

Jun.-Prof. Dr. Jelena von Achenbach, LL.M. (NYU)

████████████████████

████████████████

██

An das
Verfassungsgericht des Landes Brandenburg
Jägerallee 9 – 12
14469 Potsdam

In dem

Organstreitverfahren vor dem Verfassungsgericht des Landes Brandenburg

**der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD), Landesverband Brandenburg,
vertreten durch den Landesvorsitzenden ██████████,**

Seelenbinderstraße 42
12555 Berlin

Prozessbevollmächtigter:

██

– Antragsteller –

gegen

**den Landtag Brandenburg,
vertreten durch die Präsidentin Britta Stark,**

Alter Markt 1
14467 Potsdam

Prozessbevollmächtigte:

Jun.-Prof. Dr. Jelena von Achenbach, LL.M. (NYU)

– Antragsgegner –

mit dem **Aktenzeichen VfgBbg 9/19**

und dem **Antragsgegenstand: Gesetzesbeschluss vom 31.01.2019, Drittes Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz**, verkündet als Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes (GVBl. I 2019, Nr. 1),

beantrage ich namens und in Vollmacht des Antragsgegners,

den Antrag des Antragstellers zurückzuweisen.

Die Vollmacht liegt bei.

Begründung:

Inhaltsübersicht

A.	Regelungskonzept des Gesetzgebers.....	4
I.	Die Regelung zur geschlechterparitätischen Aufstellung der Landeslisten im Brandenburgischen Landeswahlgesetz	4
II.	Begründung und begrenzte Reichweite der eingeführten Paritätsregelung.....	7
B.	Zulässigkeit des Organstreitverfahrens	10
C.	Begründetheit des Organstreitverfahrens.....	11
I.	Verfassungsrechtliche Maßstäbe.....	11
1.	Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers im Wahlrecht.....	13
a.	Politisches Gestaltungsermessen und eingeschränkte Überprüfbarkeit des Gesetzgebers.....	13
b.	Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts der Parteien durch den Gesetzgeber.....	14
2.	Begrenzung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums durch die Wahlrechtsgrundsätze und die Rechte der Parteien.....	18
a.	Einschränkbarkeit der Wahlrechtsgrundsätze und der Rechte der Parteien durch Gesetz.....	18

b.	Bindung an einen besonderen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und eingeschränkte Überprüfbarkeit des Gesetzgebers.....	20
3.	Verfassungsrechtliche Gewährleistung der Wahlrechtsgrundsätze und der Rechte der Parteien	20
a.	Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl.....	21
b.	Freiheit der Wahl.....	22
c.	Chancengleichheit der Parteien	26
d.	Freiheit der Parteien	29
4.	Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Einschränkungen der Wahlrechtsgrundsätze und der Rechte der Parteien	30
a.	Das Gleichberechtigungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 VerfBbg als legitimes Ziel.....	31
b.	Die Integrationsfunktion von Wahlen als legitimes Ziel	37
c.	Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers	38
II.	Anwendung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe auf die angegriffene Paritätsregelung.....	40
1.	Keine Verletzung der Wahlrechtsgrundsätze und der Rechte der Parteien.....	40
a.	Keine Verletzung der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl.....	40
b.	Keine Verletzung der Freiheit der Wahl	43
c.	Keine Verletzung der Chancengleichheit der Parteien.....	45
d.	Keine Verletzung der Freiheit der Parteien	47
2.	Kein Verstoß gegen den besonderen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Wahlrecht	50
a.	Geschlechterparität ist eine verfassungsrechtlich legitimierte Zielsetzung	50
b.	Geeignetheit.....	58
c.	Erforderlichkeit.....	60
d.	Hilfsweise: Angemessenheit.....	62
D.	Ergebnis.....	63

A. Regelungskonzept des Gesetzgebers

I. Die Regelung zur geschlechterparitätischen Aufstellung der Landeslisten im Brandenburgischen Landeswahlgesetz

Durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes (BbgWahlG) – Parité-Gesetz (GVBl. I 2019, Nr. 1) hat der Gesetzgeber § 25 und § 30 BbgWahlG geändert. Die Änderung tritt am 30. Juni 2020 in Kraft. Sie gilt danach noch nicht für die nächsten Landtagswahlen im September 2019.

