ÖFFENTLICHES RECHT

Problem: Verfassungswidrigkeit des Paritätsgesetzes

Einordnung: Staatsorganisationsrecht

VerfGH Thüringen, Urteil vom 15.07.2020
VerfGH 2/20

LEITSÄTZE (DER REDAKTION)

1. Die Paritätsgesetzgebung beeinträchtigt die Wahlrechtsgrundsätze der Freiheit und Gleichheit der Wahl sowie das Recht der Parteien auf Chancengleichheit, Betätigungsfreiheit und Programmfreiheit.
2. Dem Demokratieprinzip lässt sich nicht entnehmen, dass ein Parlament ein Spiegelbild der Gesellschaft zu sein hat. Im Parlament schlagen sich die parteipolitischen Präferenzen des Volkes nieder, nicht dessen geschlechtermäßige, soziologische oder sonstige Zusammensetzung.
3. Die in Art. 2 II 2 ThürVerf normierte Gleichstellungsverpflichtung kann zwar grundsätzlich auch Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgrundsätze und des Rechts der Parteien auf Chancengleichheit rechtfertigen. Das Paritätsgesetz lässt sich darauf jedoch wegen seiner Eingriffsintensität und unter Beachtung der historischen Auslegung nicht stützen.

EINLEITUNG

Das Urteil des VerfGH war mit großer Spannung erwartet worden, handelt es sich doch um die erste Verfassungsgerichtsentscheidung zu einem der aktuell ganz großen Streitthemen des Staatsorganisationsrechts, der Paritätsgesetzgebung. Danach müssen die Wahllisten der Parteien abwechselnd Frauen und Männer aufweisen, sodass beide Geschlechter zu je 50% vertreten sind.

Aufgrund des Umfangs der Entscheidung und ihrer besonderen Examensrelevanz finden sich in diesem Heft der „RA“ nur 2 anstatt der gewohnten 3 Entscheidungen zum Öffentlichen Recht.

SACHVERHALT

Nach dem Siebten Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Quotierung – (Paritätsgesetz) sind die Landeslisten für die Wahl zum Thüringer Landtag abwechselnd mit Frauen und Männer zu besetzen. Landeslisten sind zurückzuweisen, soweit sie dieser paritätischen Besetzung nicht entsprechen. Personen, die im Personenstandsregister als „divers“ registriert sind, können auf jedem Platz kandidieren.

Steht das Paritätsgesetz im Einklang mit der Thüringer Verfassung?

LÖSUNG

Das Paritätsgesetz könnte gegen **Art. 46 I der Thüringer Verfassung** (ThürVerf) und gegen **Art. 21 I GG** verstoßen.

> „In der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte wie auch des Bundesverfassungsgerichts ist **anerkannt**, dass die Regelung in **Art. 21 GG** über die Mitwirkung von Parteien an der politischen Willensbildung zu dem **in das Landesverfassungsrecht hineinwirkenden Bundesverfassungsrecht und damit zum materiellen Landesverfassungsrecht gehört**.“

Prüfungsmaßstab
Beachte: Art. 21 GG ist auch materielles Landesverfassungsrecht und damit Prüfungsmaßstab der Landesverfassungsgerichte (BVerfG, Urteil vom 24.1.1984, 2 BvH 3/83, juris Rn 23; VerfGH Rh.-Pfalz, Urteil vom 27.11.2007, VGH O 27/07, juris Rn 9).

I. Beeinträchtigung des Art. 46 I ThürVerf

Das Paritätsgesetz könnte die in Art. 46 I ThürVerf verankerten Grundsätze der **Freiheit und Gleichheit der Wahl** beeinträchtigen.

