

Rechtsanwältin Halina Wawzyniak

**Anhörung im Innen- und Kommunalausschuss des Thüringer Landtages
6. Juni 2019**

„Siebtes Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes - Einführung der paritätischen Quotenregelung“ (Drucksache 6/6964)

**Den Mitgliedern des
InnKA**

Zusammenfassung:

1. Der Gesetzentwurf enthält einen Paritätsgesetzentwurf „Light“, der hinter den bislang bekannten Gesetzentwürfen zurückbleibt¹. Das anvisierte Ziel des Gesetzentwurfes wird durch die Beschränkung auf Vorgaben zur Landesliste und durch die vielen Ausnahmeregelungen zwar nicht erreicht, mit ihm wird allerdings auf gesetzlicher Ebene die Option eröffnet, der Erfüllung des staatlichen Handlungsauftrages aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen näher zu kommen.

2. Die grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen ist verfassungsrechtlich zulässig. Die mit dieser Verpflichtung verbundenen Einschränkungen der Wahlrechtsgrundsätze sind gerechtfertigt.

Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 2 Abs. 2 und Art. 43 der Verfassung des Freistaates Thüringen stellen einen besonderen, sachlich legitimierten Grund für eine Differenzierung hinsichtlich des aktiven und passiven Wahlrechts dar, sie sind durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Wahlrechtsgrundsätze.

Das Recht aus Art. 9 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Thüringen wird durch die Regelung in § 29 Abs. 5 S. 1 Landeswahlgesetz qualitativ in geringerem Umfang eingeschränkt als durch bereits vorhandene Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze. Der vorliegende Gesetzentwurf ist entsprechend Art. 42 Abs. 4 der Verfassung des Freistaates Thüringen verhältnismäßig.

3. Die grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen stellt einen Eingriff in die Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 GG dar, der aber verfassungsrechtlich durch die Regelungen in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen gerechtfertigt ist.

Im Hinblick auf Parteien als Wahlvorbereitungsorganisationen und der Einräumung eines verfassungsrechtlichen Status für Parteien, ist auf diese der staatliche Handlungsauftrag aus der Verfassung soweit es Wahlen betrifft, anwendbar.

Die Parteienfreiheit gilt nicht unbeschränkt und kennt bereits wesentliche Einschränkungen.

4. Das Demokratieprinzip im Grundgesetz und in der Verfassung des Freistaates Thüringen stützt die grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen.

6. Die Ausnahmeregelung im Hinblick auf das Vorhandensein ausreichender Wahlbewerber*innen (§ 29 Abs. 5 Sätze 2 bis 4) sind nicht mit dem Anliegen des Gesetzentwurfes konsistent und verfassungsrechtlich auch nicht erforderlich.

¹ vgl. Landtag BAY, Drucksache 18/206; Brandburger GVBl. I 2019,
<https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/gvbl/2019/1.pdf>; vgl. Landtag Sachsen, Drucksache 6/16948; vgl. Landtag Sachsen-Anhalt, Drucksache 7/3968

7. Die Regelung in § 29 Abs. 5 Sätze 5 und 6 verletzen den Grundsatz der Chancengleichheit im Wahlrecht. Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht zu Personen, die dauerhaft nicht einem Geschlecht zugeordnet werden können, wäre eine Regelung angemessener, nach der betroffene Personen ausschließlich für die Dauer der Aufstellungsversammlung entscheiden, ob sie auf der weiblichen oder männlichen Liste kandidieren wollen.

8. Die Fassung § 29 Abs. 5 Satz 7 ruft Bedenken hervor. Sollte die Regelung beibehalten werden, ist dringend eine Kongruenz zwischen Gesetzestext und Begründung herzustellen. Der Begriff des programmatischen Grundsatzes müsste in diesem Fall im Gesetz definiert werden, um dem Prinzip der Normenklarheit zu entsprechen. Die Regelung im Brandenburger Paritätsgesetz ist insofern präziser, würde allerdings die Regelung überflüssig machen, da die feministische Partei DIE FRAUEN das weibliche Geschlecht nicht zur Aufnahmevoraussetzung macht. Eine Partei, die rein männliche Bewerber aufstellt wäre wegen Verstoßes gegen den Verfassungsauftrag zur Gleichberechtigung nicht zulässig. Dies zu Grunde gelegt, entspricht die Regelung nicht den Anforderungen der ständigen Rechtsprechung, nach welcher der Gesetzgeber sich im Bereich des Wahlrechts bei seinen Einschätzungen und Bewertungen nicht an abstrakt konstruierte Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren hat.

9. Die Änderung in § 30 Abs. 1 sind zur Umsetzung des mit § 29 Abs. 5 S. 1 Landeswahlgesetz verbundenen und verfassungsrechtlich zulässigen Ziels geeignet, erforderlich und angemessen.

I. Vorgeschlagene Regelungen und ihre Begründung

Das Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes - Einführung der paritätischen Quotenregelung führt mit dem neuen § 29 Abs. 5 Satz 1 die grundsätzliche Verpflichtung für Parteien zur geschlechterparitätischen Listenaufstellung ein.

In den Sätzen 2 und 3 werden jedoch Ausnahmen für den Fall vorgesehen, dass vom jeweiligen Geschlecht nicht ausreichend Wahlbewerbende zur Verfügung stehen. In § 29 Abs. 5 Satz 4 wiederum enthält eine Regelung, nach der auf der eingereichten Liste einer Partei das sich in dieser Partei in der Minderheit befindliche Geschlecht mindestens entsprechend seines zahlenmäßigen Verhältnisses auf der Liste vertreten sein muss.

Der § 29 Abs. 5 Satz 5 und 6 regelt für Personen, die im dem Personenstandsgesetz als divers registriert sind, dass sie unabhängig von der Reihenfolge der Liste kandidieren können.

Schließlich enthält § 29 Abs. 5 Satz 7 eine Ausnahmeregelung für eine Partei, welche aus programmatischen Gründen ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen ist. Diese soll nicht unter die grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen fallen.

In § 30 Abs. 1 regeln die neu eingefügten Sätze 4 und 5 die Zurückweisung der eingereichten Listen, soweit sie gegen die Regelungen des § 29 verstoßen. Dabei wird zwischen Zurückweisung und Teilzurückweisung unterschieden.

Zur Begründung verweist der Gesetzentwurf auf Paritätsregelungen, die als kompensatorische Fördermaßnahme sowohl der Durchsetzung des individuellen Rechts von weiblichen Wahlbewerberinnen auf faire, chancengleiche und demokratische Teilhabe gemäß Art. 3 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 3 GG dienen, wie auch der tatsächlichen

Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Zur Begründung wird auf den staatlichen Auftrag aus Artikel 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Thüringen verwiesen. Die Notwendigkeit des Gesetzentwurfes wird aus der Tatsache hergeleitet, dass trotz des staatlichen Auftrages die tatsächlich gleichberechtigte Vertretung von Frauen im Parlament noch nicht erreicht wurde. Das geltende Wahlrecht erlaube keine gleichberechtigte demokratische Teilhabe von Frauen.

Die Öffnungsklausel hinsichtlich der Ausnahmeregelung von der Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen, soweit nicht ausreichend Wahlbewerbende eines Geschlechts zur Verfügung stehen, wird mit „mangelnder Realisierbarkeit“ begründet. Es soll in diesem Fall aus Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten ein Abweichen von der Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen möglich sein.

Die Öffnungsklausel im Hinblick auf Personen, die im Personenstandsregister als „divers“ eingetragen sind, soll den Zwang zur Zuordnung vermeiden.

Die dritte Öffnungsklausel soll den Ausschluss von der Wahlbeteiligung von Parteien verhindern, die aus programmatischen Gründen überwiegend oder ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen sind.

II. Rechtliche Grundlagen

Der Art. 3 Abs. 2 GG lautet: „Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“

Art. 21 GG gewährleistet die Parteienfreiheit. Nach dessen Absatz 1 wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit, ist ihre Gründung frei, muss ihre innere Ordnung demokratischen Grundsätzen entsprechen und müssen sie über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben. Der Absatz 5 verweist auf Bundesgesetze.

Der Art. 38 GG legt fest, dass die Abgeordneten des Bundestages in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt werden.

Die Verfassung des Freistaates Thüringen regelt in Artikel 2 Abs. 2: „Frauen und Männer sind gleichberechtigt. 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.“

Art. 9 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Thüringen gibt jedem das Recht auf Mitgestaltung des politischen Lebens im Freistaat.

Art. 42 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Thüringen legt fest, dass die in der Verfassung niedergelegten Grundrechte unter anderem die Gesetzgebung als unmittelbar geltendes Recht binden, ein einschränkendes Gesetz muss nach Abs. 4 verhältnismäßig sein und darf kein Grundrecht in seinem Wesensgehalt antasten.

Art. 43 der Verfassung des Freistaates Thüringen verpflichtet den Freistaat nach seinen Kräften und im Rahmen seiner Zuständigkeiten die Verwirklichung der in der Verfassung niedergelegten Staatsziele anzustreben und sein Handeln danach auszurichten.

Nach Art. 46 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Thüringen sind Wahlen allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim. Wahl- und stimmberechtigt sind nach Abs. 2 Bürger*innen, die das 18. Lebensjahr vollendet und ihren Wohnsitz im Freistaat haben.

Art. 104 der Verfassung des Freistaates Thüringen normiert, dass Bürger*in im Sinne der Verfassung ist, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt.

Nach dem Thüringer Landeswahlgesetz werden 44 Abgeordnete in Wahlkreisen und 44 Abgeordnete über Landeslisten gewählt (vgl. § 1 Abs. 2).

Der § 5 Abs. 1 Landeswahlgesetz enthält eine Sperrklausel.

Das Thüringer Landeswahlgesetz kennt über die §§ 13 und 14 vier Wahlrechtsausschlüsse vom aktiven Wahlrecht, d.h. die Unmöglichkeit an der Wahl teilzunehmen: Nichtdeutsche Staatsangehörige (1.), Personen unter 18 Jahren (2.), Personen ohne mindestens dreimonatigen Aufenthalt/Wohnsitz (3.) und auf Grund Richterspruchs vom Wahlrecht ausgeschlossene Personen (4.). Über die §§ 16 und 17 kennt das Thüringer Landeswahlgesetz fünf Wahlrechtsausschlüsse vom passiven Wahlrecht, d.h. die Unmöglichkeit gewählt zu werden: Nichtdeutsche Staatsangehörige (1.), Personen unter 18 Jahren (2.), Personen ohne mindestens einjährigem Aufenthalt/Wohnsitz/Lebensmittelpunkt (3.), auf Grund Richterspruchs vom Wahlrecht ausgeschlossene Personen (4.) und Personen, die infolge Richterspruchs die Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzen (5.).

Aus dem § 20 Abs. 1 ergibt sich, dass lediglich Parteien zur Einreichung von Listen von Wahlbewerbenden berechtigt sind. Mithin gilt bei der Landtagswahl das Parteienmonopol.

In § 29 Abs. 1 Landeswahlgesetz wird für die Einreichung von Landeslisten für Parteien, die nicht im Bundestag oder dem Landtag mit eigenen Wahlvorschlägen vertreten sind, ein Unterschriftenquorum gefordert.

III. Stellungnahme zum Gesetzentwurf im Allgemeinen

Der Gesetzentwurf enthält einen Paritätsgesetzentwurf „Light“, der hinter den bislang bekannten Gesetzentwürfen zurückbleibt². Das anvisierte Ziel des Gesetzentwurfes wird durch die Beschränkung auf Vorgaben zur Landesliste und durch die vielen Ausnahmeregelungen zwar nicht erreicht, mit ihm wird allerdings auf gesetzlicher Ebene die Option eröffnet, der Erfüllung des staatlichen Handlungsauftrages aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen näher zu kommen.

² vgl. Landtag BAY, Drucksache 18/206; Brandburger GVBl. I 2019, <https://www.parlamentsdokumentation.brandenburg.de/starweb/LBB/ELVIS/parladoku/gvbl/2019/1.pdf>; vgl. Landtag Sachsen, Drucksache 6/16948; vgl. Landtag Sachsen-Anhalt, Drucksache 7/3968

Da nach dem Thüringer Landeswahlgesetz 44 Abgeordnete in Wahlkreisen und 44 Abgeordnete über Landeslisten gewählt werden (vgl. II.) (vgl. § 1 Abs. 2), hat der vorliegende Gesetzentwurf mithin allein Einfluss auf die Zusammensetzung der Hälfte der gesetzlich vorgesehenen Abgeordneten. Es fehlt ihm eine Regelung im Hinblick auf die Wahlkreise.