Nach der Änderung gelten folgende Regelungen:

Nach § 25 Abs. 3 S. 2 BbgWahlG sollen Frauen und Männer bei der Aufstellung der Landesliste gleichermaßen berücksichtigt werden. Die Aufstellung der Landesliste erfolgt durch die Landesversammlung, also die Versammlung der zum Zeitpunkt ihres Zusammentritts zum Landtag wahlberechtigten Mitglieder oder Delegierten der Partei oder politischen Vereinigung (§ 25 Abs. 2 Nr. 3 BbgWahlG).¹

Nach § 25 Abs. 3 S. 3 BbgWahlG bestimmt die Landesversammlung dazu *erstens* eine Liste der Bewerberinnen, die auf die Listenplätze der Landesliste gesetzt werden, die Frauen vorbehalten sind. *Zweitens* bildet die Landesversammlung eine Liste der Bewerber, die auf die Listenplätze der Landesliste gesetzt werden, die für Männer reserviert sind. *Drittens* bestimmt die Landesversammlung, aus welcher der beiden Listen der erste Listenplatz der Landesliste besetzt wird, wer also der Spitzenkandidat oder die Spitzenkandidatin wird.

Die Landesversammlung bildet demnach für die Aufstellung der Landesliste eine Liste mit Frauen und eine Liste mit Männern als „Vorlisten“; sie legt auch die Reihenfolge der Bewerberinnen bzw. Bewerber auf den Vorlisten fest. Dabei werden gemäß § 25 Abs. 3 S. 6 BbgWahlG Personen, die weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet sind, auch im Verfahren der Listenaufstellung durch die Parteien nicht vorab auf ein Geschlecht festgelegt. Sie können frei entscheiden, ob sie sich für die Liste der Frauen oder die Liste der Männer bewerben, aus denen die Landesliste gebildet wird.

Durch die Festlegung der Vorlisten und des ersten Listenplatzes bestimmt die Landesversammlung insgesamt die Reihenfolge der Bewerberinnen und Bewerber auf der Landesliste. Auf dieser Grundlage wird nach § 25 Abs. 3 S. 4 BbgWahlG die geschlechterparitätische Landesliste in einem

¹ Im Folgenden schließt der Begriff der Parteien als Träger des Wahlvorschlagsrechts aus Gründen der Lesbarkeit andere politische Vereinigungen, insbesondere Wählergemeinschaften, ein. In der verfassungsrechtlichen Bewertung der Paritätsregelung ergeben sich insofern keine Unterschiede.

„Reißverschlussverfahren“ abwechselnd aus den beiden Listen der männlichen und der weiblichen Bewerber gebildet.

Die paritätische Aufstellung der Landesliste setzt voraus, dass die beiden Vorlisten dieselbe Anzahl von Bewerberinnen bzw. Bewerbern enthalten. Ist dies nicht der Fall, gilt § 25 Abs. 3 S. 5 BbgWahlG. Wenn bei der geschlechterparitätischen Bildung der Landesliste eine der beiden Listen erschöpft ist, kann danach auf der Landesliste nur noch eine weitere Person aus der anderen Liste benannt werden. Die Liste wird auf diese Weise geschlossen, um die Geschlechterparität zu gewährleisten.

Eine Abweichung von den Vorgaben der geschlechterparitätischen Listenaufstellung ist nach § 25 Abs. 8 S. 2 BbgWahlG unzulässig. § 25 BbgWahlG enthält jedoch eine Sonderregelung dazu: § 25 Abs. 3 S. 7 BbgWahlG sieht eine Ausnahme von der Pflicht zu einer geschlechterparitätischen Listenaufstellung vor. Diese gilt nicht für Parteien, die nach ihrer Satzung nur ein Geschlecht aufnehmen und vertreten wollen. Reine Männer- oder Frauenparteien sind damit von der Anforderung der geschlechterparitätischen Listenaufstellung befreit.

Die Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen das Verfahren der geschlechterparitätischen Listenaufstellung sind in § 30 BbgWahlG geregelt. Nach § 30 Abs. 1 BbgWahlG entscheidet der Landeswahlausschuss über die Zulassung der Landeslisten. Er hat Wahlvorschläge zurückzuweisen, wenn sie den Anforderungen des BbgWahlG nicht entsprechen. Dazu zählt auch § 25 Abs. 3 BbgWahlG. Damit werden Listen, die nicht geschlechterparitätisch aufgestellt sind, zurückgewiesen.