Art. 46 I ThürVerf:
„Wahlen nach Art. 49 Abs. 1 […] sind allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim.“

Art. 49 I ThürVerf:
„Der Landtag wird nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl gewählt.“

> „**Diese Rechte beziehen sich** nicht nur auf die Wahl selbst, sondern **auch auf wahlvorbereitende Akte wie** die von den Parteien vorgenommene **Aufstellung von Listenkandidaten und -kandidatinnen**. Durch diese Aufstellung wird eine notwendige Voraussetzung für die Wahl selbst geschaffen und das aktive und passive Wahlrecht unmittelbar berührt. Zum Bürgerrecht auf Teilnahme an der Wahl gehört daher auch die Möglichkeit, Wahlvorschläge zu unterbreiten. **Mithin beziehen sich die Gleichheit und Freiheit der Wahl auch auf dieses Wahlvorschlagsrecht.**“

Wahlrechtsgrundsätze schützen auch die Wahlvorbereitung

© Jura Intensiv Verlags UG & Co. KG

1. Freiheit der Wahl

Inhalt des Grundsatzes der Freiheit der Wahl

Mehrfache Beeinträchtigung:
1. Wähler/innen können nicht männlich/weiblich dominierte Listen wählen

„Die Freiheit der Wahl verlangt, dass Wahlen nicht durch Zwang und Druck von staatlicher Seite beeinflusst werden und dass der Prozess der **Willensbildung des Volkes „staatsfrei" verläuft**. Das Paritätsgesetz schränkt hingegen die Freiheit der Wählerinnen und Wähler ein, auf die Verteilung der Geschlechter im Parlament durch die Wahl einer Liste Einfluss zu nehmen, auf der jeweils nur oder überwiegend Männer oder Frauen aufgeführt sind. **Die Wählerinnen und Wähler sind nicht mehr frei, durch die Wahl einer ausschließlich oder überwiegend männlich oder weiblich dominierten Liste mit zu bewirken, dass im Landtag mehr Frauen als Männer oder umgekehrt mehr Männer als Frauen vertreten sind.** Auf diese Weise wird eine bestimmte geschlechtsbezogene Zusammensetzung des Parlaments determiniert.

2. Parteimitglieder können die Listen nicht so besetzen, wie sie das wollen

Hinweis auf freiwillige Quotenregelung in einigen Parteien hilft nicht weiter, weil es beim Paritätsgesetz um eine staatliche Zwangsregelung geht.

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

3. Beeinträchtigung der passiven Wahlfreiheit, weil sich Bewerber/innen nicht auf jeden Listenplatz bewerben können

Das Paritätsgesetz **beeinträchtigt zudem** das durch Art. 46 Abs. 1 ThürVerf garantierte **Recht der passiven Wahlfreiheit**. Die Freiheit der Wahl begründet nicht nur das Recht, ohne staatliche Beeinträchtigung zu wählen, sondern auch, als dessen Kehrseite, das Recht, sich ohne staatliche Beschränkungen zur Wahl zu stellen (passive Wahlfreiheit). Aufgrund der Regelung, nach der die Liste […] abwechselnd mit Frauen und Männer zu besetzen ist […], wird die **Freiheit eingeschränkt, sich auf einen konkreten Listenplatz zu bewerben**, sofern dieser Platz aufgrund jener gesetzlichen Regelung mit einem Vertreter des jeweils anderen Geschlechts zu besetzen ist."

Demnach ist die Freiheit der Wahl unter mehreren Gesichtspunkten beeinträchtigt.

2. Gleichheit der Wahl

Inhalt des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl

Mehrfache Beeinträchtigung:
1. Ungleichbehandlung bei der Wahlvorbereitung durch Zurückweisung einer Liste

„Das Recht der Wahlgleichheit […], das sich ebenso wie das der Wahlfreiheit auch auf die Wahl einer Landesliste erstreckt, gebietet es, dass jede Stimme den **gleichen Zählwert** und im Rahmen des Wahlsystems auch den **gleichen Erfolgswert** hat. Das **Paritätsgesetz** sieht hingegen vor, dass **Listen, die nicht oder nicht durchgängig abwechselnd mit Frauen und Männern besetzt wurden, zurückzuweisen sind** (§ 30 Abs. 1 Satz 5 ThürLWG). **Bei der Aufstellung einer Liste verlieren** folglich

© Jura Intensiv Verlags UG & Co. KG

Stimmen ihren Einfluss auf das Wahlergebnis und damit ihren **Erfolgswert, wenn diese für eine Frau oder einen Mann abgegeben werden, obwohl deren Kandidatur auf dem konkreten Listenplatz […] nicht zulässig war.**

