruchs auf Chancengleichheit sowie der Sicherung und Durchsetzung gleichberechtigter demokratischer Teilhabe und effektiver Einflussnahme durch die Bürgerinnen und Bürger mit Hilfe der Landtagswahlen. Das Gleichberechtigungsgebot in Art. 2 Abs. 2 ThürVerf und Art. 3 Abs. 2 GG sei ein zwingender Grund von erheblichem Gewicht, dessen hohe Wertigkeit und besondere Gewichtung aus dem engen Zusammenhang mit dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht, dem Grundsatz der Menschenwürde und dem menschenrechtlichen Gehalt des Gleichberechtigungsgebot folge.

Der Verfassungsgerichtshof hält in dem Urteil vom 15.7.2020 den Normenkontrollantrag für begründet. Er bejaht Beeinträchtigungen des Rechts auf Freiheit und Gleichheit der Wahl und des Rechts der politischen Parteien auf Betätigungs-, Programm- und Chancengleichheit. Insbesondere die „Freiheit der Wählerinnen und Wähler (...), auf die Verteilung der Geschlechter im Parlament durch die Wahl einer Liste Einfluss zu nehmen, auf der jeweils nur oder überwiegend Männer oder Frauen aufgeführt sind“, sieht er im Rahmen des aktiven Wahlrechts beeinträchtigt

[B. II. 4. a) aa) S. 28 des Urteils].

Gleichzeitig bejaht er eine mit der Listenaufstellung verbundene Beeinträchtigung der Wahlfreiheit der Parteimitglieder, die – soweit durch Parteisatzung vorgegeben – durch die Freiheit der Parteien, Art. 21 Abs. 1 GG, gerechtfertigt werde

[B. II. 4. a) aa) S. 28 des Urteils].

In Bezug auf die passive Wahlrechtsgleichheit, Art. 46 Abs. 1 i.V.m. Art. 46 Abs. 2 ThürVerf führt der ThürVerfGH in der Begründung aus:

[B. II. 4. a) dd) S. 30 des Urteils]

„Indem Art. 46 Abs. 2 ThürVerf jeden Bürger, der das achtzehnte Lebensjahr vollendet und im Freistaat Thüringen seinen Lebenswohnsitz hat, als „wählbar“ erklärt, garantiert er jedem einzelnen Bürger und jeder einzelnen Bürgerin das Recht, sich zur Wahl zu stellen (passives Wahlrecht). Als Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern garantiert ihnen Art. 46 Abs. 1 ThürVerf zudem ein Recht auf Chancengleichheit (vgl. zum wortlautidentischen Art. 38 Abs. 1 GG: BVerfG, Beschluss vom 9. März 1976 - 2 BvR 89/74 -, BVerfGE 41, 399 [413] = juris Rn. 36). Diese passive Wahlrechtsgleichheit sichert eine chancengleiche Möglichkeit zur Kandidatur im innerparteilichen Aufstellungsverfahren; jeder Wahlbewerberin und jedem Wahlbewerber sind

grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und im Wahlverfahren offen-zuhalten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Oktober 1985 - 1 BvL 44/83 -, BVerfGE 71, 81 [94] = juris Rn. 37). Infolge des Paritätsgesetzes haben jedoch die jeweiligen Bewerber und Bewerberinnen mit Blick auf die konkreten Listenplätze nicht mehr die gleichen Chancen, einen Listenplatz zu erringen. Für die Kandidaten, gleich ob Mann oder Frau, fällt jeweils die Hälfte der Listenplätze weg, auf die sie sich bewerben könnten, wenn es das Paritätsgesetz nicht gäbe.

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

Letztlich kommt es nach Auffassung des Gerichtshofs darauf an, ob die von ihm bejahten Beeinträchtigungen durch das in Art. 2 Abs. 2 S. 2 ThürVerf verankerte Gleichstellungsgebot gerechtfertigt werden können. Dies verneint der Gerichtshof am Ende unter einseitigem Verweis auf die Beratungen zur Thüringer Verfassung von 1990. Dies führt zu einer *„Ewigkeitssperre“ für paritätische Wahlgesetze. In dieser Auslegung fällt Art. 2 Abs. 2 ThürVerf hinsichtlich seines Gehalts und Schutzniveaus hinter Art. 3 Abs. 2 GG zurück.*

Dazu heißt es in der Begründung:

[B. II. 5. d) S. 36-44 des Urteils]

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

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

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

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

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

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

(2) Darüber hinaus ist nicht zu erkennen, dass die Bestimmung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf die Grenzen verletzt, die das Grundgesetz dem Thüringer Verfassungsgeber insbesondere durch die Bestimmungen der Art. 142, Art. 31 und Art. 28 Abs. 1 GG zieht.

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

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

(b) Auch Art. 31 GG, wonach Bundesrecht Landesrecht bricht, gebietet nicht, den Sinngehalt und den Anwendungsumfang des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf auf den des Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG zu beschränken. Art. 31 GG

regelt die Lösung von Widersprüchen zwischen Bundes- und Landesrecht (BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 1997 - 2 BvN 1/95 -, BVerfGE 96, 345 [364] = juris Rn. 62). Ein solcher Widerspruch ist indessen nicht schon dann anzunehmen, wenn eine Norm der Landesverfassung inhaltlich von einer Norm der Bundesverfassung dadurch abweicht, dass sie einen weitergehenden Anwendungsumfang hat. Ein Widerspruch ist bei der Unvereinbarkeit von landes- mit bundesverfassungsrechtlichen Normen gegeben und erst dann anzunehmen, wenn bezüglich der landesverfassungsrechtlichen Norm eine inhaltliche Abweichung durch weitergehenden Anwendungsumfang zu bejahen und der bundesverfassungsrechtlichen Bestimmung der Normbefehl zu entnehmen ist, gerade eine solche Erweiterung zu unterlassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 1997 - 2 BvN 1/95 -, BVerfGE 96, 345 [365] = juris Rn. 66 zum entsprechenden Verhältnis landes- und bundesverfassungsrechtlicher Grundrechtsnormen). Für einen solchen in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG enthaltenen Normbefehl, auf Ebene der Landesverfassung weitergehende Gleichstellungsverpflichtungen zu unterlassen, fehlt jedoch jeglicher Anhalt.