Eine gesonderte Regelung gilt, wenn eine eingereichte Landesliste lediglich hinsichtlich einzelner Bewerber nicht den gesetzlichen Anforderungen entspricht. Für diesen Fall sieht § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BbgWahlG vor, dass der Wahlausschuss die betroffenen Bewerber streicht und die Landesliste neu bildet. Die Regelung gilt für den Fall, dass die Liste Bewerber enthält, die aus Gründen, die sich *nach der innerparteilichen Listenaufstellung* ergeben haben, nach §§ 8, 24 Abs. 1 BbgWahlG nicht wählbar sind. So kann ein Versterben, ein Wegzug aus Brandenburg oder eine Aberkennung des Wahlrechts durch Richterspruch nach der Listenaufstellung zum Verlust der Wählbarkeit führen, weswegen der Bewerber zu streichen ist. Entspricht eine Landesliste hingegen *von vornherein* nicht den gesetzlichen Anforderungen der Geschlechterparität, weist der Wahlausschuss die Liste nach § 30 Abs. 1 S. 2 BbgWahlG zurück.

Entsprechen einzelne Bewerber auf einer Landesliste nicht den gesetzlichen Anforderungen, streicht der Wahlausschuss ihre Namen nach § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BbgWahlG von der Liste. Diese Regelung galt schon vor der hier streitgegenständlichen Änderung des BbgWahlG und wurde nun im Hinblick auf die geschlechterparitätische Aufstellung der Landeslisten ergänzt. Denn die Streichung einzelner Bewerberinnen oder Bewerber kann insoweit zu einer besonderen

Problemlage führen: Wenn der Landeswahlausschuss einzelne Bewerber von der Landesliste streicht, wird dies regelmäßig dazu führen, dass die Landesliste nicht mehr den gesetzlichen Anforderungen der Geschlechterparität entspricht. Ausschließlich für diesen Fall, dass eine Landesliste *infolge vorzunehmender Streichungen* nicht mehr im Sinne des § 25 Abs. 3 S. 4 und 5 BbgWahlG geschlechterparitätisch besetzt ist, sieht § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BbgWahlG eine Neubildung vor.

Die Neubildung der Liste aufgrund vorzunehmender Streichungen richtet sich nach den Vorgaben des § 25 Abs. 3 BbgWahlG für die geschlechterparitätische Aufstellung der Landeslisten. Sie ist damit so geregelt, dass der Wahlausschuss keinen Ermessensspielraum hat. Bei der Neubildung bleiben alle verbliebenen (d.h. alle nicht gestrichenen) Bewerber auf der Liste. Dies gilt auch dann, wenn die Neubildung zu einem nichtparitätischen Listenende führt. Die Neubildung erfolgt damit nach der gesetzlichen Regelung in der Weise, dass der Wahlausschuss den Listenplatz eines gestrichenen Bewerbers mit dem nachfolgend gelisteten Bewerber desselben Geschlechts auffüllt. Es kommt damit zu einem *geschlechtsspezifischen* „Aufrücken“ der Bewerber von den nachfolgenden Listenplätzen. Wenn ein Mann von der Liste gestrichen wird, rücken alle Männer auf den nachfolgenden Listenplätzen jeweils um zwei Plätze auf den nächsthöheren Listenplatz, der für Männer vorgesehen ist, hoch. Die Reihenfolge der männlichen Bewerber wird daher so beibehalten, wie sie von der Landesversammlung in der Vorliste bestimmt wurde. Dies gilt auch für die Reihenfolge der weiblichen Bewerber. Es kommt jedoch durch das Aufrücken zu einem „Überholeffekt“, indem sich die *relative* Reihenfolge zwischen männlichen und weiblichen Bewerbern verändert.

Bei der Neubildung wird es infolge des geschlechtsspezifischen Aufrückens regelmäßig dazu kommen, dass die letzten Listenplätze nicht paritätisch besetzt sind. Dieses nichtparitätische Listenende bleibt nach § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BbgWahlG erhalten. Damit eröffnet § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BbgWahlG eine Ausnahme von der Regelung des § 25 Abs. 3 S. 5 BbgWahlG. Nach dieser wird die Liste geschlossen, wenn keine abwechselnde Benennung von Frauen und Männern mehr möglich ist, weil eine der beiden Vorlisten erschöpft ist. Führen hingegen Umstände, die sich erst *nach* der parteiinternen Aufstellung ergeben, zu einem Verstoß gegen die geschlechterparitätische Listenaufstellung, bleibt die Liste mit einem nichtparitätischen Listenende erhalten.