2. Ungleichbehandlung bei der Wahl durch Streichung von Kandidaten/innen

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

3. Beeinträchtigung der passiven Wahlrechtsgleichheit, weil Bewerber/innen bzgl. konkreter Listenplätze, die dem anderen Geschlecht vorbehalten sind, nicht die gleiche Chance bei einer Kandidatur haben

Das Paritätsgesetz **beeinträchtigt** schließlich die **passive Wahlrechtsgleichheit**, die durch Art. 46 Abs. 1 ThürVerf in Verbindung mit Art. 46 Abs. 2 ThürVerf geschützt wird. Indem Art. 46 Abs. 2 ThürVerf jeden Bürger, der das achtzehnte Lebensjahr vollendet und im Freistaat Thüringen seinen Lebenswohnsitz hat, als „wählbar" erklärt, garantiert er jedem einzelnen Bürger […] 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**. Diese passive Wahlrechtsgleichheit sichert eine **chancengleiche Möglichkeit zur Kandidatur im innerparteilichen Aufstellungsverfahren**; […]. **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.

Hälftige Aufteilung der Gesamtzahl der Sitze ändert nichts, weil es hier um das Recht auf die Bewerbung um einen ganz bestimmten Sitz geht.

Verfassungsrechtlich ist dabei **nicht von Belang**, dass das Paritätsgesetz […] 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**. […]"

Somit ist der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit ebenfalls unter mehreren Gesichtspunkten beeinträchtigt.

II. Beeinträchtigung des Art. 21 GG

Schutzgehalt des Art. 21 I 2 GG
Mehrfache Beeinträchtigung:
1. Partei darf die Wahlbewerber/innen nicht mehr frei auswählen

„**Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG garantiert** für politische Parteien die Gründungs- und Betätigungsfreiheit, die sich auch auf die **Organisations- und Programmfreiheit** erstreckt. […] Die Betätigungsfreiheit von Parteien **umfasst auch** die **Freiheit** von Parteien, das **Personal zu bestimmen**, mit dem sie in den Wettbewerb um Wählerstimmen eintreten wollen. Diese Freiheit **wird durch das Paritätsgesetz beeinträchtigt**. […]

© Jura Intensiv Verlags UG & Co. KG

2. Beeinträchtigung der Programmfreiheit der Parteien, indem Personalauswahl vorgegeben wird

Neben der Betätigungsfreiheit wird auch die **Programmfreiheit** der Parteien **beeinträchtigt**. Das **Paritätsgesetz** verpflichtet Parteien zwar nicht dazu, bestimmte Inhalte in ihre jeweiligen Parteiprogramme aufzunehmen. Aber es **hindert Parteien** daran, **Inhalte** und Aussagen ihres Programms **mit** einer **spezifischen geschlechterbezogenen Besetzung** ihrer Listen zu **untermauern**. […] Diese Beeinträchtigung der Programmfreiheit kann […] **nicht** mit dem **Argument** verneint werden, **es sei verfassungsrechtlich unzulässig, eine reine Männerpartei oder eine reine Frauenpartei zu gründen**, da eine solche Partei mit Geschlechterexklusivität gegen **Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG** verstoße […]. Bei dieser Argumentation wird übersehen, dass sich die „demokratischen Grundsätze" im Sinne des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG auf das Verfahren der politischen Meinungs- und Willensbildung beziehen […]. Die **Frage der** […] **Gleichberechtigung** der Geschlechter […] ist aber **keine der „demokratischen Grundsätze"** […]. Sie wird von diesen nicht mitumfasst.

Art. 21 I 3 GG kein Gegenargument

3. Beeinträchtigung des Rechts auf Chancengleichheit bei Parteien,
- deren Mitglieder überwiegend Frauen oder Männer sind
- die wenig Mitglieder haben
- die programmatisch verstärkt Frauen oder Männer fördern möchten

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

Darüber hinaus wirkt sich das Gesetz auch **für Parteien mit einer geringen Mitgliederanzahl benachteiligend** aus. Für sie besteht die Gefahr, dass sie nicht alle Listenplätze besetzen und damit weniger Kandidatinnen oder Kandidaten in ein Parlament bringen können, als sie dies ohne das Paritätsgesetz tun könnten.
Nicht zuletzt liegt eine Beeinträchtigung des Anspruchs auf Chancengleichheit […] darin, dass das Paritätsgesetz sich auch in programmatisch-personeller Hinsicht in ungleicher Weise auswirkt. **Es trifft solche Parteien stärker, die sich die besondere Förderung eines Geschlechts auf ihre Fahnen geschrieben haben** und dies durch eine durchgängige Besetzung vorderer Listenplätze durch Vertreter dieses Geschlechts zum Ausdruck bringen wollen."