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

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

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

Auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einerseits zum Verhältnis der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG zum allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG sowie andererseits zum Verhältnis der

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

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

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

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

Dementsprechend scheidet die Gleichstellung von Männern und Frauen nicht von vornherein aus dem Kreis möglicher Rechtfertigungsgründe aus, zumal

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

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

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

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

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

Zu Beginn der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts spielte die Frage von Quotenregelungen sowohl in den Verfassungsberatungen der im Zuge der Wiedervereinigung neu gegründeten Länder wie auch in der 1992 eingesetzten Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat eine wichtige Rolle (vgl. etwa Hans-Joachim Vogel, Verfassungsreform und Geschlechterverhältnis, in: Eckart Klein (Hrsg.), Grundrechte, soziale Ordnung und Verfassungsgerichtsbarkeit, Festschrift für Ernst Benda zum 70. Geburtstag, Heidelberg 1995, S. 402 f.; Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Bericht der Gemeinsamen

Verfassungskommission, BTDrucks 12/6000, 5. November 1993, S. 49 ff.). Ebenfalls war in der Rechtsprechung der damaligen Zeit die Frage der Vereinbarkeit von Quotenregelungen mit nationalem und europäischem Recht Gegenstand von Entscheidungen mit weitreichender Bedeutung (vgl. etwa die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs durch das Bundesarbeitsgericht mittels des Vorlagebeschlusses vom 22. Juni 1993 - 1 AZR 590/92 - BAGE 73, 269).

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

Angesichts dessen kann - anders als die Landesregierung während der mündlichen Verhandlung vorgetragen hat - nicht angenommen werden, dass die Beteiligten bei den Beratungen der Verfassung einig gewesen sind, dass die Möglichkeit, eine starre paritätische Quotenregelung einzuführen, vom Gehalt von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf erfasst ist. Es hätte sonst bereits nicht der Bemühungen bedurft, eine ausdrückliche Regelung über eine hälftige bzw. paritätische Vertretung von Frauen in Entscheidungsgremien in den Text der Thüringer Verfassung aufzunehmen. Und der Ablehnung der Aufnahme einer solchen ausdrücklichen Regelung wären keine streitigen inhaltlichen Erörterungen vorausgegangen.

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

III. Begründetheit

Prüfungsmaßstab sind Art. 3 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 i.V.m. dem Demokratiegebot und dem Rechtsstaatsgebot sowie der Anspruch auf Demokratie gem. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG und das Recht auf den gesetzlichen Richter gem. Art. 101 Abs. 1 S. 2 GG.

Die angegriffene Entscheidung lässt Auslegungsfehler erkennen, die

auf einer grundsätzlich unrichtigen Auffassung von der Bedeutung des Gleichberechtigungsgrundrechts von Frauen und Männern in Art. 3 Abs. 2 GG für die Auslegung des Art. 2 Abs. 2 ThürVerf beruhen sowie

auf einer grundsätzlich unrichtigen Auffassung von der Bedeutung des grundrechtsgleichen Rechts der passiven Wahlgleichheit in Form tatsächlicher Chancengleichheit von Kandidatinnen gem. Art. 38 Abs. 1 GG für die Auslegung des Art. 46 Abs. 1 ThürVerf i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 28 Abs. 1 GG und

auf der grundsätzlich unrichtigen Auffassung von der Bedeutung des Anspruchs auf Demokratie gem. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG für die Auslegung von Art. 45 ThürVerf („Verletzung spezifischen Verfassungsrechts“) und zu einer

Auslegung führen, die gegen Art. 101 GG und das Willkürverbot verstößt.

1. Grenzen der Verfassungsautonomie Thüringens

Einer Überprüfung steht die Verfassungsautonomie der Länder nicht entgegen. Zwar schreibt Art. 28 Abs. 1 GG nur ein gewisses Maß an Homogenität der Landesverfassungen und des GG vor, so dass der ThürVerfGH über die Vereinbarkeit des in dem abstrakten Normenkontrollverfahren gerügten Paritätsgesetzes mit der ThürVerf grds. ohne inhaltliche Kontrolle durch das BVerfG entscheiden darf. Grenzen dieser Entscheidungs- und Auslegungsfreiheit ergeben sich jedoch aus den Grundrechten des GG und den anderen, den Thüringer Verfassungsgesetzgeber und die Thüringer Gerichtsbarkeit unmittelbar bindenden Bestimmungen des GG (Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 1 Abs. 3 GG). Die Auslegung und Anwendung der ThürVerf darf diesen Vorgaben nicht widersprechen

(vgl. BVerfGE 97, 298, 314 f. = NJW 1998, 2659, 2661; BVerfG, 3. Kammer des 2. Senats, Beschluss v. 31.3.2016, 2 BvR 1576/13, NVwZ-RR 2016, 521, 523 Rn. 48).

Daher ist hier die angefochtene Entscheidung des ThürVerfGH über die Vereinbarkeit der o.g. Normen des Landeswahlrechts mit der ThürVerf und die dabei vorgenommene Auslegung auf ihre Vereinbarkeit mit dem in Art. 3 Abs. 2 GG verankerten Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot, der in Art. 38 Abs. 1 GG geregelten passiven Wahlgleichheit, die die tatsächliche Chancengleichheit von Kandidatinnen und Kandidaten voraussetzt, und den mit der Menschenwürde eng verknüpften Anspruch auf Demokratie gem. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG zu überprüfen.

2. Verkennung der Bedeutung von Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 38 Abs. 1 GG für die Auslegung der Art. 2 Abs. 2 ThürVerf und Art. 46 Abs. 1 ThürVerf

a) Ausblendung der Rechtswirklichkeit

Die angefochtene Entscheidung legt eine *rein formal-rechtliche Betrachtung* zugrunde und lässt die *Rechtswirklichkeit unberücksichtigt*.