Ein Beispiel illustriert das Regelungskonzept der Neubildung der Landesliste nach § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BbgWahlG: Nach der Aufstellung der Landesliste, die den Anforderungen an die Geschlechterparität nach § 25 Abs. 3 BbgWahlG entspricht, verstirbt die Spitzenkandidatin der Partei, also die auf Listenplatz 1 gewählte Bewerberin. Sie ist daher vom Wahlausschuss von der Landesliste zu streichen, und der Wahlausschuss muss die Landesliste nach den gesetzlichen Vorgaben neubilden. Dies erfolgt in der Weise, dass auf den

frei gewordenen Platz 1 die Bewerberin von Platz 3 aufrückt. Sie „überholt“ damit den Bewerber auf Platz 2.

Infolge des Aufrückens auf den nach Streichung frei gewordenen Listenplatz 1 rücken *alle* nachfolgenden Bewerberinnen je zwei Plätze auf den nächsthöheren Platz einer Frau auf. Dieses Aufrücken führt dazu, dass der Listenplatz der letzten auf der Landesliste benannten Bewerberin frei wird, ohne dass eine Frau darauf nachrückt. Folgt auf der Landesliste dem letzten Listenplatz einer Bewerberin noch ein Bewerber, rückt dieser auf den frei gewordenen Platz auf. Damit ist das Listenende mit zwei aufeinanderfolgenden Männern besetzt.

II. Begründung und begrenzte Reichweite der eingeführten Paritätsregelung

Der Gesetzgeber reagiert mit der streitgegenständlichen Regelung zur geschlechterparitätischen Aufstellung der Landeslisten auf das ungleiche Verhältnis der Geschlechter im Landtag Brandenburg. Wie in den Gesetzesmaterialien ausgeführt, liegt der Frauenanteil der Abgeordneten in der laufenden Legislaturperiode bei rund 39 Prozent, der Männeranteil liegt bei rund 61 Prozent. Zwischen Frauen- und Männeranteil besteht damit ein Unterschied von 22 Prozentpunkten.

Der Gesetzgeber führt das ungleiche Verhältnis der Geschlechter in der gewählten Volksvertretung darauf zurück, dass bei der Aufstellung von Wahlbewerbern durch die Parteien und Wählergemeinschaften faktische Nachteile für Frauen bestehen. Auch diesbezüglich stützt er sich auf statistische Informationen. Bei den Wahlvorschlägen für die Landtagswahlen 2014 entsprach der Frauenanteil an den Nominierten nur rund 28 Prozent. Der gesetzlichen Regelung zur geschlechterparitätischen Listenaufstellung liegt damit zugrunde, dass schon die Wahlvorschläge deutlich weniger Frauen als Männer enthalten.

Vgl. Drs. 6/8210, S. 1 f., 24 ff.

Zudem legt der Gesetzgeber in den Gesetzesmaterialien dar, dass der Frauenanteil an den Abgeordneten des Landtages in den letzten Wahlperioden sogar kontinuierlich zurückgegangen ist: Von der vierten zur sechsten Wahlperiode fiel er von seinem Höchststand von 44,3 Prozent auf zunächst 39,8 Prozent und dann auf nunmehr nur noch 38,6 Prozent.

Dabei stagnierte der Anteil der Wahlbewerberinnen bei Landtagswahlen im gleichen Zeitraum mit Werten von 29,9 Prozent, 25,5 Prozent und 27,9 Prozent auf einem niedrigen Niveau.

Vgl. Drs. 6/8210, S. 25 f.

Auf dieser Grundlage geht der Gesetzgeber davon aus, dass der Grund für das ungleiche Geschlechterverhältnis im Landtag nicht das Wahlverhalten der Wählerinnen und Wähler ist. Vielmehr beruht die Ungleichheit der Frauen- und Männeranteile ausweislich der angeführten

Daten schon darauf, dass Männer und Frauen nicht in paritätischer Weise als Wahlbewerber aufgestellt werden. Männer und Frauen sind damit im Landtag *unabhängig* von der Wahlentscheidung der Wählerinnen und Wähler ungleich vertreten. Über die Geschlechterverhältnisse im Landtag entscheiden bereits die Wahlvorschläge der Parteien und Wählergemeinschaften.