Folglich beeinträchtigt das Paritätsgesetz auch Art. 21 GG in mehrfacher Hinsicht.

III. Rechtfertigung der Beeinträchtigungen

Voraussetzung für Rechtfertigung: Zwingender Grund/besonders zwingender Grund (VerfGH Thüringen, Urteil vom 8.7.2016, VerfGH 38/15, juris Rn 30; Urteil vom 11.4.2008, VerfGH 22/05, juris Rn 50)

Die aufgezeigten Beeinträchtigungen könnten gerechtfertigt sein. Das verlangt das Vorliegen eines **zwingenden Grundes** bzw. **hinsichtlich** der **Chancengleichheit der Parteien** eines **besonders zwingenden Grundes**.

1. Demokratieprinzip

Möglicherweise kann das in **Art. 45 S. 1 ThürVerf** zum Ausdruck kommende Demokratieprinzip die Beeinträchtigungen rechtfertigen.

© Jura Intensiv Verlags UG & Co. KG

„Nach Auffassung der […] Landesregierung, fordert allerdings der im Demokratieprinzip verankerte Anspruch auf gleichberechtigte demokratische Teilnahme und effektive Einflussnahme, dass die **gesellschaftspolitischen Perspektiven der Bürgerinnen und Bürger im Parlament gleichmäßig ‚gespiegelt' werden können**. […]

Verlangt das Demokratieprinzip, dass sich im Parlament die Zusammensetzung der Bevölkerung spiegelt?

Eine solche **„Spiegelungstheorie"** ist **dem deutschen Verfassungsrecht** jedoch **fremd**. Dem Bundesverfassungsrecht zufolge ist dem in Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen Prinzip der Repräsentation ein Organisationsmodell zu entnehmen, welches dem Volk die maßgebliche Bestimmungsmacht über die staatliche Gewalt verschaffen soll. Nach diesem Prinzip **vertritt jede und jeder Abgeordnete das gesamte Volk** und ist diesem gegenüber verantwortlich. […] **Im Parlament schlagen sich die parteipolitischen Präferenzen des Volkes nieder, nicht dessen geschlechtermäßige, soziologische oder sonstige Zusammensetzung.**

Nein, die Wahl soll nach parteipolitischer Vorliebe erfolgen

Dieses vom Bundesverfassungsgericht mit Blick auf das Grundgesetz erkannte Verständnis demokratischer Repräsentation liegt auch dem thüringischen Verfassungsrecht zugrunde, da die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern aufgrund des grundgesetzlichen **Homogenitätsgebotes** (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG) den demokratischen Grundsätzen des Grundgesetzes entsprechen muss und der thüringische Verfassungsgeber diesem Gebot mit Art. 45 ThürVerf sowie Art. 53 Abs.1 Satz 1 ThürVerf auch entsprochen hat. […]"

Übertragung der Respr. des BVerfG auf Thüringen

Art. 53 I 1 ThürVerf:
„Die Abgeordneten sind die Vertreter aller Bürger des Landes."

Somit kann das Demokratieprinzip die Beeinträchtigungen nicht rechtfertigen.

2. Sicherung der Wahl als Integrationsvorgang

Der Charakter einer **Wahl als Integrationsvorgang** könnte aber ein ausreichender Rechtfertigungsgrund sein.

„Es trifft zwar zu, dass in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die **Sicherung der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung** als zwingender Grund anerkannt ist, der Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit von Parteien rechtfertigen kann. **Diese Rechtfertigung zielt jedoch auf die Integration politischer Kräfte, nicht dagegen auf eine Integration des männlichen und weiblichen Geschlechts.** […]"

Vgl. BVerfG, Urteil vom 23.1.1957, 2 BvE 2/56, juris Rn 28; Beschluss vom 4.7.2012, 2 BvC 2/11, juris Rn 32

Integration = Integration politischer Kräfte, nicht des Geschlechts

Demnach kann der Integrationscharakter einer Wahl die vorliegenden Beeinträchtigungen nicht rechtfertigen.