Die in der angefochtenen Entscheidung zugrunde gelegte formal-rechtliche Betrachtung in Bezug auf das Grundrecht der Gleichberechtigung von Frauen und Männern gem. Art. 2 Abs. 2 ThürVerf blendet die Rechtsrealität aus und bleibt hinter der Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 3 Abs. 2 GG zurück. Dies wirkt sich auf die Auslegung der passiven Wahlgleichheit von Kandidatinnen gem. Art. 46 Abs. 1 ThürVerf, Art. 38 Abs. 1 GG aus

[B. II. 4. a) dd) S. 30 und B. II. 4. d) S. 36 ff. des Urteils].

Eine rein formal-rechtliche Betrachtung entspricht nicht der Bedeutung des Gleichberechtigungsgrundrechts und Gleichberechtigungsgebots in Art. 3 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG, die die Vorschrift durch die Rechtsprechung des BVerfG erlangt hat. So zeigt sich sowohl in Satz 1

(vgl. BVerfGE 85, 191),

besonders aber in S. 2, dass sich die Vorschrift auf die gesellschaftliche Wirklichkeit bezieht

(vgl. BVerfGE 92, 91, 109; 93, 91, 109; 109, 64, 89).

Art. 3 Abs. 2 zielt auf die Angleichung der Lebensverhältnisse von Frauen und Männern und gewährt zunächst Schutz vor direkten und mittelbaren, auch faktischen Benachteiligungen. Diese können auch faktisch und mittelbar durch gesetzliche Regelungen bewirkt werden, die geschlechtsneutral formuliert sind, aber aufgrund natürlicher Unterschiede oder gesellschaftlicher Bedingungen überwiegend ein Geschlecht negativ treffen

(vgl. BVerfGE 113, 1, 15 = NJW 2005, 2443, 2444).

Eine Regelung kann auch dann zu einer Ungleichbehandlung führen, wenn sie geschlechtsneutral formuliert ist. Denn von Bedeutung sind für Art. 3 Abs. 2 GG auch die „unterschiedlichen Auswirkungen einer Regelung für Frauen und Männer“

(BVerfG NJW 2005, 2443, 2444).

Die tatsächlichen Auswirkungen der bisherigen Regelungen des Thüringer Wahlrechts ohne paritätische Vorgaben ermöglichen und begünstigen eine strukturelle, faktische Benachteiligung von Frauen bei der Kandidatenaufstellung durch Parteien im Vorfeld der Landtagswahlen. Dies blendet der ThürVerfGH im Rahmen seiner Auslegung von Art. 2 Abs. 2 ThürVerf und Art. 46 Abs. 1 ThürVerf vollkommen aus.

Dabei ist die Existenz „struktureller Benachteiligungen von Frauen in der Politik“ in Deutschland (und anderen Mitgliedstaaten der EU) heute anerkannt

(vgl. *BVerfG*, Nichtannahmebeschluss vom 01.04.2015 – 2 BvR 3058/14, Rn. 8, 24 – Juris, unter Bezugnahme auf KG Berlin, Beschluss vom 24.11.2014 – 4 W 55/14; s. auch *Kokott*, Zur Gleichstellung von Mann und Frau - Deutsches Verfassungsrecht und europäisches Gemeinschaftsrecht, NJW 1995, 1049, 1051: „Auch heute noch sind Frauen, soweit es um Führungsstellen und einflußreiche Positionen in der Politik geht, eine Minderheit. Aus diesen Gründen erscheint es gerechtfertigt, Regelungen, die Frauen rechtlich oder tatsächlich benachteiligen, Mißtrauen entgegenzubringen und sie einer besonders strengen richterlichen Kontrolle zu unterziehen“; in Hinblick auf die Mitgliedstaaten der EU einschl. Deutschland vgl. *EU-Kommission*, Women and men in leadership positions in the EU 2013, October 2013, S. 22 ff.; *Europäisches Parlament*, Entschließung vom 9.6.2015 zur Strategie der EU für die Gleichstellung von Frauen und Männern nach 2015 (2014/2152(INI); *Council of Europe*, Recommendation CM/Rec(2007)17 of the Committee of Ministers to member states on gender equality standards and mechanisms - Adopted by the Committee of Ministers on 21 November 2007 at the 1011th meeting of the Ministers' Deputies, No. A. 1. No. A. 7., No. A.31; s. auch *Council of Europe*, Make equality in law a reality in fact, Compilation of recommendations of the Committee of Ministers in the field of equality between women and men, 2011, S. 6); s. auch die politikwissenschaftlichen Untersuchungen von *Holtkamp/Schnittke*, Die Hälfte der Macht im Visier - Einfluss der Institutionen und Parteien auf die politische Präsentation von Frauen, 2010, S. 117 f.; *Lukoschat/Schweers*, Frauen Macht Berlin! Politische Teilhabe von Frauen in Berlin, hrsg. von der Friedrich Ebert Stiftung, BerlinPolitik im Forum Berlin, Berlin Expertisen 2/2020, 1. Aufl. 2020, S. 10 mit einem Überblick über den Frauenanteil in den Landesparlamenten).

Danach führt die faktische, „strukturelle Benachteiligung von Frauen in der Politik“ insbesondere zu *mangelnder Chancengleichheit von Kandidatinnen* bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen im Vorfeld von Wahlen, einschließlich Landtagswahlen. Wie verschiedene Untersuchungen zeigen, üben die (traditionell von Männern dominierten) Parteien ihr gesetzliches Wahlvorschlagsrecht ganz überwiegend zugunsten von männlichen Kandidaten aus, die im Vergleich zu Kandidatinnen bevorzugt werden

(vgl. *EU-Kommission*, a.a.O., 2013, S. 22 ff.; *Europäisches Parlament*, a.a.O., 2015; *Council of Europe*, a.a.O., 2007, No. A. 1. No. A. 7., No. A. 31; s. auch *Council of Europe*, a.a.O., 2011, S. 6; *Holtkamp/Schnittke*, a.a.O., 2010, S. 117 f.; *Lukoschat/Schweers*, Frauen Macht Berlin! Politische Teilhabe von

Frauen in Berlin, hrsg. von der Friedrich Ebert Stiftung, BerlinPolitik im Forum Berlin, Berlin Expertisen 2/2020, 1. Aufl. 2020, S. 10 ff.)