Vgl. Drs. 6/8210, S. 1.

Dementsprechend hat der Gesetzgeber das Wahlvorschlagsrecht der Parteien als Ansatzpunkt gewählt, um den Frauenanteil im Landtag zu steigern.

Hierzu wurde im Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens unter Einbeziehung von Sachverständigen ein differenziertes Regelungskonzept entwickelt. Dazu zählt insbesondere, dass die angegriffene Regelung ausschließlich dafür gilt, wie die Parteien die *Landeslisten* aufstellen. Die gesetzliche Vorgabe der Geschlechterparität gilt nicht für die Aufstellung der Direktwahlbewerber. Dies war im ursprünglichen Gesetzesvorschlag noch vorgesehen und wurde im Gesetzgebungsverfahren abgeändert. Der Gesetzgeber hat damit kein „Totalkonzept“ der Geschlechterparität im Bereich des Wahlvorschlagsrechts gewählt.

Vgl. Drs. 6/8210 und 6/10466.

Der Gesetzgeber hat zudem die Paritätsregelung so gefasst, dass die Rechtslage für Männer und Frauen ganz formal und strikt gleich ist (s. schon I. und im Einzelnen weiter unten C. II. 1.). Er hat nicht den Weg gewählt, die statistisch dargelegte historische Benachteiligung von Frauen dadurch auszugleichen, dass er diesen bei der Aufstellung der Landeslisten rechtliche Vorteile einräumt. Die Paritätsregelung ist damit nicht nur an den verfassungsrechtlichen Maßstäben ausgerichtet, sondern auch und gerade an dem Ziel einer breiten gesellschaftlichen Akzeptanz orientiert. Zudem vermeidet es der Gesetzgeber mit der formalen und strikten rechtlichen Gleichbehandlung der Geschlechter, Frauen als ein der besonderen staatlichen Förderung bedürftiges Geschlecht zu stereotypisieren und zu „stigmatisieren“.

Im Gesetzgebungsverfahren wurden die verfassungsrechtlichen Fragen der Parität im Wahlrecht eingehend geprüft und behandelt. Der Gesetzgeber hat sich insbesondere mit den Ansichten zur Verfassungsmäßigkeit von Paritätsregelungen auseinandergesetzt, die in der Wissenschaft vertreten werden. Da das brandenburgische Paritätsgesetz das bundesweit erste seiner Art ist, lag keine verfassungsgerichtliche Rechtsprechung vor, die konkrete und spezifische Maßstäbe zur Entwicklung des Regelungskonzeptes begründet hätte. Der Gesetzgeber hat sich angesichts dessen an den allgemeinen Maßstäben der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung orientiert.

Vgl. Drs. 6/8210; 6/10466 mit Darstellung des Gesetzgebungsverfahrens, Verweis auf die Sachverständigenanhörung und die einschlägigen allgemeinen Grundsätze der Rechtsprechung.

Der Gesetzgeber hat sich insbesondere auch mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Dritten Option auseinandergesetzt. Er hat diese bei der Entwicklung der Paritätsregelung zugrunde gelegt.

Vgl. Drs. 6/10466, S. 4 und Anlage 3 (Änderungsantrag der SPD-Fraktion und der Fraktion DIE LINKE zum Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Inklusives Parité-Gesetz).