3. Art. 2 II 2 ThürVerf

Schließlich kommt noch eine Rechtfertigung durch die Bestimmung des **Art. 2 II 2 ThürVerf** in Betracht.

Art. 2 II 2 ThürVerf:
„Das Land, seine Gebietskörperschaften und andere Träger der öffentlichen Verwaltung sind verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern."

„[…] Dem Wortlaut dieser Verfassungsnorm zufolge handelt es sich um eine **Staatszielbestimmung**, die kein subjektives Recht begründet. Dem Ziel, die tatsächliche Gleichstellung zu fördern, entspricht ein **Hinwirkungsgebot**, dem Ziel, sie zu sichern, ein **Rückschrittsverbot**.

© Jura Intensiv Verlags UG & Co. KG

Art. 2 II 2 ThürVerf ist strikter als Art. 3 II 2 GG

Der Umfang der durch **Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf** begründeten Verpflichtung **reicht inhaltlich über** den Gehalt der verwandten bundesverfassungsrechtlichen Bestimmung des A**rt. 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"."

Problem: Anwendbarkeit des Art. 2 II 2 ThürVerf im Rahmen der Art. 46 I ThürVerf und Art. 21 I GG

Fraglich ist jedoch, ob Art. 2 II 2 ThürVerf wegen seiner Verankerung im allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 2 ThürVerf überhaupt Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgrundsätze und der Chancengleichheit der Parteien rechtfertigen kann.

Pro Anwendbarkeit: Gleichrangigkeit des Art. 2 II 2 ThürVerf mit Art. 46 I ThürVerf und Art. 21 I GG

„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.

Respr. des BVerfG zum Verhältnis allgemeiner Gleichheitssatz ←→ spezielle Gleichheitssätze

BVerfG, Beschluss vom 16.7.1998, 2 BvR 1953/95, juris Rn 32 ff., 41 ff.

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. […]

Aber: Respr. des BVerfG ist nicht auf die Rechtslage in Thüringen übertragbar, weil Art. 2 II 2 ThürVerf kein Grundrecht, sondern eine Staatszielbestimmung ist.

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."

Folgeproblem: Kann die Gleichstellung ein zwingender Grund/besonders zwingender Grund sein?

Kommt folglich eine Anwendung des Art. 2 II 2 ThürVerf im Rahmen der Art. 46 I ThürVerf und Art. 21 I GG grundsätzlich in Betracht, ist weiterhin jedoch **fraglich**, ob die Pflicht zur **Gleichstellung** von Frauen und Männern einen **zwingenden Grund bzw. einen besonders zwingenden Grund bilden kann**, der erforderlich ist, um eine Beeinträchtigung des Art. 46 I ThürVerf und des Art. 21 I GG zu rechtfertigen.

Ja, es gibt keinen numerus clausus zwingender Gründe

„[…] existiert […] entgegen der Auffassung der Antragstellerin **kein numerus clausus von Rechtfertigungsgründen in dem Sinne, dass nur solche Gründe als „zwingend" angesehen werden, die der**

© Jura Intensiv Verlags UG & Co. KG

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.
Dementsprechend scheidet die Gleichstellung von Männern und Frauen nicht von vornherein aus dem Kreis möglicher Rechtfertigungsgründe aus […]."

Das führt letztlich zu der Frage, ob die Gleichstellungsverpflichtung konkret die Beeinträchtigungen rechtfertigen kann, die mit dem Paritätsgesetz verbunden sind.

Rechtfertigt die Gleichstellungsverpflichtung die mit dem Paritätsgesetz verbundenen Beeinträchtigungen?

„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**.

Wortlaut des Art. 2 II 2 ThürVerf nicht ausreichend für Rechtfertigung

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.** […] gebietet, erhöhte Anforderungen an die Klarheit und Aussagekraft des Wortlautes zu stellen.