Die im Gesetzentwurf angegebenen Begründung für das Gesetz, also „die Durchsetzung des individuellen Rechts von weiblichen Wahlbewerberinnen auf faire, chancengleiche und demokratische Teilhabe gemäß Art. 3 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 3 GG“ und die „tatsächlichen Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit“ sowie der „staatlicher Auftrag aus Artikel 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 der Verfassung des Freistaates Thüringen“ wird also lediglich auf die Hälfte der gesetzlich vorgesehenen Wahlwerbenden angewendet. Die im Gesetzentwurf angegebene Begründung zur Notwendigkeit des Gesetzentwurfes, dass trotz des staatlichen Auftrages die tatsächlich gleichberechtigte Vertretung von Frauen im Parlament noch nicht erreicht wurde, lässt sich mit der vorgeschlagenen Regelung nicht erreichen, es kann sich ihr lediglich angenähert werden.

Bei der Landtagswahl 2014 wurden in den 44 Wahlkreisen 16 weibliche Wahlbewerberinnen gewählt³. Das entspricht 36,36 %. Von den 91 gewählten Abgeordneten sind 37 weiblich⁴, dies entspricht 40,66%. Unmittelbar durch die Wahl gelangten 19 Frauen über die Landesliste in den Landtag⁵. Der Anteil weiblicher Bewerberinnen in den Wahlkreisen betrug 26,5%, der Anteil weiblicher Listenbewerberinnen 31,8%, insgesamt betrug der Anteil weiblicher Wahlbewerber*innen 28,3%⁶. Aus einem Vergleich der Bewerberinnenzahlen bei den Landtagswahlen 2004 und 2009 ergibt sich ein leichter, wenn auch nicht linearer Anstieg⁷. Der Anteil weiblicher Einwohnerinnen Thüringerinnen ist höher als der Anteil männlicher Einwohner⁸, mithin liegt der Frauenanteil in der Bevölkerung höher als 50%.

Aus den Daten ergibt sich eindeutig eine Unterrepräsentanz von Frauen sowohl im Landtag als auch unter den Wahlwerbenden. Die Daten unterstreichen mithin die Tatsache, dass der Verfassungsauftrag noch nicht erfüllt ist. Insofern besteht der Handlungsauftrag fort. Insbesondere die Tatsache, dass es keinen linearen Anstieg weiblicher Bewerberinnen gibt, macht deutlich, dass auf der Ebene der Selbstregulierung in Form von Selbstverpflichtung der Unterrepräsentanz nur unzureichend entgegengewirkt werden kann.

Der Gesetzentwurf lässt notwendige Folgeänderungen in der Landeswahlordnung außer Betracht. Um insbesondere die Anforderungen des § 30 Abs. 1 Sätze 4 und 5 Landeswahlgesetz zu erfüllen, bietet es sich an, in der Landeswahlordnung im § 37 Abs. 1 Nr. 2 das Merkmal „Geschlecht“ mit aufzunehmen.

IV. Stellungnahme zu den Einzelregelungen

Nachfolgend wird auf die Einzelregelungen des Gesetzes eingegangen. Die grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischen Listen nimmt dabei besonders viel

³ Handbuch des Landtages Thüringen, 6. Wahlperiode, S. 12

⁴ Handbuch des Landtages Thüringen, 6. Wahlperiode, S. 12 bis 14

⁵ a.a.O., S. 13

⁶ https://wahlen.thueringen.de/landtagswahlen/presse/2014/LW_PK_Bewerbersituation.pdf, S. 10

⁷ a.a.O.

⁸ <https://statistik.thueringen.de/datenbank/TabAnzeige.asp?tabelle=kr000102>

Platz in Anspruch, da ihre verfassungsrechtliche Begründetheit der zentrale Auseinandersetzungspunkt bei Paritätsgesetzen ist.

IV.1. § 29 Abs. 5 Satz 1 (Grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen)

Die grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen ist verfassungsrechtlich zulässig. Die mit dieser Verpflichtung verbundenen Einschränkungen der Wahlrechtsgrundsätze und der Parteienfreiheit sind gerechtfertigt.

Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, Art. 2 Abs. 2 und Art. 43 der Verfassung des Freistaates Thüringen stellen einen besonderen, sachlich legitimierten Grund für eine Differenzierung hinsichtlich des aktiven und passiven Wahlrechts dar, sie sind durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Wahlrechtsgrundsätze.

Das Recht aus Art. 9 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Thüringen wird durch die Regelung in § 29 Abs. 5 S. 1 qualitativ in geringerem Umfang eingeschränkt als durch bereits vorhandene Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze. Der vorliegende Gesetzentwurf ist entsprechend Art. 42 Abs. 4 der Landesverfassung verhältnismäßig.

IV.1.1.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl, ebenso wie der Grundsatz der Freiheit der Wahl, sichern die Inklusion möglichst aller von der Ausübung der Staatsgewalt Betroffenen in das politische System. Dies meint auch den gleichen und von Benachteiligungen freien Einfluss auf die Zusammensetzung der Repräsentanten sowie den gleichen Zugang zum Mandat⁹. Der Grundsatz „soll den Ausschluss bestimmter Teile der Bevölkerung vom aktiven und passiven Wahlrecht verhindern“¹⁰. Das freie Wahlvorschlagsrecht setzt eine freie Kandidaten*innenaufstellung voraus¹¹. Die Wahlfreiheit entfaltet über den Akt der Stimmenabgabe hinaus auch für die vorgelagerte Phase des Wahlverfahrens Bedeutung.¹² Die Freiheit der Wahl wird auch als Behinderungsverbot verstanden, nachdem jede unmittelbare oder mittelbare Behinderung oder Erschwerung einer Bewerbung untersagt ist.¹³

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl besagt wegen des Zusammenhangs mit dem egalitären demokratischen Prinzip, dass jedermann sein Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben können muss¹⁴. Historisch betrachtet liegt der Grund für die Gleichheit der Wahl in der politischen Gleichheit aller Bürger*innen.¹⁵ Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl erfasst den gesamten Wahlvorgang, von der Aufstellung der Bewerber*innen über die Stimmabgabe bis zur Zuteilung der Abgeordnetensitze¹⁶.

Die Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen greift nach herrschender juristischer Meinung in die zitierten Wahlrechtsgrundsätze ein.

⁹ vgl. Trute in von Münch/Kunig, GG, Art. 38, Rdn. 3

¹⁰ Trute in von Münch/Kunig, GG, Art. 38, Rdn. 19

¹¹ vgl. Stern, Staatsrecht I, § 10, II.3., S. 314

¹² vgl. Morlok in Dreier, GG, Art. 38, Rdn. 86

¹³ vgl. Strelen in Schreiber, BWahlG, § 1, Rdn. 19

¹⁴ vgl. BVerfGE 82, 322; Urteil vom 29.09.1990, 2 BvE 1/90 u. a.

¹⁵ vgl. Strelen in Schreiber, BWahlG, § 1 Rdn. 43

¹⁶ vgl. Stern, Staatsrecht I, § 10, II.3., S. 305, vgl. BVerfGE 41, 399, Rdn. 40

IV.1.2.

Es ist allgemein anerkannt, dass Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze eines besonderen, sachlich legitimierte Grundes bedürfen. Es lässt sich also feststellen, dass nicht jede Differenzierung ausgeschlossen ist.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat dies im Jahr 2012 wie folgt zusammengefasst:

„Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl unterliegt aber keinem absoluten Differenzierungsverbot. Aus Art. 38 Abs. 2 GG, der für das aktive und passive Wahlrecht Altersgrenzen festlegt, ergibt sich nicht, dass der Gesetzgeber in Wahrnehmung seiner Regelungsbefugnis gemäß Art. 38 Abs. 3 GG nicht weitere Bestimmungen über die Zulassung zur Wahl treffen dürfe. Allerdings folgt aus dem formalen Charakter des Grundsatzes das dem Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der aktiven und passiven Wahlberechtigung nur ein eng bemessener Spielraum für Beschränkungen verbleibt. Bei der Prüfung, ob eine Beschränkung gerechtfertigt ist, ist grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen (...). Differenzierungen hinsichtlich der aktiven oder passiven Wahlberechtigung bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierte Grundes. (...) Sie können nur durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Allgemeinheit der Wahl sind.“¹⁷

Der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz ist der Ansicht, eine Rechtfertigung von Einschränkungen der Freiheit der Wahl sei durch Verfassungsrecht möglich, „das bereits von der Verfassung her in einem Spannungsverhältnis zu diesem Grundsatz steht und eine gegenläufige verfassungsrechtliche Grundentscheidung enthält.“¹⁸ In dieser Entscheidung wird explizit eine verfassungsrechtliche Grundentscheidung für legitimierte Eingriffe vorausgesetzt.

IV.1.3.

Das Landeswahlrecht Thüringens kennt eine Reihe Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze.

Neben den bereits angeführten Wahlrechtsausschlüssen in den §§ 13 und 14 für das aktive Wahlrecht und den in den §§ 16 und 17 verankerten Wahlrechtsausschlüssen im Hinblick auf das passive Wahlrecht sei in Bezug auf das Thüringer Landeswahlgesetz hier beispielsweise auf das Monopol der Parteien zur Einreichung von Landeslisten (§ 20 Abs. 1), das Unterschriftenquorum (§ 29 Abs.1) und die Sperrklausel von 5% (§ 5 Abs. 1) verwiesen.

Über die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze ist im Rahmen dieser Anhörung nicht zu befinden. Es zeigt sich aber schon an dieser Stelle, grundsätzlich kann zwischen Eingriffen unterschieden werden, deren Rechtsgrundlage sich in der Landesverfassung finden und solchen Eingriffen, die sich nicht unmittelbar in der Landesverfassung finden. Darüber hinaus greifen die angesprochenen Regelungen intensiver in die Wahlrechtsgrundsätze ein als eine Beschränkung des passiven Wahlrechts, da sie entweder eine Kandidatur unmöglich machen oder abgegebenen Stimmen „verfallen“ lassen, bei der Sitzverteilung sogar anderen Parteien zu Gute kommen.

¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 04.07.2012, 1 BvC 1/11;

http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20120704_2bvco00111.html, Rdn. 25

¹⁸ RhPfVerfGH, NVwZ 2014, S. 1091; Beschluss vom 04.04.2014, VGH A15/14, VGH A 17/14

IV. 1.3.a.

§ 13 Nr. 1 des Landeswahlgesetzes legt das aktive Wahlalter auf 18 Jahre fest, § 16 Nr. 1 Landeswahlgesetz legt die gleiche Altersgrenze für das passive Wahlrecht fest.

Personen, die das entsprechende Wahlalter noch nicht erreicht haben, sind vom Wahlrecht ausgeschlossen.

Das BVerfG hat im Jahr 1973 lapidar formuliert, dass es „aus zwingenden Gründen als mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verträglich angesehen worden (ist), dass die Ausübung des Wahlrechts an die Erreichung eines Mindestalters geknüpft wird“¹⁹. Das BVerfG selbst hat sich aber zur Frage was dieser zwingende Grund im Hinblick auf das Wahlalter sein soll bislang nicht geäußert. Vielmehr hat es in einem Beschluss aus dem Jahr 2009 erklärt, die Altersgrenze sei an den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 GG nicht zu messen, weil sie in Art. 38 Abs. 2 Halbsatz 1 GG auf gleicher Ebene wie diese geregelt sei. Diese Argumentation träfe auch auf den Freistaat Thüringen zu, da auch hier das Wahlalter in der Verfassung verankert ist.

In der Literatur wird im Hinblick auf die Rechtfertigung der Festlegung auf ein Mindestalter im Hinblick auf das aktive Wahlrecht von einem „höchstpersönlichen Recht gesprochen, dass gewisse persönliche Mindestanforderungen für eine vernunft- und gemeinschaftsgemäße Entscheidung“²⁰ voraussetzt. Ein Mindestalter sei ein Garant für einen für die Teilnahme an der Wahl erforderlichen Grad an Reife und Vernunft sowie Verantwortungsbewusstsein.“²¹ Diese Argumentation stellt auf eine ausreichende Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess ab. In seiner Entscheidung aus dem Januar 2019 hat das BVerfG diesbezüglich argumentiert:

„Ein Ausschluss vom aktiven Wahlrecht kann verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein, wenn bei einer bestimmten Personengruppe davon auszugehen ist, dass die Möglichkeit der Teilnahme am Kommunikationsprozess zwischen Volk und Staatsorganen nicht in hinreichendem Maße besteht.“²²

Bei einem Vergleich mit der vorgeschlagenen Regelung in § 29 Abs. 5 S.1 ist feststellbar, dass der Eingriff weniger intensiv ist, da durch die Verpflichtung zur Aufstellung einer geschlechterparitätischen Liste das Wahlrecht nicht ausgeschlossen, sondern lediglich allein das passive Wahlrecht eingeschränkt wird.