Dies gilt auch für *Thüringen*. Hier werden – gemessen am etwa hälftigen Bevölkerungsanteil von Frauen und Männern – überproportional viele Männer und zu wenige Frauen nominiert und infolgedessen in den Landtag gewählt. Dies lässt sich anhand der statistischen Daten für Thüringen belegen (s.u.), die für den Nachweis mittelbarer Diskriminierung maßgeblich sind.

Für den Nachweis der typischen Betroffenheit eines Geschlechts wird die Bezugnahme auf statistische Daten i.V.m. einer „dem gesunden Menschenverstand und der Lebenserfahrung entsprechenden Schlussfolgerung“ als ausreichend erachtet

(Epping/Hillgruber-*Kischel*, BeckOK GG, 43. Ed., Stand: 15.5.2020, Art. 3 Rn. 189 m.w.N.)

Die statistischen Zahlen sprechen für eine faktische, strukturelle Benachteiligung von Frauen im Rahmen parteiinterner Nominierungsverfahren zur Besetzung der Wahlvorschlagslisten und Wahlkreise durch die meisten, oft „traditionellen“ Parteien – eine Nominierungspraxis, die durch das geltende, neutral formulierte Wahlrecht ermöglicht und begünstigt wird. Die Zahlen weisen auf eine fehlende tatsächliche Chancengleichheit von „Frauenkandidaturen“ hin.

Es zeigt sich, dass der Frauenanteil im Thüringer Landtag von 1990 bis 2004 nur zwischen 15 und 32 Prozent lag. Es erklärt auch, warum der Anteil der Parlamentarierinnen nach der Wahl am 27.10.2019 im aktuellen Landtag auf 31 Prozent zurückgefallen ist. Maßgeblichen Anteil an der geringen Zahl der weiblichen Abgeordneten haben die Parteien AfD mit 22 Abgeordneten, darunter nur 3 Frauen, sowie CDU mit 21 Abgeordneten, darunter nur 2 Frauen. Die Statistiken zeigen, dass Kandidatinnen vor allem dort fehlen, wo parteiinterne Nominierungen ohne bzw. ohne wirksame paritätische Steuerung durch Satzungsrecht – wie bei den Parteien Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und SPD – erfolgen

(Vgl. *Der Landeswahlleiter Thüringens*, Dritte Bekanntmachung vom 30.8.2019, Wahl der Abgeordneten des 7. Thüringer Landtags am 27.10.2019, Zugelassene Landeslisten, Thüringer Staatsanzeiger Nr. 36/2019, S. 1376 ff.; Ders., Wahlkreisbewerber zur Landtagswahl 2019, abrufbar unter <https://wahlen.thueringen.de/landtagswahlen/informationen/2019/Wahlkreisbewerber%20L19.pdf>).

Betrachtet man die insgesamt 18 zur Landtagswahl 2019 zugelassenen Landeslisten, so kandidierten dort insgesamt 399 Personen, davon nur 113 Frauen (28 Prozent), aber 286 Männer (72 Prozent)

(*Der Landeswahlleiter Thüringens*, Dritte Bekanntmachung vom 30.8.2019, Wahl der Abgeordneten des 7. Thüringer Landtags am 27.10.2019, Zugelassene Landeslisten, Thüringer Staatsanzeiger Nr. 36/2019, S. 1376 ff.).

Von den in den Landtag eingezogenen Parteien finden sich die wenigsten Kandidatinnen auf den Landeslisten der AfD, gefolgt von der FDP. Die AfD nominierte 5 Frauen (14 Prozent) und 30 Männer (86 Prozent), die FDP 9 Frauen (22 Prozent) und 32 Männer (78 Prozent). Allerdings fehlt es auch auf den Listen der

anderen Parteien – ausgenommen Bündnis 90/Die Grünen – an einer ausgewogenen, paritätischen Nominierung. So nominierte die SPD, deren Satzungsrecht für jedes Geschlecht „mindestens 40 Prozent“ vorschreibt, 17 Frauen (36 Prozent), aber 30 Männer (64 Prozent). Ähnlich die CDU, deren Satzungsrecht lediglich eine „Empfehlung“ von 30 Prozent Kandidatinnen kennt: 32 nominierte Frauen (36 Prozent) und 56 Männer (64 Prozent). Die Linke nominierte trotz paritätischer Satzungsregelung nur 17 Frauen (40,5 Prozent), aber 25 Männer (59,5 Prozent). Allein die Partei Bündnis 90/Die Grünen hielt sich an die eigenen satzungsrechtlichen Vorgaben und nominierte hälftig, 10 Frauen (53 Prozent) und 9 Männer (47 Prozent).

Betrachtet man die Direktkandidaturen für die Landtagswahl 2019, so zeigt sich ein noch geringerer Anteil nominiertes Kandidatinnen. Von insgesamt 322 Direktkandidaturen in 44 Wahlkreisen entfielen 87 auf Frauen (27 Prozent), 235 auf Männer (73 Prozent)

(Der Landeswahlleiter Thüringens, Wahlkreisbewerber zur Landtagswahl 2019, abrufbar unter <https://wahlen.thueringen.de/landtagswahlen/informationen/2019/Wahlkreisbewerber%20L19.pdf>).

Paritätische Vorgaben für Wahlkreisnominierungen existieren im Satzungsrecht der Parteien nicht. In Bezug auf die Wahlkreisnominierten der in den Landtag eingezogenen Parteien zeigt sich folgendes Bild: Die AfD nominierte in 44 Wahlkreisen 4 Frauen (9 Prozent), aber 40 Männer (91 Prozent), ebenso die FDP. Die CDU nominierte in 44 Wahlkreisen 12 Frauen (27 Prozent) und 32 Männer (73 Prozent), für die SPD kandidierten 17 Frauen (38 Prozent) und 27 Männer (62 Prozent), ebenso die Kandidaturen von Bündnis 90/Die Grünen. Die Linke nominierte 19 Frauen (43 Prozent) und 25 Männer (57 Prozent)

(Der Landeswahlleiter Thüringens, Wahlkreisbewerber zur Landtagswahl 2019, a.a.O.).