Das Regelungskonzept vermittelt zwischen den Verfassungsbelangen der freien Geschlechteridentität und der Förderung der faktischen Gleichberechtigung von Frauen. § 25 Abs. 3 S. 6 BbgWahlG belässt Personen, die personenstandsrechtlich weder dem weiblichen noch dem männlichen Geschlecht zuzuordnen sind, die freie Entscheidung, für welche Liste sie sich um einen Listenplatz bewerben wollen. Sie sind dadurch nicht auf ein Geschlecht vorfestgelegt. Die Regelung lässt auch die sonstigen Lebens- und Personenstandsverhältnisse unberührt. Da die Paritätsregelung nur für die Aufstellung der Landeslisten gilt, nicht aber für die Direktwahlbewerber, haben Personen des Dritten Geschlechts zudem die freie Möglichkeit, für die Direktwahl zu kandidieren, ohne sich zur Frage der Geschlechterzuordnung verhalten zu müssen. Der Gesetzgeber hat sich durchgängig daran orientiert, zwischen den verschiedenen widerstreitenden Verfassungsbelangen ausgleichend zu vermitteln. Dies kommt insbesondere darin zum Ausdruck, dass er die Geltung der Paritätsregelung lediglich auf 50 Prozent der Sitze des Landtags erstreckt hat. Die Wahl der anderen Hälfte der Abgeordneten des Landtags bleibt von Vorgaben zu den Geschlechteranteilen frei. Die eingeführte Paritätsregelung wird damit zwar nach der Prognose des Gesetzgebers zu einer Steigerung des Frauenanteils im Landtag führen, indem auch diejenigen Parteien ihre Landeslisten paritätisch aufstellen, die dies bislang nicht getan haben. Aber zu ausgeglichenen Geschlechterverhältnissen kann es im Landtag erst kommen, wenn der Frauenanteil auch an den Direktwahlmandaten auf 50 Prozent ansteigt. Dies ist jedoch nicht Gegenstand der angegriffenen Regelung.

Insgesamt lässt die eingeführte Paritätsregelung der freien Entscheidung und der politischen Gestaltung durch die Parteien bei der Ausübung des Wahlvorschlagsrechts weiten Raum. Sie schont die programmatische Freiheit der Parteien. Dies gilt auch im Rahmen der Aufstellung der Landeslisten. Zwar sind insoweit das Verfahren und die abwechselnde Besetzung der Listenplätze gesetzlich vorgegeben. Aber die Parteien sind in der Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber weiterhin frei; ebenso in der Entscheidung darüber, wer die Spitzenkandidatur erhält und ob sie mit einem Mann oder einer Frau besetzt wird. Die eingeführte Paritätsregelung schont die Freiheit

der Parteien auch in dem Sonderfall, dass die eingereichte Landesliste infolge vorzunehmender Streichungen vom Wahlausschuss neu zu bilden ist (§ 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BbgWahlG; dazu oben I.).

Zudem schützt die Paritätsregelung die programmatische Freiheit der Parteien durch die Öffnungsklausel, die für reine Männer- und Frauenparteien gilt (§ 25 Abs. 3 S. 7 BbgWahlG, dazu oben I.). Der Gesetzgeber verzichtet in dieser eng umgrenzten Konstellation auf eine verpflichtende geschlechterparitätische Listenaufstellung, weil eine Partei, die satzungsgemäß nur ein Geschlecht aufnimmt und vertritt, sonst nicht an Landtagswahlen teilnehmen könnte.

Demgegenüber hält der Gesetzgeber die regulären Parteien, die keine geschlechtsspezifisch-partikulare, sondern eine *allgemeine* Programmatik vertreten und beide Geschlechter aufnehmen, an diesem ihrem Anspruch fest, für beide Geschlechter gleichermaßen offen zu sein. Sie werden durch die Paritätsregelung allein hinsichtlich der abwechselnden Aufstellung von Männern und Frauen auf der Landesliste gebunden und bleiben im Übrigen in ihrer inhaltlichen Ausrichtung gänzlich frei.

Der Gesetzgeber hat die Belange der Parteien weiterhin dadurch berücksichtigt, dass er ihnen hinreichend Zeit für die Ausrichtung an den neuen Regelungen einräumt. Es liegt ein mehrjähriger Zeitraum vor den ersten regulären Landtagswahlen, bei denen die Paritätsregelung zu beachten ist. Dass die Paritätsregelung noch nicht für die Landtagswahl 2019 gilt, bedeutet nicht zuletzt auch, dass der Gesetzgeber die Paritätsregelung unter einen besonderen Vorbehalt der demokratischen Revision gestellt hat: Mit den Landtagswahlen 2019 steht mittelbar und politisch gesehen auch das Paritégesetz zur Abstimmung – und zwar *bevor* es in Kraft tritt und Bindungswirkung entfaltet: Die Wählerinnen können bei der Wahl 2019 die Mehrheit, die hinter dem Paritégesetz steht, abwählen („bestrafen“) oder bestätigen. Sie entscheiden daher mit der Wahl auch über das zukünftige Schicksal des Gesetzes, das eine neue Mehrheit im Landtag frei ändern oder abschaffen kann.