Eingriffsintensität verlangt klareren Wortlaut, um darauf eine Rechtfertigung stützen zu können (a.A. die Sondervoten der Richterin Heßelmann einerseits sowie der Richterin Licht und des Richters Petermann andererseits, juris Rn 154-156 und Rn 194-196)

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."

Historische Auslegung

Während der **Beratungen und Ausarbeitung** der **Verfassung Thüringens** blieben **mehrere Anträge**, die **paritätische Repräsentanz der Geschlechter ausdrücklich in Art. 2 ThürVerf zu normieren, erfolglos**.

Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss, Sitzung am 15.3.1993, Protokoll S. 28 f., 34; Sitzung am 17.9.1993, Protokoll S. 19

„Angesichts dessen kann […] 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**

A.A. auch hier die oben genannten Sondervoten, die der Senatsmehrheit teilweise ein statisches Verfassungsverständnis vorwerfen (juris Rn 157-159 und Rn 197-201)

© Jura Intensiv Verlags UG & Co. KG

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."

Somit kann die in Art. 2 II 2 ThürVerf normierte Gleichstellungsverpflichtung die durch das Paritätsgesetz verursachten Beeinträchtigungen der Rechtspositionen aus Art. 46 I ThürVerf und Art. 21 I GG **nicht rechtfertigen**. Das Paritätsgesetz steht daher nicht im Einklang mit der Thüringer Verfassung.

FAZIT

Neben den Ausführungen zur speziellen Verfassungsrechtslage in Thüringen trifft der VerfGH mehrere wichtige rechtliche Feststellungen, die auf die anderen Bundesländer und das Grundgesetz übertragen werden können:

- Die Wahlrechtsgrundsätze entfalten auch schon bei der Wahlvorbereitung ihre Schutzwirkung.
- Die gesetzlich verpflichtende paritätische Besetzung einer Wahlliste beeinträchtigt die Wahlrechtsgrundsätze der Freiheit und Gleichheit der Wahl sowie die Rechte der Parteien aus Art. 21 I GG.
- Die Zusammensetzung eines Parlaments ist kein genaues Spiegelbild der Gesellschaft, sondern das Ergebnis einer politischen Entscheidung der Wählerinnen und Wählern.
- Das verfassungsrechtliche Gleichstellungsgebot von Frauen und Männern kann Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze und in Art. 21 I GG grundsätzlich rechtfertigen, seine Anwendung wird also nicht durch spezielle wahlrechtliche Gleichheitssätze ausgeschlossen.

Für die Klausurbearbeitung ist darüber hinaus wichtig, dass die einzelnen Ungleichbehandlungen ganz genau herausgearbeitet werden, wie dies der VerfGH gemacht hat. Denn jede Ungleichbehandlung bedarf einer separaten Rechtfertigung. Ferner ist in einer Klausur unbedingt auf die genaue Ausgestaltung des Paritätsgesetzes zu achten. So hatte der ursprüngliche Gesetzentwurf in Thüringen Ausnahmen von der geschlechterparitätischen Listenbesetzung vorgesehen, was durchaus Auswirkungen auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit haben kann.
Die Ausführungen des VerfGH sind im Übrigen nicht frei von rechtlichen Zweifeln, wie schon die beiden Sondervoten beweisen. Die Argumentation zum Wortlaut und zur Entstehungsgeschichte des Art. 2 II 2 ThürVerf muss nicht restlos überzeugen. Andererseits ist es auch nicht unbedingt zwingend, die Gleichstellungsverpflichtung des Art. 2 II 2 ThürVerf (auf Bundesebene: Gleichstellungsauftrag des Art. 3 II 2 GG) im Rahmen der Wahlrechtsgrundsätze für anwendbar zu halten.

Literaturhinweise

Eine eingängige Darstellung der verfassungsrechtlichen Probleme der Paritätsgesetzgebung findet sich bei Morlok/Hobusch, NVwZ 2019, 1734 ff. Umfassend beleuchtet wird das Problem vom juristischen Dienst des Landtags des Landes Brandenburg, abrufbar unter: https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/w6/gu/48.pdf.

Jura Intensiv

© Jura Intensiv Verlags UG & Co. KG