Es wird deutlich: Ursächlich für den Rückgang der Anzahl weiblicher Abgeordneter im Thüringer Landtag sind die Nominierungen der Parteien auf den Landeslisten und in den Wahlkreisen. Dort fehlen Kandidatinnen.

Die Zahlen lassen den Rückschluss zu, dass auch heute noch insbesondere die Nominierungsverfahren „traditioneller“ Parteien wie CDU, FDP und rechter Parteien wie die AfD dazu führen, dass überproportional viele Kandidaten nominiert werden, während Kandidatinnen in der Minderheit bleiben. Dies spricht für strukturell bedingte geringere Nominierungschancen, d.h. für eine strukturelle, faktische Bevorzugung von Kandidaten und eine strukturelle, faktische Benachteiligung von Kandidatinnen in den meisten Wahlvorschlagsverfahren.

Mangels Nominierung ist die Unterrepräsentanz von weiblichen Abgeordneten im Thüringer Landtag vorprogrammiert. Für die effektive politische Einflussnahme der an Wahlen teilnehmenden Bürgerinnen auf die Staatsgewalten in Thüringen, vermittelt durch Wahlen, fehlt es infolgedessen dort an Stimme und Gewicht. Im Landtag dominieren seit 2019 „männlich sozialisierte“ Perspektiven, Prioritäten und Interessen die Entscheidungen des Landtags.

Faktisch diskriminierende (partei)politische Entscheidungen im Rahmen von Nominierungsverfahren im Vorfeld von Wahlen zu Lasten von Frauen verstoßen gegen das grundrechtsgleiche Recht auf Chancengleichheit gem. 38 Abs. 1 GG und das Grundrecht der Gleichberechtigung von Frauen und Männern gem. Art. 3 Abs. 2 GG, das auch vor „verschleierten“ mittelbaren, faktischen Diskriminierungen von Frauen schützt

(vgl. BVerfGE 113, 1, 15; Jarass/Pierothe-Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 78).

Die Auslegung der Wahlrechtsgrundsätze in Art. 46 Abs. 1 ThürVerf stimmen gem. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG mit Art. 38 Abs. 1 GG überein und sind im Einklang mit Art. 38 Abs. 1 GG auszulegen. In Bezug auf die Chancengleichheit von Kandidatinnen und Kandidaten tritt ergänzend Art. 3 Abs. 2 GG hinzu, insoweit überschneiden sich die Anwendungsbereiche der beiden Gleichheitssätze, so dass eine differenzierende Behandlung, die beide Anwendungsbereiche berührt, an jedem dieser Gebote zu messen ist

(vgl. BVerfG, Beschl. v. 29.1.2019 – 2 BvC 62/14, juris OS 3, Rn. 51 ff. zu den besonderen Gleichheitssätzen Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 3 GG; danach ist das Benachteiligungsverbot des Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG neben dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, Art. 38 Abs. 1 GG, anwendbar. Die Anwendungsbereiche der beiden Gleichheitssätze überschneiden sich, so dass eine differenzierende Behandlung, die beide Anwendungsbereiche berührt, an jedem dieser Gebote zu messen ist. Für das Verhältnis zwischen Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 2 GG gilt dann nichts anderes, zumal das Merkmal „Geschlecht“ in Art. 3 Abs. 3 GG und in besonderer Form in Art. 3 Abs. 2 GG („Männer und Frauen“) enthalten ist. Auch zwischen Art. 38 Abs. 1 GG und Art. 3 Abs. 2 GG kommt es zu einer partiellen Überschneidung der Anwendungsbereiche - Egalität der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, Gleichstellung von Frauen und Männern).

b) Grundrechtsqualität des Durchsetzungsgebots, Art. 2 Abs. 2 S. 2 ThürVerf, Art. 3 Abs. 2 GG

Auslegungsfehler zeigen sich, soweit der ThürVerfGH das Durchsetzungsgebot in Art. 2 Abs. 2 S. 2 ThürVerf lediglich als „Staatsziel“ und nicht als Grundrecht betrachtet

[vgl. S. 37 der angefochtenen Entscheidung].

Auch insoweit bedarf es einer grundgesetzkonformen Auslegung in Hinblick auf das Gleichberechtigungsgrundrecht in Art. 3 Abs. 2 S. 1 (s.o. zu a)). Die Förder- und Durchsetzungsverpflichtung in Art. 3 Abs. 2 S. 1 und S. 2 enthält ein subjektives Recht

(vgl. schon BVerfGE 89, 276, 285; überwiegend bejaht in der Lit., vgl. Jarass/Pierothe-Jarass, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 91 m.w.N.).

Das aus Art. 2 Abs. 2 ThürVerf folgende Verbot direkter und mittelbarer, auch faktischer Diskriminierungen von Frauen vermittelt ebenso wie Art. 3 Abs. 2 GG ein subjektives Recht, auch soweit es um den Auftrag des Staates zur tatsächlichen

Durchsetzung der Gleichberechtigung und Angleichung der Lebensverhältnisse von Frauen und Männern geht; insoweit enthält Art. 3 Abs. 2 GG ein Gleichberechtigungsgebot, das sich auf alle Bereiche erstreckt

(vgl. BVerfG 89, 276, 285 ff.; BVerfGE 126, 29, 53).

Art. 2 Abs. 2 S. 1 und S. 2 ThürVerf verpflichtet daher ebenso wie Art. 3 Abs. 2 S. 1 und S. 2 GG zum Abbau gesellschaftlicher Benachteiligungen von Frauen nicht nur in rechtlicher, sondern auch in tatsächlicher Hinsicht

(vgl. BVerfGE 109, 64, 89).

Die Durchsetzungsverpflichtung in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG enthält ein subjektives Recht und nicht nur ein verbindliches Staatsziel

(vgl. schon BVerfGE 89, 276, 285),

für Art. 2 Abs. 2 S. 1, S. 2 ThürVerf gilt nichts anderes.