B. Zulässigkeit des Organstreitverfahrens

Der Antragsteller stellt hilfsweise zum Antrag im Organstreitverfahren Antrag im Verfassungsbeschwerdeverfahren. Er überlässt die Bewertung der statthafter Verfahrensort dem Gericht. Zur Zulässigkeit nehme ich daher für den Antragsgegner ggfs. nach Hinweis des Gerichts Stellung.

Die Darlegung des Antragstellers ist in materieller Hinsicht lückenhaft; Verweis darauf erfolgt im Rahmen der Behandlung der Begründetheit des Antrags.

C. Begründetheit des Organstreitverfahrens

Das Paritätsgesetz ist an den Wahlrechtsgrundsätzen und an den Rechten der Parteien, insbesondere der Chancengleichheit der Parteien, zu messen. Diese Grundsätze sind zwar nach der Rechtsprechung streng zu beachten. Es handelt sich aber nicht um uneinschränkbare Grundsätze. Das ergibt sich schon daraus, dass der Wahlvorgang der rechtlichen Ausgestaltung bedarf und daher der Gesetzgeber einen Gestaltungsauftrag hat. Dabei hat der Gesetzgeber einen weiten Einschätzungs- und Prognosespielraum. Die verfassungsrechtliche Kontrolle ist auf einen besonderen, wahlrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beschränkt. Mit der angegriffenen Paritätsregelung hat der Gesetzgeber die Grenzen seines Gestaltungsspielraums im Wahlrecht nicht überschritten. Die Regelung verletzt die Wahlrechtsgrundsätze und die Rechte der Parteien nicht. Sie ist verfassungsrechtlich durch das Gleichberechtigungsgebot nach Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 VerfBbg und die Integrationsfunktion der Wahlen legitimiert.

I. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

Brandenburg hat bundesweit das erste Gesetz zur Geschlechterparität im Wahlrecht erlassen. Es liegt dementsprechend bislang keine Rechtsprechung zur Verfassungsmäßigkeit gesetzlicher Paritätsregelungen im Wahlrecht vor. Zwar hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof 2018 am Maßstab der bayerischen Verfassung über die Frage entschieden, ob eine *Pflicht* des Gesetzgebers zum Erlass von Paritätsregelungen im Wahlrecht besteht. Dies ist jedoch nicht die Frage des vorliegenden Organstreitverfahrens. Vorliegend geht es um die – zu bejahende – Frage, ob der Gesetzgeber ein *Recht* hat, bestimmte Paritätsregelungen für das Wahlrecht zu erlassen. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit von Paritätsgesetzgebung ist verfassungsrechtlich anders zu bewerten als die Frage eines Verfassungsverstößes durch unterlassenes Handeln des Gesetzgebers.

Für die verfassungsrechtliche Bewertung der angegriffenen Paritätsregelung gelten die allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätze des Wahlrechts. Denn Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG verlangt, wie das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt hat, dass die Grundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl auch bei politischen Wahlen in den Ländern gelten. Die Länder haben diesem Verfassungsgebot bei der Regelung des Wahlrechts zu ihren Länderparlamenten (und auf kommunaler Ebene) zu genügen.

BVerfGE 99, 1, Rn 30; im Kontext der Frage der Zulässigkeit einer Verfassungsbeschwerde wegen einer Verletzung der Wahlrechtsgrundsätze des Grundgesetzes bei allgemeinen politischen Wahlen auf der Ebene der Länder. Eine solche ist nicht mit der Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG vor dem Bundesverfassungsgericht rüfbar, da Art. 28 Abs.

1 S. 2 GG keine subjektive Rechtsposition des Einzelnen vermittelt. Das Bundesverfassungsgericht entscheidet über eine Verletzung der Wahlrechtsgrundsätze des Grundgesetzes durch die Länder im Wege des Bund-Länder-Streits nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG.

Die verfassungsrechtlichen Grundsätze des Wahlrechts sind in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fest etabliert. Das Wahlrecht als grundrechtsgleiches Recht ist danach von der Ausgestaltung und Konkretisierung durch den Gesetzgeber geprägt, was auch Einschränkungen umfasst. Daraus ergibt sich, dass der Gesetzgeber grundsätzlich das Recht hat, Paritätsregelungen zu erlassen.