Sowohl die Wahlrechtsausschlüsse auf Grund des Alters als auch die Beschränkung des passiven Wahlrechts durch § 29 Abs. 5 S. 1 haben als Rechtfertigung eine explizite Verfassungsnorm.

IV. 1.3.b.

Über Art.104 der Verfassung des Freistaates Thüringen und §§ 13, 16 Landeswahlgesetz ist das Wahlrecht an die deutsche Staatsangehörigkeit gekoppelt. Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit sind vom Wahlrecht ausgeschlossen.

¹⁹ BVerfGE 36, 139, Rdn. 12

²⁰ Strelen in Schreiber, Bundeswahlgesetz, § 12, Rdn. 4

²¹ vgl. a.a.O., Rdn. 9

²² BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Ls. 3;

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/01/cs20190129_2bvc006214.html

Im Hinblick auf die Wahlvoraussetzung der deutschen Staatsangehörigkeit wird von der herrschenden Meinung auf den Volksbegriff des Art. 20 Abs. 2 GG abgestellt.²³ In seiner Wahlrechtsentscheidung I aus dem Jahr 1990 hat das BVerfG argumentiert, dass sich aus Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG ergibt, dass das Staatsvolk Träger und Subjekt der Staatsgewalt ist und dieses Staatsvolk von den deutschen Staatsangehörigen und den ihnen nach Art. 116 Abs. 1 gleichgestellten Personen gebildet wird.²⁴ Es verweist insoweit auf das Staatsangehörigkeitsrecht als den Ort, „an dem der Gesetzgeber Veränderungen in der Zusammensetzung der Einwohnerschaft der Bundesrepublik Deutschland im Blick auf die Ausübung politischer Rechte Rechnung tragen kann“²⁵. In der sog. Ausländerwahlrecht II – Entscheidung des BVerfG ebenfalls aus dem Jahr 1990 wird auf das demokratische Prinzip des Grundgesetzes abgestellt. Dieses „lässt es nicht beliebig zu, anstelle des Gesamtvolkes jeweils einer durch örtlichen Bezug verbundenen, gesetzlich gebildeten kleineren Gesamtheit von Staatsbürgern Legitimationskraft zuzuerkennen.“²⁶

Die Auseinandersetzung mit der herrschenden Meinung soll hier nicht geführt werden. Soweit sich dieser angeschlossen wird, ist insoweit ein Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze durch eine Verfassungsnorm gegeben. Dieser Eingriff ist von der Eingriffstiefe weitergehend als die Beschränkung des passiven Wahlrechts wie im Gesetzentwurf vorgesehen.

IV.1.3.c.

Aufgrund des § 14 Landeswahlgesetz ist vom aktiven Wahlrecht ausgeschlossen, wer infolge Richterspruchs das Wahlrecht nicht besitzt und aufgrund des § 17 Landeswahlgesetz ist vom passiven Wahlrecht ausgeschlossen, wer das Wahlrecht auf Grund der Regelung des § 14 Landeswahlgesetz nicht besitzt und auch, wer infolge Richterspruchs die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzt.

Die für diese Wahlrechtsausschlüsse zentrale Grundlagennorm befindet sich in § 45 Abs. 5 StGB²⁷ und § 45 Abs. 1 StGB²⁸. Das StGB sieht die Möglichkeit des Ausschlusses vom Wahlrecht durch Richterspruch nach § 45 Abs. 5 StGB für eine begrenzte Anzahl von Straftaten vor²⁹.

Die Vorschrift des § 45 StGB soll der „Reinhaltung des öffentlichen Lebens“ dienen³⁰. In der Literatur werden gegen diesen Wahlrechtsausschluss verfassungsrechtliche Bedenken

²³ vgl. Strelen in Schreiber, BWG, § 12, Rdn. 5

²⁴ vgl. BVerfGE 83, 37; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bvo83037.html>

²⁵ vgl. a.a.O., Rdn. 56

²⁶ BVerfGE 83, 60; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bvo83060.html>

²⁷ § 45 Abs. 5 StGB: „Das Gericht kann dem Verurteilten für die Dauer von zwei bis zu fünf Jahren das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen, soweit das Gesetz es besonders vorsieht.“

²⁸ § 45 Abs. 1 StGB: „Wer wegen eines Verbrechens zu Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wird, verliert für die Dauer von fünf Jahren die Fähigkeit, öffentliche Ämter zu bekleiden und Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen.“

²⁹ Straftaten aus dem Bereich der Gefährdung des Rechtsstaates (§§ 80a ff. iVm § 92a StGB), Straftaten aus dem Bereich des Landesverrats und der Gefährdung der äußeren Sicherheit (§§ 93 ff iVm § 101 StGB), Angriff gegen Organe und Vertreter ausländischer Staaten (§ 102 StGB), Wahlbehinderung und Wahlfälschung (§§ 107, 107a StGB), Wählernötigung und Wählerbestechung (§§ 108, 108b StGB), Bestechung und Bestechlichkeit von Mandatsträgern (§ 108e StGB), Sabotagehandlungen an Verteidigungsmitteln (§ 109e StGB) sowie sicherheitsgefährdender Nachrichtendienst (§ 109f S)

³⁰ vgl. Radtke in Münchener Kommentar zum StGB, § 45, Rdn. 10

geltend gemacht. So sieht Morlok den Ausschluss von der Wählbarkeit wegen einer sonstigen Straftat jedenfalls nicht durch ein Verfassungsrechtsgut als gefordert und damit als nicht haltbar an.³¹ Es wird auch angemerkt, dass es sich bei dem Wahlrecht nicht um bürgerliche „Ehrenrechte“ handelt, sondern um „staatsbürgerliche Fundamentalbefugnisse“, ein zwingender Grund für diese Einschränkung sei nicht ersichtlich³². An anderer Stelle wird der Ausschluss vom Wahlrecht wegen Richterspruchs allenfalls dann als gerechtfertigt angesehen, wenn es sich um ausgewählte Delikte aus dem Bereich des Staatsschutzes handelt.³³ Dabei kann es sich auch um Vergehen handeln oder um den Ausspruch einer Freiheitsstrafe von unter einem Jahr.³⁴

Im Hinblick auf den Wahlrechtsausschluss nach §§ 14 und 17 Landeswahlgesetz ist eine verfassungsrechtliche Herleitung nicht erkennbar. Der Wahlrechtsausschluss geht in seiner Intensität weit über die Einschränkung des passiven Wahlrechts bei der Verpflichtung zur Aufstellung einer geschlechterparitätischen hinaus.

IV.1.3.d.

Der § 5 Abs. 1 des Landeswahlgesetzes legt fest, dass bei der Verteilung der Sitze nur die Parteien, berücksichtigt werden, die mindestens fünf vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen errungen haben.

Durch eine solche Regel wird in den Grundsatz der Gleichheit der Wahl hinsichtlich des gleichen Erfolgswertes der Stimmen eingegriffen. Das BVerfG vertritt seit seiner Entscheidung aus dem Jahr 1952 den Ansatz, dass die „ursprünglich auf die Mehrheitswahl abgestellten Wahlrechtsgrundsätze (...) notwendig eine abgewandelte Bedeutung im Verhältniswahlssystem“ erhalten³⁵. Insoweit reiche es nicht aus, wenn jede Stimme den gleichen Zählwert habe³⁶, vielmehr gehe es auch darum, dass jede Stimme den gleichen Einfluss hat³⁷. Im Hinblick auf den Erfolgswert seien Differenzierungen möglich³⁸. Konkret in Bezug auf die Sperrklausel argumentierte das BVerfG im Jahr 1952 Ausnahmen „von der Gleichheit des Erfolgswertes (sind) aus besonders zwingenden Gründen zulässig“³⁹. Als ein solcher Grund wird angesehen, dass nach der Wahl „handlungsfähige Organe“ entstehen, also ein Parlament, das „nach seinen Mehrheitsverhältnissen fähig ist, eine Regierung zu bilden und sachliche gesetzgeberische Arbeit zu leisten.“⁴⁰ Eine differenzierende Behandlung der politischen Parteien bei der Zuteilung von Sitzen in der Verhältniswahl sei ein sich aus der Natur der Sache ergebender Grund, weil andernfalls durch die Zersplitterung des Parlaments und ggf. handlungsunfähigen Organen eine „staatspolitische Gefahr“ entstehe⁴¹. Das BVerfG formulierte: „Grundsätzlich ist eine Modifikation der Gleichheit in der Verhältniswahl unter dem Gesichtswinkel einer Bekämpfung der Splitterparteien gerechtfertigt.“⁴² Der Gesetzgeber dürfe eine Differenzierung beim Erfolgswert der Stimmen

³¹ vgl. Morlok in Dreier, GG, Art. 38, Rdn. 7

³² vgl. Roth in Umbach/Clemens, GG, Art. 38, Rdn. 45

³³ vgl. Trute in von Münch/Kunig, GG, Art. 38, Rdn. 24

³⁴ vgl. Strelen in Schreiber, Bundeswahlgesetz, § 13, Rdn. 8

³⁵ BVerfGE 1, 208; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv001208.html>, Rdn. 113

³⁶ vgl. BVerfGE 1, 208, Rdn. 117

³⁷ vgl. BVerfGE 1, 208, Rdn. 119 und BVerfGE 121, 266, Rdn. 92

³⁸ vgl. BVerfGE 1, 208, Rdn. 124

³⁹ BVerfGE 1, 208; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv001208.html>

⁴⁰ BVerfGE 1, 208, Rdn. 124

⁴¹ vgl. BVerfGE 1, 208, Rdn. 127

⁴² BVerfGE 1, 208, Rdn. 137

im Verhältniswahlrecht vornehmen, „soweit dies zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorganges bei der politischen Willensbildung des Volkes, im Interesse der Einheitlichkeit des ganzen Wahlsystems und zur Sicherung der mit der Parlamentswahl verfolgten staatspolitischen Ziele unbedingt erforderlich ist.“⁴³

Die Rechtsprechung lässt allerdings völlig unbeachtet, dass auf Empfehlung des Wahlrechtsausschusses des Parlamentarischen Rates die ursprünglich im Grundgesetz vorgesehene Option einer Sperrklausel gestrichen und in das Wahlgesetz zur ersten Bundestagswahl erst nach dem Plenum des Parlamentarischen Rates (der auf ihre Einführung verzichtete) eingefügt wurde.

Die Abwendung der Gefahr der Stimmenzersplitterung und das Ziel staatspolitisch erwünschter Minderheits- und Regierungsverhältnisse oder handlungsfähiger Organe sind allerdings in der Verfassung des Freistaates Thüringen nicht explizit erwähnt, auch im Grundgesetz findet sich keine explizite Erwähnung. Der Verfassungsgesetzgeber hat allerdings in der Verfassung des Freistaates Thüringen mit der Regelung in Artikel 73 (Konstruktives Misstrauensvotum) die aus seiner Sicht nötigen Vorkehrungen getroffen um „handlungsfähige Organe“ zu gewährleisten. In der Geschäftsordnung des Thüringer Landtages finden sich weitere Regelungen, um den angenommenen Gefahren zu begegnen. So wird die Bildung von Fraktionen an 5% der gesetzlichen Mitglieder des Landtages (§ 8 Abs. 1) und diverse weitere Rechte an den Fraktionsstatus geknüpft (Wahl des/der Präsident*in und ihrer/seiner Stellvertreter*innen - § 2 Abs. 2, Mitgliedschaft im Ältestenrat - § 10 Abs. 1). Der Geschäftsordnungsgeber wäre auch frei, weitere Rechte an den Fraktionsstatus zu knüpfen und so Vorkehrungen gegen ein handlungsunfähiges Parlament zu schaffen.