Das in Art. 2 Abs. 2 ThürVerf geregelte Gleichberechtigungsgrundrecht und -gebot ist im Einklang mit Art. 3 Abs. 2 GG auszulegen und darf das „Mindestschutzniveau“ des Art. 3 Abs. 2 GG nicht unterschreiten. Dies folgt aus Art. 1 Abs. 3 GG und Art. 20 Abs. 3 GG.

Im Hinblick auf Art. 142 GG ergibt sich entgegen der Auffassung des ThürVerfGH nichts anderes. Es ist unerheblich, ob die Landesgrundrechte vor oder nach Inkrafttreten des Grundgesetzes erlassen wurden

(BVerfGE 96, 345, 364; Jarass/Pieroth-*Jarass*, GG, 13. Aufl., Art. 142 Rn. 2).

Der ThürVerfGH verkennt zudem, dass das Gleichberechtigungsdurchsetzungsgebot bereits in Art. 2 Abs. 2 S.1 ThürVerf („Frauen und Männer sind gleichberechtigt“) enthalten ist, der Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG entspricht

(Linck/Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert-*Lindner*, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, 2013, Art. 2 Rn. 14)

und im Einklang mit Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG auszulegen ist. Dies folgt aus Art. 1 Abs. 3 GG. Durch die Rechtsprechung des BVerfG ist seit mehr als 50 Jahren geklärt, dass das Gleichberechtigungsgebot bereits in Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG verankert und als Gleichberechtigungsgebot auf die Angleichung der realen Lebensverhältnisse von Frauen und Männern gerichtet ist

(BVerfGE 15, 337, 345; 48, 327, 340; 57, 335, 345 f.; 84, 9; 85, 191, 207; 92, 91, 109; 104, 373, 393; 109, 64, 89; 113, 1, 15; 136, 9, 31).

Der Satz „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ will nicht nur diskriminierende Rechtsnormen beseitigen, sondern in der Lebenswirklichkeit „für die Zukunft die Gleichberechtigung der Geschlechter durchsetzen“

(BVerfGE 89, 276, 285 f.).

Die ausdrückliche Regelung des Förder- und Durchsetzungsgebots in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG wurde 1994 klarstellend eingefügt

(vgl. BVerfGE 85, 191, 207; 92, 91, 109; 104, 373, 393; 109, 64, 89; 113, 1, 15; 136, 9, 31).

Unabhängig davon, ob die Lesart des ThürVerfGH tatsächlich zutrifft, wonach das Gleichberechtigungsgebot in Art. 2 Abs. 2 S. 2 ThürVerf angesichts eines von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG abweichenden Wortlauts sogar über den Gehalt von Art. 3 Abs. 2 GG hinausgehen soll, weil Art. 2 Abs. 2 S. 2 ThürVerf von „sichern“ und nicht wie Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG von „fördern“ und „durchsetzen“ spricht, kommt es letztlich nicht auf diese sprachliche Klarstellung in Art. 2 Abs. 2 S. 2 ThürVerf an. Denn das Durchsetzungsgebot folgt bereits aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 ThürVerf, im Einklang mit Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG. Art. 3 Abs. 2 S. 1 GG ist nach der Rechtsprechung des BVerfG ein einheitliches Grundrecht auf Gleichberechtigung und Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern in der Lebenswirklichkeit zu entnehmen. Es handelt sich nicht nur um ein Grundrecht auf dem Papier.

Soweit der Gesetzgeber den Parteien paritätische Regelungen vorschreibt, verfolgt er in Anknüpfung an die o.g. Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 3 Abs. 2 GG das verfassungsrechtlich legitimierte Ziel, die reale Chancengleichheit von Kandidatinnen innerhalb der Parteien durchzusetzen und Verstößen gegen Art. 38 Abs. 1 GG entgegenzuwirken. Diese Regelungen dienen der Verwirklichung der tatsächlichen Gleichberechtigung für die Zukunft, so dass der Gesetzgeber ohne Frage berechtigt ist, faktische Nachteile, die typischerweise Frauen in den Parteien treffen, durch wirksame „begünstigende“ Regelungen auszugleichen. Nichts anderes folgt aus Art. 2 Abs. 2 ThürVerf, der gem. Art. 1 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3 GG im Einklang mit Art. 3 Abs. 2 GG auszulegen ist

(zu Art. 10 Abs. 3 BerlinerVerf ebenso VerfGH Berlin, Beschl. v. 16.5.2002 – 32/01, juris Rn. 24).

Die Auslegung von Art. 2 Abs. 2 ThürVerf durch den ThürVerfGH verkennt dies und bleibt letztlich hinsichtlich Gehalt und Schutzniveau hinter Art. 3 Abs. 2 GG zurück.

c) Subjektive historische Auslegung

Zwar räumt der ThürVerfGH ein, Beeinträchtigungen der Wahlfreiheit und Parteienrechte könnten grundsätzlich durch Art. 2 Abs. 2 ThürVerf gerechtfertigt werden. Gleichwohl gelangt er unter Vernachlässigung der juristischen Auslegungsmethodik aufgrund einseitiger Betonung der historischen Auslegung – und Bezugnahme auf den subjektiver Gesetzgeber – zu einer Interpretation des Art. 2 Abs. 2 ThürVerf, die Art. 2 Abs. 2 ThürVerf auf die 1990er Jahre festlegt

[S. 42-44 des angefochtenen Urteils]

und zu einer „Ewigkeitssperre“ für paritätische Wahlgesetze führt

(*Hohmann-Dennhardt*, Der Kampf geht weiter, VerfBlog, 2020/7/17, <https://verfassungsblog.de/der-kampf-geht-weiter/>).