Inwiefern die Abwehr der Gefahr einer Stimmenzersplitterung mit dem Demokratieprinzip vereinbar ist, ist hier nicht zu entscheiden. Hier ist lediglich darauf hinzuweisen, dass nicht aus einer expliziten Verfassungsregelung, sondern allein aus einer Herleitung aus der Verfassung eine Einschränkung in die Wahlrechtsgrundsätze begründet wird. Für die Wählenden einer Partei, welche die 5%-Sperrklausel nicht überschreitet, hat die abgegebene Stimme überhaupt keinen Erfolgswert bzw. einen Erfolgswert, der einer Partei zu Gute kommt, welche von den betroffenen Wählenden nicht gewählt wurde. Ein solcher Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze ist eingriffsintensiver als eine Einschränkung des passiven Wahlrechts.

IV.1.3.e.

Der § 29 Abs. 1 des Landeswahlgesetzes schreibt für Wahlvorschläge von Parteien, die nicht aufgrund eines zurechenbaren Wahlvorschlags mit mindestens einem/einer im Land gewählten Abgeordneten im Deutschen Bundestag oder im Landtag vertreten sind ein Unterschriftenquorum vor. Erst bei Vorliegen des Unterschriftenquorums ist eine Wahlbeteiligung überhaupt möglich.

Eine solche Regelung greift in die Wahlrechtsgrundsätze ein, da insoweit eine Ungleichbehandlung von Kandidierenden vorliegt und Betroffene ohne Erreichung des Unterschriftenquorums von der Wahl ausgeschlossen sind. Auch den Wählenden wird bei

⁴³ BVerfGE 6, 84, Rdn. 28

fehlendem Unterschriftenquorum die Möglichkeit entzogen, eine entsprechende Partei zu wählen.

Das BVerfG hat hinsichtlich des Wahlvorschlagsrechts grundlegend formuliert: „Die Möglichkeit, Wahlvorschläge zu machen, ist ein Kernstück des Bürgerrechts auf aktive Teilnahme an der Wahl.“⁴⁴ In Bezug auf das Unterschriftenquorum wird zur Rechtfertigung auf die Ernsthaftigkeit der Bewerbung abgestellt⁴⁵. In der Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 1953 wurde im Hinblick auf das Unterschriftenquorum argumentiert: „Bestimmungen, die darauf abzielen, nur echte politische Parteien und keine Zufallsbildungen von kurzer Lebensdauer zur Wahl zuzulassen sind verfassungsrechtlich unbedenklich. (...) Sie sind von der Rechtsprechung immer als verfassungsrechtlich unbedenklich behandelt worden.“⁴⁶ In einer weiteren Entscheidung aus dem Jahr 1954 wird ähnlich argumentiert. Im Hinblick auf die Freiheit der Wahl heißt es: „Das Prinzip der Freiheit bei der Zulassung zur Wahl erleidet also Einschränkungen, weil seine vollständige Durchführung die Gefahr einer Stimmenzersplitterung heraufbeschwören und Mehrheits- und Regierungsbildung erschweren oder unmöglich machen würde.“⁴⁷

Das zentrale Argument ist bei diesem Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze, ähnlich dem Argument zur Sperrklausel (vgl. IV.1.3.d.), die Gefahr der Stimmenzersplitterung und das Ziel staatspolitisch erwünschter Minderheits- und Regierungsverhältnisse. Insoweit kann auf die Ausführungen zur Sperrklausel verwiesen werden. Ergänzend kann als Argument herangezogen werden, dass mit dem Unterschriftenquorum und der Sperrklausel quasi eine Doppelsicherung geschaffen wird.

IV.1.4.

Die grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen stellt einen Eingriff in die Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 GG dar, der aber verfassungsrechtlich durch die Regelungen in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen gerechtfertigt ist.

Im Hinblick auf Parteien als Wahlvorbereitungsorganisationen und der Einräumung eines verfassungsrechtlichen Status für Parteien, ist auf diese der staatliche Handlungsauftrag aus der Verfassung mit dem Blick auf Wahlen anwendbar. Die Parteienfreiheit gilt nicht unbeschränkt und kennt bereits wesentliche Einschränkungen.

Mit der Regelung in Art. 21 Abs. 1 GG werden die Parteien als für die politische Willensbildung des Volkes notwendig anerkannt und wird ihnen ein verfassungsrechtlicher Status eingeräumt.⁴⁸ Sie sollen allerdings nicht der organisierten Staatlichkeit zuzurechnen sein, da der Art. 21 GG alle Parteien erfasst, die Übernahme staatlicher Ämter durch Wahlwerbende von Parteien stets aber eine erfolgreiche Wahl voraussetze.⁴⁹

Die Parteienfreiheit normiert die Gründungsfreiheit. Dieses schließt aus, dass die Gründung einer Partei einen staatlichen Zulassungsakt voraussetzt⁵⁰. Daneben gibt es auch die

⁴⁴ vgl. BVerfGE 41, 399; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv041399.html>Rdn. 48

⁴⁵ vgl. Hahnen in Schreiber, § 20, Rdn. 7

⁴⁶ BVerfGE 3, 19; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv003019.html>, Rdn. 31

⁴⁷ vgl. BVerfGE 3, 383; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv003383.html>, Rdn. 39

⁴⁸ vgl. Sachs-Ipsen, GG, Art. 21, Rdn. 5

⁴⁹ vgl. Sachs-Ipsen, GG, Art. 21, Rdn. 11

⁵⁰ vgl. Sachs-Ipsen, GG, Art. 21, Rdn. 28

Betätigungsfreiheit als Grundrecht der Partei⁵¹, welche die Programmfreiheit, Wettbewerbsfreiheit und Finanzierungsfreiheit sowie alle spezifischen parteipolitischen Betätigungen, die nicht durch andere Grundrechte abgesichert sind, umfasst⁵². Unter die Betätigungsfreiheit der Parteien fallen alle Maßnahmen, die ihre innere Ordnung betreffen, so also auch Organisationsfragen, die interne Meinungs- und Willensbildung und die Programmatik.⁵³

Nach dem Urteil des BVerfG von 1966 zur Parteienfinanzierung sind Einwirkungen auf den Meinungs- und Willensbildungsprozess von Seiten der gesetzgebenden Körperschaft und von Regierung und Verwaltung „nur dann mit dem demokratischen Grundsatz der freien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen vereinbar, wenn sie durch einen besonderen, sie verfassungsrechtlich legitimierenden Grund gerechtfertigt werden können“.⁵⁴ Das BVerfG formulierte: „Zulässig sind danach z.B. die Einwirkungen, die sich aus der verfassungsmäßigen Gestaltung des Wahlrechts auf die Willensbildung des Volkes ergeben können“.⁵⁵

Dies geht einher mit einer besonderen Bedeutung von Parteien für Wahlen. Diese ist vom BVerfG in ständiger Rechtsprechung anerkannt. „Ein freies Wahlvorschlagsrecht der Wahlberechtigten ist nicht schon dann gewährleistet, wenn die Parteien in der Auswahl ihrer Kandidaten den Anforderungen unterworfen sind, die sie kraft ihrer Autonomie und im Rahmen ihrer - an demokratische Grundsätze gebundenen - inneren Ordnung selbst gesetzt haben. Wahlrechtlich unterliegen sie auch Bindungen, die der Gesetzgeber zur Sicherung des freien Wahlvorschlagsrechts der Stimmberechtigten normiert hat und für deren Einhaltung er eine Kontrolle vorsieht.“⁵⁶

Im Jahr 1982 erklärte das BVerfG, dass die Parteien als Wahlvorbereitungsorganisationen „die ihnen durch Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG gestellte, von § 1 Abs. 1 Satz 2 des Parteiengesetzes als >öffentliche< bezeichnete Aufgabe wahr(nehmen), indem sie den eigentlichen Wahlakt als Akt demokratischer Legitimation der das Volk repräsentierenden Organe vorbereiten“.⁵⁷ Und in der grundlegenden Entscheidung des Jahres 1993 wird darauf verwiesen, der § 17 Parteiengesetz schreibe den Parteien eine geheime Abstimmung vor, und „überträgt die weitere Regelung an erster Stelle den Wahlgesetzen, nicht nur den Parteisatzungen“.⁵⁸ Insbesondere aus dieser Entscheidung ergibt sie die grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit wahlrechtlicher Regelungen mit Auswirkungen auf die Parteienfreiheit.

Diese Rechtsprechung findet Unterstützung in der Literatur. Bereits im Jahr 1951 ging Leibholz davon aus den Parteien können Vorgaben hinsichtlich der Aufstellung von Kandidaten*innen gemacht werden⁵⁹. Im Hinblick auf die Parteienfreiheit ist Henke der Ansicht das die Parteien „den allgemeinen, für jedermann geltenden Gesetzen“⁶⁰

⁵¹ vgl. a.a.O., Rdn. 30

⁵² vgl. a.a.O., Rdn. 32

⁵³ vgl. BeckOK-Kluth, GG, Art. 21, Rdn. 111

⁵⁴ BVerfGE 20, 56, Rdn. 138; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bvo20056.html>

⁵⁵ vgl. a.a.O., Rdn. 139

⁵⁶ BVerfGE 89, 243, Rdn. 40; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bvo89243.html>

⁵⁷ BVerfGE 61, 1, Rdn. 22; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bvo61001.html>

⁵⁸ BVerfGE 89, 243, Rdn. 40; <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bvo89243.html>

⁵⁹ Leibholz, Der Parteienstaat des Bonner Grundgesetzes, S. 118 f.

⁶⁰ Henke, Das Recht der politischen Parteien S. 234

unterliegen. Seifert argumentiert, die Erstreckung der wahlrechtlichen Vorgaben an die Listenaufstellung der Parteien seien möglich, „der Gesetzgeber (kann) die innere Ordnung der Parteien nicht nach Belieben reglementieren (...), sondern (darf) nur insoweit in ihre Autonomie eingreifen (...), als ihn die Verfassung dazu ermächtigt.“⁶¹

Vor diesem Hintergrund ergibt sich wenig überraschend, dass die Parteienfreiheit bereits jetzt nicht grenzenlos gewährleistet ist. Zunächst verpflichtet der Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG die Parteien zu einer inneren Ordnung, die demokratischen Grundsätzen entspricht. Schließlich wird in Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG eine Verpflichtung zur Rechenschaftslegung im Hinblick auf die Finanzen normiert. Schließlich schränkt das Parteiengesetz die Parteienfreiheit ein, indem es den Parteien konkrete Vorgaben macht, zum Beispiel im Hinblick auf Mindestanforderungen an die innere Organisation.

Ein zentraler Eingriff in die Parteienfreiheit stellt die Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 4 Parteiengesetz dar. Eine Folge des Ausschlusses vom Wahlrecht durch Richterspruch ist nämlich, dass dies auch den Ausschluss einer Mitgliedschaft in einer Partei bedeutet (vgl. § 10 Abs. 1 S. 4 Parteiengesetz). Eine explizite verfassungsrechtliche Grundlage für diese Regelung ist nicht ersichtlich. Da die Parteien nicht allein auf ihre Beteiligung an Wahlen reduziert werden können, sind auch aus der Verfassung selbst hergeleitete Gründe nicht erkennbar. In der Literatur wird von einer zusätzlichen „strafrechtsbegleitenden Sanktion“ gesprochen, für die es „keine funktional zwingende Notwendigkeit“ gibt⁶². Die Regelung des § 10 Abs. 1 Satz 4 Parteiengesetz kollidiert mit der Betätigungs- und Gründungsfreiheit von Parteien. Mit der Freiheit der Gründung und Betätigung der Parteien ist auch das subjektive Recht auf Beitritt und Verbleib einerseits und Fernbleiben und Austritt andererseits gewährleistet⁶³. Die schon im Hinblick auf die Wahlrechtsausschlüsse nicht überzeugende Begründung der „Reinhaltung des öffentlichen Lebens“ als Rechtfertigungsgrund, ist im Hinblick auf die Parteienfreiheit noch weniger überzeugend. Wäre die „Reinhaltung des öffentlichen Lebens“ eine Rechtfertigung, würde sie zum Beispiel dem Grundanliegen der Strafvollzugsgesetze mit dem dort verankerten Anpassungsgrundsatz („Das Leben im Vollzug soll den allgemeinen Lebensverhältnissen soweit als möglich angeglichen werden.“) widersprechen. Das Argumentationsmuster „Reinhaltung des öffentlichen Lebens“ bedeutet auch, nach dem § 45 StGB verurteilte Menschen aus der politischen Mitbestimmung auszuschließen.

Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen sind als verfassungsrechtliche Rechtfertigung für Eingriffe in die Parteienfreiheit anwendbar, soweit diese als Wahlvorbereitungsorganisationen auftreten. Bei der Aufstellung von Wahlbewerbenden ist unstreitig das die Wahlrechtsgrundsätze gelten. Wenn in Bezug auf Parteien als Wahlvorbereitungsorganisationen ein Rückgriff auf Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG als Rechtfertigung zur Einschränkung der Parteienfreiheit nicht möglich wäre, würde dies einen nicht aufzuhebenden Widerspruch zur Einordnung der Parteien als „Inkorporation“ des Verfassungslebens im Hinblick auf die Wahl bedeuten. „Das Parteiwesen genießt nur deshalb den durch Art. 21 GG vermittelten verfassungsrechtlichen Schutz, weil das Grundgesetz an die Parteien die Erwartung und die Forderung stellt, dass sie mit Hilfe ihrer innerparteilichen Struktur und Organisation die verfassungsrechtlich gebotene effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf die Staatsorgane anstreben und sichern. Deswegen sind

⁶¹ Seifert, Die politischen Parteien, S. 117

⁶² Wißmann in Kersten/Rixen, Parteiengesetz, § 10, Rdn. 10

⁶³ vgl. Pieroth in Jarass/Pieroth, GG, Art. 21, Rdn. 15

Organisation und Struktur der Parteien so auszugestalten, dass die effektive Einflussnahme durch eine repräsentative Spiegelung beider Bevölkerungshälften und ihrer Ansichten und Interessen über die Parteien im Parlament auch real möglich ist.⁶⁴

IV.1.5.

Das Demokratieprinzip im Grundgesetz und in der Verfassung des Freistaates Thüringen stützt ein Paritätsgesetz.

Grundlegend für die Demokratie ist die Gleichheit, d.h. die staatsbürgerliche Gleichheit der politischen Mitwirkungsrechte.⁶⁵ Die formal verstandene demokratische Gleichheit der einzelnen Bürger*innen als wesentliches Merkmal der demokratischen Willensbildung gilt vor allem bei Wahlen und Abstimmungen⁶⁶. Mit dem Demokratieprinzip soll abgesichert werden, dass das Volk als Staatsorgan im Sinne des Art. 20 Abs. 2 S. 1 und 2 GG seine Staatsgewalt ungehindert ausüben kann.

Rein faktisch wird die Ausübung dieser Staatsgewalt aber dadurch relativiert, dass die Wählenden auf die ihnen von den Parteien präsentierten Alternativen beschränkt sind.⁶⁷

Im Grundgesetz wird mit der Entscheidung für die Demokratie „keine abstrakte, von der wirklichen und augenblicklichen Gesellschaft abgelöste Doktrin (...), sondern eine konkrete Ordnung heutiger geschichtlicher Wirklichkeit“⁶⁸ normiert. Diese konkrete Ordnung „kann nicht von einem einheitlichen Volkswillen ausgehen, sondern nur von ihren realen Grundvoraussetzungen: der Unterschiedlichkeit und Gegensätzlichkeit der Meinungen, Interessen, Willensrichtungen und Bestrebungen und damit der Existenz von Konflikten innerhalb des Volkes. Von hier aus fingiert der Satz, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht, nicht eine Willenseinheit des Volkes, sondern er setzt jene Vielfalt und Gegensätzlichkeit voraus, die stets erneut die Herstellung politischer Einheit als Bedingung der Entstehung und des Wirkens staatlicher Gewalt notwendig macht. Der politische Prozess, in dem dies geschieht soll nach Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG als eine freier und offener Prozess Sache des ganzen Volkes sein, nicht nur einer >staatstragenden< Schicht, mag sie die Mehrheit oder nur eine Minderheit des Volkes umfassen: alle Angehörigen des Volkes sind politisch gleichberechtigt; alle sollen die real gleichen Chancen haben, sich in organisiertem Zusammenwirken nach den Regeln der Verfassung durchzusetzen (...).“⁶⁹

Diese real gleichen Chancen, darauf weisen die bereits benannten Fakten hin, gibt es derzeit für Frauen nicht. Die Wahl ist neben den Möglichkeiten der direkten Demokratie nach Art. 81 ff. der Verfassung des Freistaates Thüringen ein Akt, mit dem der politische Wille der Bevölkerung unmittelbar in staatliche Macht, in Form der Wahl von Abgeordneten, umgesetzt wird.⁷⁰ Mit der Wahl wird der Legitimations-, Kurations-, Repräsentations-, Teilhabe- und Kommunikationsfunktion des Wahlaktes Rechnung getragen.⁷¹ Die Repräsentationsfunktion von Wahlen wird darin gesehen, dass mit ihr Meinungen und

⁶⁴ Laskowski, STREIT 2/2015, S. 56

⁶⁵ vgl. Grzeszick in Maunz-Dürig, GG, Art. 20, Rdn. 35

⁶⁶ vgl. a.a.O., Rdn. 37

⁶⁷ vgl. Ebsen, Verbindliche Quotenregelungen für Frauen und Männer in Parteistatuten, S. 31 104 Hesse, Grundzüge, § 5, Rdn. 133

⁶⁸ Hesse, Grundzüge, § 5, Rdn. 133

⁶⁹ a.a.O.

⁷⁰ vgl. Meyer in Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, § 45, Rdn. 1 107 vgl. Lang, Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht, S. 84

⁷¹ vgl. Lang, Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht, S. 84

Interessen der Wahlbevölkerung ihren Ausdruck finden und dies zu einer Transformation politischer Einstellungen in politische Macht beiträgt.⁷² Das Parlament repräsentiere die Bürger*innen „in ihrer pluralistischen Vielfalt und ermöglicht auf diese Weise deren Teilhabe an der politischen Willensbildung“.⁷³

Der in Artikel 53 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Thüringen beschriebene Demokratiebegriff enthält im Kern zwei Aspekte von Repräsentation. Zum einen die sog. „inhaltliche“ Repräsentation. Dabei geht es um die Frage, welche Rolle die Repräsentanten bei der Willensbildung spielen. Auf der anderen Seite steht der deskriptive Aspekt das „ganzen Volkes“ zu vertreten, also die Frage wie das gesamte Volk im Repräsentativorgan abgebildet ist. Repräsentation im inhaltlichen Sinne komme dadurch zustande, dass „das Handeln der Leistungsorgane so beschaffen ist, dass die Einzelnen und die Bürger insgesamt (das Volk) in diesem Handeln sich wiederfinden können, in ihren unterschiedlichen Auffassungen ebenso wie in dem, was sie gemeinsam für richtig halten und wollen.“⁷⁴ Aus dieser Sichtweise ergibt sich zumindest kein Ausschluss des Gebots geschlechterquotierte Listen aufzustellen und ggf. geschlechterquotierte Wahlkreise zu bilden. Es kann sogar argumentiert werden, dass erst ein solcher Vorschlag die komplette Sichtweise der Repräsentierten durch die Repräsentanten*innen abbildet.

Neben dieser „inhaltlichen Repräsentation“ ist in Art. 53 Abs. 1 der Verfassung des Freistaates Thüringen auch verankert, dass die Abgeordneten Vertreter*innen des ganzen Volkes sind. Hier findet sich der deskriptive Repräsentationsaspekt. Es wird vertreten, dass dieser deskriptive Repräsentationseffekt verlange, ein Abbild der Bevölkerung darzustellen. Die implizierte Idee dieses Konzepts ist die von einem „pluralistischen Parlament, das alle Gruppen der Gesellschaft widerspiegelt und die Gesellschaft im Kleinen abbildet“⁷⁵. Konkreter: „In der deskriptiven Repräsentation dienen Aussehen, Biografie und Habitus des Repräsentanten zur Darstellung der Repräsentierten, wie etwa eine Frau als Repräsentantin der Frauen, Arbeiter als Repräsentanten von Arbeitern oder Schwarze als Repräsentanten von Schwarzen“.⁷⁶ Däubler weist darauf hin, dass die Bedeutung deskriptiver Repräsentation davon abhängt, inwieweit sie zur substantziellen Repräsentation beiträgt, also der Vertretung von Gruppeninteressen im parlamentarischen Handeln. „Gruppenmitglieder treten theoretisch eher für deren Belange ein, da sie im selben Kontext sozialisiert sind und auf einen ähnlichen Erfahrungsschatz zurückgreifen können. Außerdem sollte der Informationsfluss zwischen Gruppenmitgliedern und ihren Vertretern leichter sein, wenn der/die Repräsentant*in selbst der Gruppe angehört. Deskriptive Repräsentanz muss nicht zwangsläufig zu besserer substantieller Repräsentation führen; empirische Studien finden aber in vielen Fällen positive Effekte.“⁷⁷ Eulers weist darauf hin, dass soweit die Forderung als eine nach „Vertretung des natürlichen Volkes“ verstanden wird, „die gesellschaftlichen Gruppen und mit ihnen Frauen, sofern sie als eine solche zu kennzeichnen wären, repräsentiert werden“ müssten. Ein festgestelltes Repräsentationsdefizit von Frauen im Parlament wäre dann ein „rechtlich bedeutsames Repräsentationsdefizit“⁷⁸.

Der deskriptive Repräsentationseffekt ergänzt den inhaltlichen Repräsentationseffekt. Nur bei einer deskriptiven Repräsentanz relevanter Bevölkerungssteile kann auch deren

⁷² vgl. Vogel/Nohlen, Schultze, Wahlen in Deutschland, S. 11

⁷³ Kotzur in Bonner Kommentar, GG, Vorbem. Art. 38, Rdn. 49

⁷⁴ Böckenförde, Demokratie und Repräsentation, S. 29

⁷⁵ Diehl, Das Symbolische, das Imaginäre und die Demokratie, S. 55

⁷⁶ a.a.O.

⁷⁷ Däubler, ZParl 2017, S. 144

⁷⁸ Eulers, S. 67

Sichtweise in die Aushandlung des gemeinsamen Willens einbezogen werden und somit dessen Legitimationsbasis erweitern. Die geringe Repräsentation von Frauen bringe eine mangelnde demokratische Legitimation getroffener Entscheidungen mit sich, so Lösch.⁷⁹ Das lasse sich aus einem Blick auf die Erkenntnisse der Politikwissenschaft, nach der „die Qualität politischer Entscheidungen nicht zuletzt vom Vorverständnis und den Präferenzen der an der Entscheidung –Gesetzgebung- Beteiligten abhängt“⁸⁰ schlussfolgern. Zu den wesentlichen Rahmenbedingungen der Repräsentation zähle die Sicherung des Zusammenhangs zwischen Repräsentierten und Repräsentanten und dies verlange die „Offenheit des Zugangs zum Wettbewerb“⁸¹.

Eine solche Offenheit des Zugangs zum Wettbewerb ist durch die strukturelle Diskriminierung von Frauen derzeit nicht gegeben. Ein Paritätsgesetz würde diesen Zugang deutlich verbessern. Eine Verpflichtung zu einer geschlechterquotierten Liste würde einen Beitrag zu angemessener Repräsentanz leisten, weil der Geschlechterblick in die Meinungsfindung mit einfließen würde. Argumente dahingehend, dass ein solcher Ansatz ein Türöffner für weitere Quoten sei, vernachlässigen, dass für diese ein Verfassungsauftrag analog dem des Art. 3 Abs. 2 S. 2 Grundgesetz und Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen nicht existiert.

IV.1.6.

Die zentrale Rechtfertigungsnorm für Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit ist Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen. Nach Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG fordert der Staat die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin. Schon die Formulierung „wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin“ im GG stellt einen Handlungsauftrag des Staates dar. Der Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 der Verfassung des Freistaates Thüringen untermauert diesen Handlungsauftrag, in dem er das Land verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männer in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern.

Auf den ersten Blick besteht ein Spannungsverhältnis zwischen Art. 2 Abs. 2 Satz 2 Verfassung des Freistaates Thüringen und Art. 2 Abs. 3 Verfassung des Freistaates Thüringen, denn wenn eine Verpflichtung zur Gleichstellung durch wirksame Maßnahmen besteht, andererseits aber niemand wegen des Geschlechts benachteiligt oder bevorzugt werden darf, ist ein Widerspruch gegeben. Dieser Widerspruch ist leicht auflösbar. Insofern besteht nämlich die gleiche Konfliktlage wie bei Artikel 3 Grundgesetz.

Die Aufnahme des Geschlechts in Art. 3 Abs. 3 GG basiert auf einem Antrag der SPD-Fraktion im Parlamentarischen Rat mit der Argumentation, dass „die Frau nicht deswegen weil sie Frau ist, benachteiligt werden darf“⁸². Noch im Dezember 1948 wurde der Antrag „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ in die Verfassung aufzunehmen mit 9 zu 11 Stimmen abgelehnt.⁸³ Im Januar 1949 argumentierte die Abgeordnete Selbert: „Wenn wir unter Anerkennung der Gleichwertigkeit der Frau zu dem weiteren Schritt, nämlich dem der

⁷⁹ Lösch, Gendergerechte Demokratie, S. 22

⁸⁰ a.a.O.