Diese Auslegung, die allein auf die subjektive Vorstellung der an der Verfassungsgesetzgebung Beteiligten abstellt, entspricht nicht der Methodik, die das

BVerfG der Auslegung von Normen zugrunde legt. Danach ist im Rahmen der historischen Auslegung einer Norm der darin zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers maßgeblich, wie er sich aus dem Wortlaut und dem Sinnzusammenhang ergibt, in den er gestellt ist. Nicht entscheidend ist jedoch die subjektive Vorstellung der beteiligten Organe oder einzelner Mitglieder

(BVerfGE 10, 234, 244; 35, 263, 2278; 105, 135, 157; 133, 168, 205; BVerfG, NVwZ-RR 2016, 521, 525).

Der Entstehungsgeschichte kommt nur insofern Bedeutung zu, als sie die Richtigkeit einer nach den anerkannten Auslegungsmethoden der grammatikalischen, systematischen, teleologischen und am objektiven Willen des Gesetzgebers ausgerichteten historischen Auslegung bestätigt und Zweifel behebt

(BVerfGE 1, 299, 312; 119, 96, 179).

Vorarbeiten für ein Gesetz können daher zwar unterstützend verwertet werden, die in den Gesetzesmaterialien dokumentierten Vorstellungen der gesetzgebenden Instanzen dürfen jedoch mit dem objektiven Gesetzesinhalt nicht gleichgesetzt werden

(BVerfGE 11, 126, 130; BVerfG, NVwZ-RR 2016, 521, 525).

Anderenfalls würden abgelehnte Oppositionsanträge in Verfassungsgesetzgebungsverfahren zwangsläufig dazu führen, eine in die Zeit hinein offene Interpretation der Verfassung zu unterbinden – wie in der Auslegung durch den ThürVerfGH.

Damit fällt Art. 2 Abs. 2 ThürVerf hinsichtlich Gehalt und Schutzniveau deutlich hinter Art. 3 Abs. 2 GG zurück. Infolgedessen wird dem Landesgesetzgeber durch die ThürVerf verboten, was ihm durch die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland erlaubt ist

(*Hohmann-Dennhardt*, Der Kampf geht weiter, VerfBlog, 2020/7/17, <https://verfassungsblog.de/der-kampf-geht-weiter/>).

Gleichzeitig wird das Grundrecht der Bürgerinnen und Bürger Thüringens auf Gleichberechtigung in der Lebenswirklichkeit grundgesetzwidrig verkürzt.

3. Verkennung des Anspruchs auf Demokratie

Ein weiterer Auslegungsmangel betrifft den Anspruch auf Demokratie gem. Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG.

In der angefochtenen Entscheidung wird ein *Grundrecht von Staatsbürgerinnen (und Staatsbürgern) auf Demokratie*, das die gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger ermöglicht, um die hinreichende Legitimation der Staatsgewalt durch das Volk und dessen Selbstbestimmung zu sichern, letztlich verneint

[vgl. S. 34, 36 der angefochtenen Entscheidung].

Jedoch folgt aus dem Menschenwürdegehalt der politischen Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger gem. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. Art. 28 Abs. 1, Art. 1 Abs.

1 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG der unumstößliche *Anspruch auf Demokratie*, den das BVerfG seit der „Lissabon“-Entscheidung 2014 immer wieder nachdrücklich betont

(vgl. BVerfG, 18.03.2014, 2 BvE 6/12, BVerfGE 135, 317, 386 Rn. 125).

Daher wird der menschenwürdebasierte Anspruch auf Demokratie gem. Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 i.V.m. Art. 1 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3 GG über Art. 20 Abs. 3 und Art. 1 Abs. 3 GG auch durch Art. 45, 46 ThürVerf gewährleistet.

Als Kerngehalt des Demokratiegebots gem. Art. 45 ThürVerf, Art. 20 GG gilt heute der allgemeine Gleichheitssatz. Er stellt eines der tragenden Konstitutionsprinzipien der freiheitlich demokratischen Verfassung dar

(vgl. Jarass/Pieroth-*Jarass*, GG, 13. Aufl., Art. 3 Rn. 83, 117; Jarass/Pieroth-*Pieroth*, GG, 13. Aufl., Art. 20 Rn. 8; *Pfarr/Fuchsloch*, NJW 1988, 2201, 2203; *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 1, 2. Aufl. 1984, § 18 S. 594 f.).

und wird insbesondere durch die *speziellen Gleichheitssätze* des Art. 2 Abs. 2 ThürVerf und Art. 3 Abs. 2 GG konkretisiert.

Der subjektive Anspruch auf Demokratie gem. Art. 45, Art. 46, Art. 2 Abs. 2 ThürVerf i.V.m. Art. 1, Art. 3 Abs. 2, Art. 20, Art. 38 Abs. 1, Art. 79 Abs. 3 GG setzt konsequenterweise die effektive paritätische Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger voraus. Nur so wird gewährleistet, dass sich u.a. parlamentarische Akte „auf den Willen des Volkes“, also den Willen der Bürgerinnen und Bürger, „zurückführen lassen“ und dadurch die politische Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger – also des ganzen Volkes – sichern

(vgl. BVerfGE 130, 76, 123; 93, 37, 66; 83, 60, 71).

Gerade die gleichberechtigte effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf die Staatsorgane ist das zentrale Element der verfassungsrechtlich geforderten Rückbindung der Staatsgewalten an den „Volkswillen“, um die „freie Selbstbestimmung“ der Bürgerinnen und Bürger zu sichern

(vgl. BVerfGE 44, 125, 142; 83, 60, 71 f.; 93, 37, 66; 107, 59, 87, 92; BVerfGE 135, 317, 386 Rn. 125; BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 31.03.2016 – 2 BvR 1576/13 –, juris Rn.81; Dreier-*Ders.*, GG, Band II, 2. Aufl. 2006, Art. 20 Rn. 87; in der rechtswissenschaftlichen Diskussion wird die fehlende paritätische Repräsentanz von Frauen und Männern i.Z.m. der „Krise der repräsentativen Demokratie“ und Reformbedarf zunehmend diskutiert, vgl. *Cancic*, Wahlrecht und Parlamentsrecht als Gelingensbedingungen repräsentativer Demokratie, Zweiter Beratungsgegenstand der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer 2012, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL) 72 (2013), S. 268, 300 dort Fn. 128 mit weiteren Nachweisen, u.a. *Laskowski*, Rechtsgutachten zur Frage der Übertragbarkeit des französischen Parité-Gesetzes ins deutsche Recht, Gutachten i.A.d. BT-Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, 2009; *Dies.*, Wann bekommt Deutschland ein Parité-Gesetz?, Streit 2015, S. 51 ff. und DJBZ 2014, S. 151 ff.; vgl. aber schon *Pohl*, Die Reform des Wahlrechtes, VVDStRL 7 (1932), S. 131, 136, 148, der bereits in der Weimarer Republik hervorhob, dass das 1918 eingeführte Frauenwahlrecht gesetzlich nicht mehr

zu beseitigen und die konkrete Ausgestaltung des Wahlrechts mit Blick auf die Aussichten von „Frauenkandidaturen“ höchst relevant sei).