⁸¹ vgl. Trute in von Münch/Kunig, GG, Art. 38, Rdn. 3

⁸² Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 5/I, Nr. 7, S. 145

⁸³ Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 14/I, Nr. 17, S. 517

Gleichberechtigung, kommen, dann sollen eben alle Gesetze und Bestimmungen, die diesem Grundsatz der Gleichwertigkeit und Gleichberechtigung entgegenstehen, geändert und dem Grundsatz eingeordnet werden.⁸⁴ Am Ende wurde der Satz „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ einstimmig angenommen.⁸⁵ Mithin ergibt sich aus der Entstehungsgeschichte des Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG im Parlamentarischen Rat, dass es sowohl bei Absatz 3 als auch bei Absatz 2 darum ging zu verhindern, dass Frauen benachteiligt werden. Die Intentionen des historischen Verfassungsgebers würden ins Gegenteil verkehrt, wenn nun der Absatz 3 zu Lasten eines Gleichberechtigungsgebotes für Frauen ausgelegt wird.

Bereits in den 1980er Jahren entwickelte das BVerfG im Hinblick auf Art. 3 Abs. 2 GG eine Rechtsprechung in Richtung eines Gleichberechtigungsgebotes und Diskriminierungsverbotes. In seiner grundlegenden Entscheidung zum Nachtarbeitsverbot aus dem Jahr 1992 entschied es, es existiert ein Fördergebot mit Nachteilsausgleich: „Faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, dürfen wegen des Gleichberechtigungsgebots des Art. 3 Abs. 2 GG durch begünstigende Regelungen ausgeglichen werden.“⁸⁶

Nach der Grundgesetznovelle von 1994 wurde die Rechtsprechung des BVerfG noch eindeutiger.

Mit der Grundgesetznovelle vom 27.10.1994⁸⁷ wurde Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG in das GG eingefügt. Die Änderung entsprach der Empfehlung der Gemeinsamen Verfassungskommission (GVK).⁸⁸ Die GVK hatte die Erweiterung des Art. 3 Abs. 2 GG ausdrücklich unter dem Punkt Grundrechte behandelt.⁸⁹ Die GVK nahm in der Begründung des Vorschlages Bezug auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Nachtarbeitsverbot.⁹⁰ In der Begründung zur Erweiterung des Art. 3 Abs. 2 GG verwies die GVK darauf, dass die Garantie allein normativer Gleichheit naturgemäß keine faktische Gleichberechtigung bewirken könne, vielmehr seien auch heute noch Benachteiligungen von Frauen festzustellen.⁹¹ Die GVK wollte durch die Ergänzung des Art. 3 Abs. 2 GG ein Staatsziel normieren, „durch das die zuständigen staatlichen Organe angehalten werden, Maßnahmen zur Erreichung der tatsächlichen Gleichberechtigung zu ergreifen. Dabei geht es nicht nur darum, Rechtsnormen zu beseitigen, die Vor- oder Nachteile an die Geschlechtszugehörigkeit knüpfen, sondern darum, die Lebensverhältnisse von Männern und Frauen auch real anzugleichen.“⁹² Im Januar 1994 brachten die Fraktionen von CDU/CSU, SPD und F.D.P. den Gesetzentwurf zur Änderung des Grundgesetzes in den Bundestag ein.⁹³ Der Artikel 1 Nr. 1 dieses Gesetzentwurfes enthielt die Neufassung des Art. 3 Abs. 2 in der von der GVK vorgeschlagenen Fassung.⁹⁴ In der Gesetzesbegründung wird explizit auf eine „Verpflichtung des Staates“ zur Förderung der tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und zur Beseitigung bestehender Nachteile

⁸⁴ Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 14/2, Nr. 42, S. 1314

⁸⁵ vgl. Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 14/2, Nr. 42, S. 1323

⁸⁶ BVerfGE 85, 191 (206f.)

⁸⁷ vgl. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/084/1208423.pdf>

⁸⁸ <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/060/1206000.pdf>, S. 15

⁸⁹ <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/060/1206000.pdf>, S. 49

⁹⁰ vgl. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/060/1206000.pdf>, S. 49

⁹¹ vgl. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/060/1206000.pdf>, S. 49

⁹² a.a.O., S. 50

⁹³ vgl. Bundestag, Drucksache 12/6633

⁹⁴ vgl. Bundestag, Drucksache 12/6633

verwiesen.⁹⁵ In der Einzelbegründung wird sogar von einem „verbindlichen Förderauftrag“⁹⁶ gesprochen. Im Hinblick auf den zweiten Halbsatz des Satzes 2 wurde formuliert: „Mit dem Auftrag zur Nachteilsbeseitigung wird der Auftrag aus dem ersten Halbsatz weiter verstärkt. Das Ziel des staatlichen Handelns besteht in der Beseitigung eines bestehenden Nachteils selbst.“⁹⁷

Nach dieser Entscheidung präzisierte das BVerfG seine Rechtsprechung zu Art. 3 GG. Es formulierte im Jahr 1995 ausdrücklich ein Gleichstellungsgebot. „Art. 3 II GG enthält daneben keine weitergehenden oder speziellen Anforderungen. Sein über das Diskriminierungsverbot des Art. 3 III GG hinausreichender Regelungsgehalt besteht darin, dass er ein Gleichberechtigungsgebot aufstellt und dieses auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt (...). Das ist inzwischen durch die Anfügung von Satz 2 in Art. 3 II GG ausdrücklich klargestellt worden. Fehlt es an zwingenden Gründen für eine Ungleichbehandlung, lässt sich diese nur noch im Wege einer Abwägung mit kollidierendem Verfassungsrecht legitimieren (...). Insoweit kommt vor allem das erwähnte Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 II GG in Betracht, das den Gesetzgeber berechtigt, faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, durch begünstigende Regelungen auszugleichen (...).“⁹⁸

Im Hinblick auf die mit dem vorliegenden Gesetzentwurf verbundene grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen ist zusätzlich auf die Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshof besonders hinzuweisen. Im Hinblick auf den mit Art. 3 Abs. 3 GG wortgleichen Art. 118 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung formulierte er im Jahr 2018: „Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV räumt dem Gesetzgeber hinsichtlich des Förderauftrags zur Herstellung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern einen weiten Gestaltungsspielraum ein.“⁹⁹

Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaats Thüringen ist auch im Bereich des Wahlrechts anwendbar. Soweit vertreten wird, der Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG berechtige nicht „in die verfassungsrechtlichen Grundsätze des demokratischen Wahlrechts einzugreifen. Dies war –das ist im Prinzip eines der Hauptargumente, auf das wir uns stützen müssen- bei der damaligen Änderung des Grundgesetzes nicht intendiert“¹⁰⁰, ist dem entgegenzuhalten, dass Frau Peschel-Gutzeit darauf verwiesen hat, dass die Umsetzung des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG im Rahmen der GVK tatsächlich Diskussionspunkt war, allerdings nicht in den Protokollen auftaucht¹⁰¹.

Das Argument, im Wahlrecht scheide eine Berufung auf den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz aus, dies gelte erst recht für den Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG, denn der Wortlaut der Regelung in Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gäbe nichts dafür her, dass zur Förderung der Durchsetzung der Gleichberechtigung vom Unterscheidungsverbot des Art. 3 Abs. 1 GG abgewichen werden dürfe¹⁰², kann nicht erklären, welche eigenständige Bedeutung die

⁹⁵ vgl. Bundestag, Drucksache 12/6633, S. 5/6

⁹⁶ vgl. Bundestag, Drucksache 12/6633, S. 6

⁹⁷ a.a.O.

⁹⁸ BVerfGE 92, 109; Beschluss vom 24. Januar 1995, 1BVL 18/93

⁹⁹ BayVerfGH, a.a.O.; Leitsatz 2 b

¹⁰⁰ vgl. http://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Plp/15_0044_19072012.pdf

¹⁰¹ vgl. djbZ 3/2014, S. 104

¹⁰² vgl. <http://www.landtag.rlp.de/landtag/vorlagen/2-32-16.pdf>

Einführung des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG hat, wenn sie ein Abweichen von Art. 3 Abs. 1 GG untersagt. Das Argument übersieht, dass sowohl Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und noch mehr Art. 2 Abs. 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen als Handlungsauftrag zur Förderung der Gleichberechtigung der Geschlechter anzusehen ist. Wie dieser ohne Abweichung von Art. 3 Abs. 1 GG umgesetzt werden soll, ist nicht erklärbar. Auch die Argumentation, das BVerfG habe eine Berufung auf den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz im Wahlrecht ausgeschlossen und deswegen müsse dies auch für den Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG gelten, ist widerlegbar. In einer Entscheidung aus dem Jahr 1998 formuliert das BVerfG, es herrsche nunmehr Einigkeit „darüber, dass die Wahlrechtsgleichheit als solche keinem absoluten Differenzierungsverbot unterliegt und es zur –erforderlichen- Rechtfertigung von Differenzierungen keines Rückgriffs auf den allgemeinen Gleichheitssatz bedarf“.¹⁰³ Hier wird gerade eine Differenzierung erlaubt und lediglich darauf verwiesen, dass es zu deren Begründbarkeit keines Verweises auf den allgemeinen Gleichheitssatz bedarf. Daraus aber zu schlussfolgern, dass eine Rechtfertigung in die Wahlrechtsgrundsätze über Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG nicht möglich sei, verkennt die Dimension des Verfassungsauftrages des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 Landesverfassung Thüringen.

Der BayVerfGH hat im Hinblick auf eine Popularklage zur Verpflichtung eines Paritätsgesetzes im Jahr 2018 unter Randnummer 133 geurteilt: „Es genügt festzuhalten, dass Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV zwar im Grundsatz als Legitimationsgrundlage für eine gesetzliche Quotenregelung herangezogen werden kann, daraus aber in aller Regel nur ein Recht, keine Pflicht zu einer solchen Regelung erwachsen kann.“¹⁰⁴

Mithin sah der BayVerfGH nicht nur eine Anwendbarkeit der Regelung des wortidentischen Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG im Wahlrecht, sondern auch eine Zulässigkeit gesetzlicher Geschlechterquoten.

IV.1.7.

Die grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen ist geeignet, erforderlich und angemessen.

In Ergänzung zu den Ausführungen unter IV.1.3. kann hier darauf hingewiesen werden, dass in der juristischen Literatur teilweise bestritten wird, dass überhaupt ein Eingriff vorliegt. Gegen einen Eingriff spricht danach, dass das aktive und passive Wahlrecht mit dem Vorschlag nicht grundsätzlich entzogen wird, sondern lediglich im Hinblick auf die Bewerbung auf einen konkreten Listenplatz eingeschränkt wird. Ebsen ist der Ansicht, eine verbindliche Quotierung von Wahlvorschlagslisten berühre die passive Allgemeinheit der Wahl nicht, da bei einem solchen Vorschlag „nicht die prinzipielle Wählbarkeit von Männern und Frauen“ betroffen ist, sondern nur deren konkrete Wählbarkeit in bestimmten Konstellationen“¹⁰⁵. Eulers argumentiert, die passive Wahlrechtsgleichheit in ihrem tatsächlichen Garantiegehalt gewährleiste keine Zugangsgarantie auf den einzelnen Listenplatz, sondern die gleiche Zugangsmöglichkeit zum Parlament.¹⁰⁶

Selbst wenn dieser Auffassung nicht gefolgt wird, sind die mit der grundsätzlichen Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen verbunden Einschränkungen gerechtfertigt.

¹⁰³ http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/1998/07/rs19980716_2bvr195395.html, Rdn. 49

¹⁰⁴ Urteil des Bayrischen Verfassungsgerichtshofes, a.a.O., Rdn. 133

¹⁰⁵ vgl. Ebsen, JZ 1989, S. 555

¹⁰⁶ vgl. Eulers, Frauen im Wahlrecht, S. 128

Die Geeignetheit des Eingriffs liegt auf der Hand. Geeignetheit setzt voraus, dass mit dem Eingriff das Ziel erreicht werden kann. Durch die Verpflichtung eine geschlechterquotierte Liste aufzustellen, wird für das Wahlverfahren bei der Listenwahl die Chancengleichheit für Männer und Frauen hergestellt. Die Wählenden haben die Möglichkeit aus Bewerber*innen mit einem Geschlechteranteil von 50:50 auszuwählen. Den durch strukturelle Diskriminierung bestehenden Nachteilen für Frauen bei der Aufstellung von Bewerber*innen wird durch die grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterquotierter Liste entgegengewirkt.

Es ist auch Erforderlichkeit gegeben. Diese liegt vor, wenn kein anderes, gleich wirksames Mittel gegeben ist. Die bereits angeführten Zahlen zur Zusammensetzung des Landtages und der Anzahl der weiblichen Bewerberinnen machen deutlich, dass es weder eine kontinuierliche Steigerung des weiblichen Anteils gibt noch das Selbstverpflichtungen zu einer Chancengleichheit führen. Hinzu kommt, dass eine Selbstverpflichtung nur in einigen Parteien vorgenommen wurde.

Die vorgeschlagene Regelung ist auch angemessen. Bei einer Abwägung der kollidierenden Verfassungsgüter der Wahlrechtsgrundsätze und Parteienfreiheit auf der einen Seite und der Verpflichtung aus Art. 3 Abs. 3 S. 2 Grundgesetz sowie Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen auf der anderen Seite überwiegt angesichts der im Vergleich zu anderen Eingriffen niedrigen Eingriffsintensität in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit die grundsätzliche Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen als Erfüllung des Handlungsauftrages aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 S. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen. Vorhandene Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze und die Parteienfreiheit sind eingriffsintensiver und finden teilweise keine oder keine explizite Rechtfertigung in der Verfassung Thüringens oder dem Grundgesetz.

IV.2. § 29 Abs. 5 Sätze 2 bis 4 (Ausnahmeregelungen bei fehlenden Wahlwerbenden)

Für die Notwendigkeit dieser Ausnahmeregelung findet sich im Gesetzentwurf kein Anhaltspunkt. In der Begründung wird lediglich auf eine „mangelnder Realisierbarkeit“ verwiesen, ohne auch nur im Ansatz zu begründen, worauf sich diese Annahme stützt.

Aus der bisherigen europäischen Praxis mit Paritätsgesetzen und aus der der Praxis der Parteien, die sich innerparteiliche zu einer Geschlechterquote verpflichtet haben, lässt sich die Annahme jedenfalls nicht belegen.

Damit kollidiert die Norm aber mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Wahlrecht. Dieses hat in ständiger Rechtsprechung explizit ausgeführt, dass der Gesetzgeber sich im Bereich des Wahlrechts bei seinen Einschätzungen und Bewertungen nicht an abstrakt konstruierte Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren hat¹⁰⁷.

¹⁰⁷ vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rdn. 46; https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/01/cs20190129_2bvco06214.html

Die Ausnahmeregelung konterkariert aber auch das Ansinnen der grundsätzlichen Verpflichtung zur Aufstellung geschlechterparitätischer Listen, da mit der Ausnahmeregelung die Notwendigkeit der Fördermaßnahme des Satzes 1 entfällt. Es sind für die Parteien schon keine Anstrengungen mehr erforderlich, um ihren Frauenanteil zu erhöhen. Im Gegenteil. Durch die Regelung in Satz 4, nach der auf der eingereichten Liste das in der Minderheit befindliche Geschlecht mindestens entsprechend seines zahlenmäßigen Verhältnisses auf der Liste vertreten sein muss, wird der existierende Zustand perpetuiert. Der strukturellen Diskriminierung von Frauen in Parteien und Politik kann so nicht begegnet werden.

In Anlehnung an den § 3 Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz wird von mittelbarer Diskriminierung gesprochen, wenn dem Anschein nach neutrale Vorschriften, Kriterien oder Verfahren Personen zum Beispiel wegen des Geschlechts benachteiligen. Der eher im soziologischen Bereich anzutreffende Begriff der strukturellen Diskriminierung meint die Benachteiligung einzelner Gruppen, die in der Organisation der Gesellschaft begründet liegt¹⁰⁸. Der Anteil von Frauen in den im Bundestag vertretenen Parteien erreicht in keiner Partei die 40%-Marke, obwohl Frauen in Deutschland mehr als die Hälfte der Bevölkerung stellen¹⁰⁹. Im Jahr 2017 betrug der Frauenanteil in der CDU 26%, in der SPD 32%, in der FDP 23%, in der AfD 16%, in der Partei DIE LINKE 37%, bei den Grünen 39% und in der CSU 20%.¹¹⁰ Daraus ergibt sich zunächst einmal, dass Parteien offensichtlich nicht den Anteil der weiblichen Bevölkerung in ihrer Mitgliedschaft widerspiegeln, gleichzeitig aber die Institutionen sind, aus denen auch in Thüringen Frauen in das Landesparlament gelangen. In der Wissenschaft wird zur Erklärung des politischen Partizipationsverhalten von Frauen auf das magische Dreieck verwiesen. Demnach gibt es 3 Faktoren: Sozio-ökonomische Faktoren (Bildung, Erwerbsarbeit, Einkommen, Zivilstand), institutionelle Faktoren (Regierungs-, Partei- und Wahlsystem, System der Interessenvermittlung, Karrieremuster, Nominationspraktiken) und Politische Kultur/Sozialisation (Werte, Einstellungen, Normen über Politik und politisches Verhalten, Geschlechterstereotypen, exkludierende Verhaltensweisen, Handlungsorientierungen).¹¹¹ Die strukturelle Diskriminierung von Frauen, so die Wissenschaft, zeige sich an der Diskrepanz zwischen Bevölkerungsanteil von Frauen und Mitgliedschaft in Parteien. Es heißt dort, dass „institutionelle, sozialstrukturelle und kulturelle Faktoren die politische Repräsentanz von Frauen beeinflussen“¹¹². Die Tatsache, dass im Vergleich zu den Wahlberechtigten weniger Frauen Parteimitglieder sind, und im Vergleich zu den Parteimitgliedern weniger Frauen Kandidierende, und im Vergleich zu den Kandidierenden weniger Frauen Abgeordnete begründete bereits im Jahr 1956 Bremme unter anderem mit der Tatsache, dass die Möglichkeit für Frauen, sich in Parteien zu engagieren, 50 Jahre später einsetzte und deshalb die Frauen auf männlich vorgeprägte Organisationsstrukturen stießen.¹¹³ Das preußische Vereinsgesetz von 1850, von den meisten deutschen Staaten weitgehend übernommen, galt bis 1908 und beinhaltete ein Verbot für Frauen, politischen Vereinen beizutreten oder auch nur an politischen

¹⁰⁸ vgl. <https://www.humanrights.ch/de/menschenrechte-themen/diskriminierungsverbot/konzept/formen/>, abgerufen am 12.08.2018

¹⁰⁹ vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/161868/umfrage/entwicklung-der-gesamtbevoelkerung-nach-geschlecht-seit-1995/>, abgerufen am 12.08.2018

¹¹⁰ vgl. Niedermeyer, Soziale Zusammensetzung; <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/zahlen-und-fakten/140358/soziale-zusammensetzung>

¹¹¹ vgl. Fuchs, Politische Partizipation von Frauen in Deutschland, S. 240

¹¹² Hoecker, ZParl 2011, S. 58 f.

¹¹³ vgl. Bremme, Die politische Rolle der Frau in Deutschland, S. 219

Versammlungen teilzunehmen¹¹⁴. Parteien in Deutschland wurden bereits Mitte des 19. Jahrhunderts gegründet. Es liegt auf der Hand, dass sich wichtige Spielregeln von Parteien herausbildeten, als Frauen die Betätigung in Parteien untersagt war. Zu diesen –bis heute existierenden– Spielregeln gehören ausweislich mit männlichen Politikern geführten Interviews: kämpferisches Verhalten (mit anschließendem gemeinsamen Bier), machtstrategisches Verhalten, Selbstdarstellung, Rationalität und Abstraktion von konkreten Bedürfnissen/Problemen und weitgehende Befreiung von Hausarbeit und Kindererziehung zur Absicherung ständiger Präsenz.¹¹⁵ Die benannten Spielregeln weisen „eine große Nähe zu Werten und Verhaltensweisen auf, die in unserer Kultur mit Männlichkeit verbunden sind“¹¹⁶. Zu den Erfahrungen von Frauen in der Politik zählt, dass sie als nicht ausreichend „politikfähig“ angesehen, sie belehrt und ihre inhaltliche Arbeit nachgeprüft wird ebenso, wie das Überhören ihrer Redebeiträge.¹¹⁷ Die Politik in ihrer institutionalisierten Form Partei bietet „Frauen kaum geeignete Voraussetzungen für ihr politisches Engagement“¹¹⁸. Sitzungszeiten von Gremien, Parteiversammlungen, Arbeitskreisen und Parlamentssitzungen sind beispielsweise nicht auf Öffnungs- und Schließzeiten von Kindergärten, Schulen oder Geschäften abgestimmt.¹¹⁹ Auch der häufig nach Sitzungen obligatorische Kneipenbesuch¹²⁰ wird als Erschwernis der Partizipation wahrgenommen. Die zeitliche Struktur von Politik erweckt den Anschein, „als ob kein Parteimitglied neben beruflicher und politischer Tätigkeit auch noch Familienaufgaben zu erfüllen hätte“¹²¹. Schließlich ist auf die „jahrtausendealten Tradition der Trennung des Öffentlichen und Politischen von einer privaten Sphäre und der entsprechenden kulturell-ideologischen Imagination des Weiblichen“, die als „kollektive Bilder und Phantasien wirkungsmächtig sind“ und das Selbstbild von Frauen beeinflussen, hinzuweisen. „Für Frauen ist der Schritt aus dem Haus immer –zumindest potentiell– verbunden mit einer Diskriminierung ihrer –weiblichen– Fähigkeiten als Mutter, Ehepartnerin und Hausfrau“¹²². Frauen, die sich politisch engagieren, stehen also vor einem Dilemma: Soweit sie ihre familiären Aufgaben genauso wichtig nehmen wie ihre Parteiaktivitäten, wird ihre Ernsthaftigkeit des politischen Engagements in Zweifel gestellt. Gewichtet sie die Parteiaktivität höher, kommt der Vorwurf die Familie zu vernachlässigen.¹²³ Es gilt mittlerweile als erwiesen, dass es einen Zusammenhang zwischen dem Frauenanteil in der Politik und den vorherrschenden Geschlechterrollen und Wertvorstellungen gibt.¹²⁴ Die strukturelle Diskriminierung lässt sich auch mit dem gängigen „Karriermuster“ belegen. Zu diesem gehört die Arbeit in lokalen Führungsgremien über einen längeren Zeitraum, um sich eine Hausmacht aufzubauen. Dies verlangt die Möglichkeit „abwesend“ zu sein, entweder am Feierabend und an Wochenenden, später auch am Tag.¹²⁵ Zu den wesentlichen Voraussetzungen für eine Nominierung gehören die „längere Bewährung als aktives Parteimitglied bzw. Abgeordnete/r sowie die Verankerung in einer partei-internen

¹¹⁴ vgl. Müller in Rohner/Beerheide, 100 Jahre Frauenwahlrecht, S. 32

¹¹⁵ vgl. Schöler-Macher, Elite ohne Frauen, S. 409

¹¹⁶ Schöler-Macher, Elite ohne Frauen., S. 413

¹¹⁷ vgl. Schöler-Macher, Informationsdienst des Forschungsinstituts Frau und Gesellschaft, Heft 1/1991, S. 101

¹¹⁸ Hoecker, APuZ 2008, S. 10 ff.

¹¹⁹ vgl. Schöler-Macher, Informationsdienst des Forschungsinstituts Frau und Gesellschaft, Heft 1/1991, S. 110

¹²⁰ vgl. Schöler-Macher, Informationsdienst des Forschungsinstituts Frau und Gesellschaft, Heft 1/1991, S. 111

¹²¹ Hoecker, Frauen in der Politik, S. 110

¹²² Schöler-Macher, Informationsdienst des Forschungsinstituts Frau und Gesellschaft, Heft 1/1991, S. 98 ff.

¹²³ vgl. Hoecker, ZParl 1986, S. 74

¹²⁴ Fuchs, Politische Partizipation von Frauen in Deutschland, S. 241

¹²⁵ so Hoecker, APuZ 2008, S. 50 ff.