Gerade in der „NPD“-Entscheidung des BVerfG vom 17.1.2017 wird der Zusammenhang zwischen Volkssouveränität, effektiver Einflussnahme sowie demokratischer Teilhabe und Selbstbestimmung der „Bürgerinnen und Bürger“ sehr deutlich:

„Unverzichtbar für ein demokratisches System sind die Möglichkeit gleichberechtigter Teilnahme aller Bürgerinnen und Bürger am Prozess der politischen Willensbildung und die Rückbindung der Ausübung der Staatsgewalt an das Volk (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG)“

(BVerfGE 144, 20 ff. LS 3b) Rn. 543).

Dies verkennt der ThürVerfGH, wenn er von einer „Spiegelungstheorie“ spricht, die dem deutschen Verfassungsrecht fremd sei.

[S. 34 der angefochtenen Entscheidung].

Repräsentative Demokratie gem. Art. 20 Abs. 1 GG sichert die „Volkssouveränität“. Das maßgebliche (Wahl-)Volk aber besteht im Kern aus zwei elementaren Gruppen, Frauen und Männern, nicht aus irgendwelchen Bevölkerungsgruppen. Wäre die Auffassung des ThürVerfGH zutreffend, wäre repräsentative Demokratie auch denkbar, wenn Frauen (oder Männer) gar nicht nominiert werden würden und infolgedessen gar nicht in die Parlamente gewählt werden könnten, die passive Wahlgleichheit für ein Geschlecht also auf „0“ reduziert wäre. Das aber wirkt letztlich der Selbstbestimmung des Volkes entgegen. Dann hätte es das 1918 eingeführte aktive und passive Wahlrecht von Frauen auch gar nicht gebraucht, weil sie schon immer so gut von Männern regiert wurden, die die Selbstbestimmung von Frauen achteten

(vgl. *Hohmann-Dennhardt*, Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes in NRW – Einführung einer paritätischen Aufstellung der Wahllisten mit Frauen und Männern – Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Drs. 17/7753, Landtag NRW 17 WP, Stellungnahme 17/2295 S. 8)

4. Unterlassene Divergenzvorlage nach Art. 100 Abs. 1 S. 2 oder Abs. 3 GG und Entzug des gesetzlichen Richters gem. Art. 101 GG, Willkür Art. 3 Abs. 1 GG

An das Gleichberechtigungsgrundrecht und das Gleichberechtigungsgebot in Art. 3 Abs. 2 GG ist die staatliche Gewalt in Deutschland gebunden - gemäß Art. 1 Abs. 3 GG (Bindung an die Grundrechte des GG als unmittelbar geltendes Recht) und Art. 20 Abs. 3 GG (Bindung an das GG). Dazu zählen auch die Gerichte in Thüringen. Dies hat der ThürVerfGH missachtet. Eine Divergenzvorlage des VerfGH nach Art. 100 Abs. 1 S. 2 oder Abs. 3 GG an das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zur Klärung der Frage, ob Art. 2 Abs. 2 ThürVerf unabhängig von Art. 3 Abs. 2 GG ausgelegt werden dürfe, ist nicht erfolgt. Dies führt zu einem Verstoß gegen Art. 101 GG („Entzug des gesetzlichen Richters“).

Die vom ThürVerfGH gefundene Auslegung verstößt gegen die anerkannten Auslegungsmethoden und missachtet Art. 3 Abs. 2 GG im Rahmen der Auslegung. Die gefundene Interpretation von Art. 2 Abs. 2 ThürVerf verstößt gegen das Grundgesetz, das nach Art. 20 Abs. 3, Art. 1 Abs. 3 auch in Thüringen gilt. Die Auslegung verfehlt das gesetzgeberische Anliegen des Art. 2 Abs. 2 ThürVerf und missdeutet die Norm in krasser Weise. Die Auslegung ist willkürlich und verstößt gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

5. Grundrechtsverletzung durch die angefochtene Entscheidung: Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 38 Abs. 1 GG, Verstoß gegen den Anspruch auf Demokratie, Art. 38 Abs. 1, Art. 20, Art. 3 Abs. 2 GG, Entzug des gesetzlichen Richters, Art. 101 GG

Die Beschwerdeführerinnen und Beschwerdeführer werden als Wählerinnen und Wähler sowie als potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten in Thüringen in ihren Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten aus Art. 3 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 und dem Anspruch auf Demokratie gem. Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG verletzt, durch die vom ThürVerfGH vorgenommene Auslegung von Art. 45, Art. 46, Art. 2 Abs. 2 ThürVerf und der auf dieser Grundlage angenommenen Unvereinbarkeit des Paritätsgesetzes mit der Thür Verfassung und Nichtigkeit der Paritätsregelungen.

Durch die angefochtene Entscheidung wird die Verwirklichung ihrer Chancengleichheit im Nominierungsverfahren der Parteien verhindert und auch ihre gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive parlamentarische Einflussnahme durch Landtagswahlen in Thüringen.

Dem Thüringer Gesetzgeber wird grundgesetzwidrig das untersagt, was ihm durch Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz erlaubt ist.

Prof. Dr. Laskowski

Anlagen:

Anlage 1: Vollmachten

Anlage 2: Entscheidung des ThürVerfGH vom 15.7.2020 – VerfGH 2/20.