Hausmacht¹²⁶. Alternativ dazu kann auch eine Verbandskarriere angestrebt und von dieser in eine Parteikarriere gewechselt werden¹²⁷. Es liegt auf der Hand, dass sich Karrieremuster primär an männlichen Biografien orientieren. Insbesondere jungen Frauen mit Kindern ist die Option der Abkömmlichkeit kaum oder nur unter erschwerten Bedingungen und meist mit finanziellem Mehraufwand möglich. „Nicht die unbezahlte Tätigkeit als Hausfrau und Mutter, sondern die Ausübung insbesondere höherer beruflicher Positionen führt zum Erwerb von Kompetenzen und auch Beziehungen, die in der Politik als unverzichtbar gelten“¹²⁸. Bereits 1985 war feststellbar, dass gemessen am Bevölkerungsanteil und an der Mitgliederstärke von Frauen in Parteien diese in Parlamenten unterrepräsentiert sind und die hohen Zuwächse an weiblichen Mitgliedern in Parteien in den 70er Jahren zu keinem entsprechenden Anstieg der parlamentarischen Vertretung von Frauen gesorgt haben.¹²⁹ Die Bereitschaft zur Kandidatur stieg in der alten Bundesrepublik seit 1972, Frauen stellten 1987 ein Viertel aller Kandidierenden bei der Bundestagswahl.¹³⁰ Frauen wurden auf hinteren und damit unsicheren Listenplätzen aufgestellt und nur ausnahmsweise in Wahlkreisen nominiert.¹³¹ Zusammenfassend kann formuliert werden: „Frauen in der Politik machen in der täglichen Konfrontation mit männlich geprägten Strukturen und mit einer Dominanz von Männern Erfahrungen, die sie >als Frauen<, als Angehörige desselben Geschlechts, machen - also unabhängig von ihrer je spezifischen Schicht- oder Generationszugehörigkeit (...). Diese Erfahrungen, die Frauen also strukturell als Gleiche betreffen und sie von ihren männlichen Kollegen daher unterscheiden, sind Erfahrungen der Abweichung vom Normalfall, es sind Erfahrungen des Nicht-eigentlich-Dazugehörens- der Fremdheit also.“¹³²

All diesen Symptomen kann nicht begegnet werden, wenn Ausnahmeregelungen die mit der Regelung in § 29 Abs. 5 Satz Landeswahlgesetz verbundene Förderungsabsicht unterlaufen. Es empfiehlt sich aus verfassungsrechtlichen Gründen die Ausnahmeregelungen zu streichen.

IV.3. (§ 29 Abs. 5 Sätze 5 und 6 (Ausnahmeregelung für „diverse“ Personen))

Die Regelung in § 29 Abs. 5 Sätze 5 und 6 verletzen den Grundsatz der Chancengleichheit im Wahlrecht. Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht zu Personen, die dauerhaft nicht einem Geschlecht zugeordnet werden können, wäre eine Regelung angemessener, nach der betroffene Personen ausschließlich für die Dauer der Aufstellungsversammlung entscheiden, ob sie auf der weiblichen oder männlichen Liste kandidieren wollen.

Mit der Regelung würden Personen, die im Personenstandsregister als „divers“ registriert sind einen Vorteil zu Lasten von Bewerber*innen die als weiblich oder männlich im Personenstandsregister registriert sind dergestalt haben, dass sie auf allen Listenplätzen kandidieren können. Dies Verletzt den Grundsatz der gleichen Wahl der Mitbewerbenden.

¹²⁶ Hoecker, Frauen in der Politik, S. 105

¹²⁷ vgl. Hoecker, Frauen in der Politik, S. 107

¹²⁸ Hoecker, Frauen in der Politik, S. 23

¹²⁹ vgl. Hoecker, Frauen in der Politik, S. 88

¹³⁰ vgl. Hoecker, Frauen in der Politik, S. 89

¹³¹ vgl. Hoecker, Frauen in der Politik, S. 89

¹³² Schöler-Macher, Elite ohne Frauen, S. 406

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl besagt wegen des Zusammenhangs mit dem egalitären demokratischen Prinzip, dass jedermann sein Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben können muss¹³³. Historisch betrachtet liegt der Grund für die Gleichheit der Wahl in der politischen Gleichheit aller Bürger*innen.¹³⁴ Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl erfasst den gesamten Wahlvorgang, von der Aufstellung der Bewerber*innen über die Stimmabgabe bis zur Zuteilung der Abgeordnetensitze¹³⁵.

Auch der Grundsatz der Gleichheit der Wahl gilt nicht unbeschränkt. Für die Ungleichbehandlung liegt in diesem Fall aber keine Rechtfertigung vor, weil insoweit in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Oktober 2017¹³⁶ die Rede von Personen ist, die sich dauerhaft weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zuordnen lassen. Bei einem Vorschlag, bei dem Personen, die im Personenstandsregister als „divers“ eingetragen sind sich für die Dauer der Aufstellungsversammlung entscheiden müssen, ob sie auf der weiblichen oder männlichen Liste kandidieren, liegt gerade keine „dauerhafte“ Zuordnung vor. Unmittelbar nach der Aufstellungsversammlung werden die Personen als „divers“ geführt und können selbstverständlich bei einer nächsten Wahlaufstellung auf der jeweils anderen Liste kandidieren.

Es ist schließlich auch zu berücksichtigen, dass es sich bei der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes um eine Entscheidung in einem Fall handelt, bei dem bei der betroffenen Person ein atypischer Chromosomensatz vorlag¹³⁷. Das Bundesverfassungsgericht spricht in seiner Entscheidung konsequent von „nicht zugeordnet werden können“ und nicht von „sich nicht zuordnen“ können.

IV.4. (§ 29 Abs. 5 Satz 7 (Ausnahmeregelungen für Parteien eines Geschlechts))

Die Regelung lässt offen, was konkret gemeint ist. Dies um so mehr, als in Gesetzestext und Begründung im Hinblick auf den zentralen Anknüpfungspunkt des programmatischen Grundsatzes eine Differenz besteht. Während es im Gesetzestext heißt „aus programmatischen Gründen ausschließlich einem Geschlecht zuzuordnen“ wird in der Begründung von „überwiegend und ausschließlich“ gesprochen. Diese Differenz muss im Gesetzesverfahren zwingend behoben werden, weil andernfalls das Prinzip der Normenklarheit verletzt ist.

Erschwerend kommt hinzu, dass der Begriff des programmatischen Grundsatzes nicht klar definiert ist. Vermutlich ist hier eine Anlehnung an § 10 Abs. 4 Parteiengesetz gemeint. Der § 10 Abs. 4 Parteiengesetz regelt den Parteiausschluss. Im Rahmen des § 10 Abs. 4 Parteiengesetz „sind damit inhaltlich-programmatische Positionen (gemeint), gegen die (nur) in der Weise verstoßen werden kann, dass ein Parteimitglied bekundet, die betreffenden Grundsätze nicht zu teilen oder gar abzulehnen“¹³⁸. Sollte die Ausnahmeregelung beibehalten werden, wäre es dringend geboten eine Definition der programmatischen Grundsätze im Gesetz selbst vorzunehmen.

¹³³ vgl. BVerfGE 82, 322; Urteil vom 29.09.1990, 2 BvE 1/90 u. a.

¹³⁴ vgl. Strelen in Schreiber, BWahlG, § 1 Rdn. 43

¹³⁵ vgl. Stern, Staatsrecht I, § 10, II.3., S. 305, vgl. BVerfGE 41, 399, Rdn. 40

¹³⁶ BVerfGE 147, 1–30, Ls 1;

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/10/rs20171010_1bvr201916.html;jsessionid=E64C1304A76FF4EC19AC712652914BB5.2_cid392

¹³⁷ vgl. a.a.O., Rdn. 1

¹³⁸ Ipsen, Parteiengesetz, § 10, Rdn. 30

Die im Brandenburger Paritätsgesetz gefundene Formulierung stellt auf die satzungsgemäße Aufnahme und die Vertretung eines Geschlechts ab¹³⁹. Eine in der Begründung des Gesetzentwurfes des Landtages Thüringen angesprochene feministische Partei existiert in Deutschland bereits. Die Feministische Partei DIE FRAUEN fällt auf den ersten Blick auf Grund ihrer Programmatik¹⁴⁰ unter die Regelung im Thüringer Landeswahlgesetz, dürfte aber nicht unter die Regelung des Paritätsgesetzes aus Brandenburg fallen. Ausweislich ihres Aufnahmeformulars¹⁴¹ und ihrer Satzung (§ 2)¹⁴² macht sie das weibliche Geschlecht nicht zur Aufnahmebedingung.

Die teilweise aufgeworfene These¹⁴³, die Parteiengründungsfreiheit des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG würde auch eine Partei zulassen, die nur männliche Wahlbewerber aufstellt, ist unzutreffend. Spätestens mit der Einführung des Art. 3 Abs. 2 Satz. 2 GG und Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen dürfte eine solche Aufstellung nicht mehr zulässig sein. Der Grundgesetzgeber hat durch Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG und Art. 2 Abs. 2 Verfassung des Freistaates Thüringen einen Handlungsauftrag ausgelöst. Diesem Auftrag würden Partei als Wahlvorbereitungsorganisationen nicht erfüllen können, wenn sie eine rein männliche Mitgliedschaft zulassen würden. Wenn es den Parteien per einfachem Gesetz (§ 10 Abs. 1 S. 4 Parteiengesetz) verboten ist bestimmte Personen aufzustellen, kann es nicht erlaubt sein, entgegen eines Handlungsauftrages Listen aufzustellen zu können.

Sollte die Regelung beibehalten werden, ist dringend eine Kongruenz zwischen Gesetzestext und Begründung herzustellen. Der Begriff des programmatischen Grundsatzes müsste in diesem Fall im Gesetz definiert werden, um dem Prinzip der Normenklarheit zu entsprechen. Die Regelung im Brandenburger Paritätsgesetz ist insofern präziser, würde allerdings die Regelung überflüssig machen, da die feministische Partei DIE FRAUEN das weibliche Geschlecht nur zur Aufnahmevoraussetzung machen. Eine Partei, die rein männliche Bewerber aufstellt wäre wegen Verstoßes gegen den Verfassungsauftrag zur Gleichberechtigung nicht zulässig. Damit würde die Regelung nicht mehr den Anforderungen der ständigen Rechtsprechung genügen, nach welcher der Gesetzgeber sich im Bereich des Wahlrechts bei seinen Einschätzungen und Bewertungen nicht an abstrakt konstruierte Fallgestaltungen sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren hat¹⁴⁴.

IV.5. § 30 Abs. 1 Sätze 4 und 5 (Zurückweisung und Teilzurückweisung)

Die Regelungen sind zur Umsetzung des mit § 29 Abs. 5 S. 1 Landeswahlgesetz verbundenen, verfassungsrechtlich zulässigen Ziels geeignet, erforderlich und angemessen. Geeignetheit und Erforderlichkeit sind offensichtlich. Die Angemessenheit ist darin begründet, dass der

¹³⁹ https://bravors.brandenburg.de/br2/sixcms/media.php/76/GVBI_I_01_2019.pdf

¹⁴⁰

http://www.feministischepartei.de/fileadmin/datensammlung/dokumente/2018_Programm_DIE_FRAUEN.pdf

¹⁴¹

http://www.feministischepartei.de/fileadmin/datensammlung/dokumente/Formalia/2018_Aufnahmeantrag.pdf

¹⁴² http://www.feministischepartei.de/fileadmin/datensammlung/dokumente/Formalia/2018_Satzung.pdf

¹⁴³ Schmitt Glaeser, Gutachten BMI, S. 4

¹⁴⁴ vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. Januar 2019, 2 BvC 62/14, Rdn. 46;

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2019/01/cs20190129_2bvco06214.html

geringstmögliche Eingriff gewählt worden ist, indem eine nicht den Vorgaben des § 29 Abs. 5 S. 1 Landeswahlgesetz entsprechende Liste nicht komplett zurückgewiesen wird, sondern erst ab dem/der Wahlbewerbenden, ab dem/der ein Verstoß gegen die Vorgaben des § 29 Abs. 5 S. 1 Landeswahlgesetz vorliegt. Ein milderes Mittel ist nicht erkennbar.

Ein milderes Mittel sind insbesondere nicht finanzielle Sanktionen. Zum einen verzichtet die staatliche Teilfinanzierung der Parteien aus guten Gründen auf Kriterien inhaltlicher Art bei der Mittelbemessung. Zum anderen würden finanzielle Sanktionen den finanzstärkeren Parteien erlauben sich von einem Verfassungsauftrag frei zu kaufen.

RAin Halina Wawzyniak

Berlin, Mai 2019

Das Dokument wurde zum Zweck der Veröffentlichung in der BTd bearbeitet.