Der Gesetzgeber hat nach Art. 38 Abs. 3 Grundgesetz (GG), Art. 22 Abs. 5 Verfassung des Landes Brandenburg (VerfBbg) die Kompetenz und den Regelungsauftrag, das verfassungsrechtlich gewährleistete Wahlrecht praktisch auszugestalten und zu konkretisieren. Der Gesetzgeber verfügt dabei über einen weiten Gestaltungsspielraum. Um nur einige Beispiele dafür zu nennen: Der Wahlgesetzgeber ist frei, sich zwischen Verhältnis- und Mehrheitswahl zu entscheiden und kann auch die Verhältniswahl mit Elementen der Mehrheitswahl verbinden. Er kann im Rahmen der Verhältniswahl die Wahlentscheidung der Bürgerinnen und Bürger auf die Wahl starrer Listen beschränken oder den Bürgerinnen und Bürgern ein Wahlrecht zwischen mehreren Kandidatinnen und Kandidaten auf einer oder mehreren Listen einräumen. Der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum umfasst auch die Entscheidung für oder gegen eine Sperrklausel („Fünfprozenthürde“). Die Fünfprozenthürde darf auch mit einer Grundmandatsklausel („drei Direktmandate“) durchbrochen werden. Zudem darf der Gesetzgeber das Wahlrecht grundsätzlich auch so ausgestalten, dass die proportionale Sitzverteilung durch Überhangmandate durchbrochen wird, die nicht ausgeglichen werden.

Der verfassungsrechtliche Regelungsauftrag an den Gesetzgeber erstreckt sich auch auf das Verfahren der innerparteilichen Kandidatenaufstellung. Denn das Verfahren, in dem die Parteien Kandidatinnen und Kandidaten für die Wahl zum Landtag aufstellen, schafft die notwendigen Voraussetzungen für die demokratische Wahl. Es ist integraler Bestandteil des Wahlvorgangs. Der Gesetzgeber muss den demokratischen Charakter des Wahlvorgangs durch gesetzliche Anforderungen an das Verfahren der innerparteilichen Kandidatenaufstellung sichern. Auch dabei besteht ein Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.

Begrenzt wird der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers durch die Wahlrechtsgrundsätze und die verfassungsrechtlichen Rechte der Parteien. Diese Gewährleistungen gelten jedoch nicht absolut. Sie können durch gesetzliche Regelungen eingeschränkt werden, die einem verfassungsrechtlich legitimierten Ziel dienen, zur Zielverfolgung nicht ungeeignet sind und das erforderliche Maß nicht überschreiten.

Zu den Zielen, die grundsätzlich geeignet sind, Einschränkungen der Wahlrechtsgrundsätze und der Rechte der Parteien zu rechtfertigen, zählen die Funktionsfähigkeit des Parlaments, die Bildung stabiler Regierungen, die Sicherung der Integrationsfunktion der Wahlen bei der politischen Willensbildung des Volkes und der Gleichberechtigungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG. In Verfolgung der zwei letztgenannten Verfassungsziele kann der Gesetzgeber Paritätsregelungen im Wahlrecht erlassen.

1. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers im Wahlrecht

a. Politisches Gestaltungsermessen und eingeschränkte Überprüfbarkeit des Gesetzgebers

Art. 38 Abs. 3 GG und Art. 22 Abs. 5 VerfBbg überlassen es dem Gesetzgeber, die Einzelheiten des Wahlrechts zu bestimmen. Der Gesetzgeber konkretisiert die verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze und gestaltet das Wahlrecht aus.

Das Bundesverfassungsgericht urteilt in ständiger Rechtsprechung, dass die Aufgabe des Gesetzgebers, das Wahlrecht zu regeln und auszugestalten, sich nicht in der Regelung technischer Einzelheiten erschöpft.

Sie erfordert, so das Bundesverfassungsgericht, schon im Hinblick auf die Auswahl des Wahlsystems und dessen Durchführung im Einzelnen vielfältige Entscheidungen von großer Tragweite. Dem Bundesgesetzgeber ist dabei ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt.

Vgl. zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14 –, juris Rn 41, 46. S. bereits BVerfGE 3, 19, Rn 24 ff., wo sich das Gericht hinsichtlich des Konkretisierungs- und Gestaltungsauftrags zu den Wahlrechtsgrundsätzen aus Art. 38 Abs. 1 GG auf Rechtsprechung bereits des Staatsgerichtshofes der Weimarer Zeit bezieht. Weiter u.a. BVerfGE 95, 335, Rn 52; 121, 266, Rn 94, und 131, 316, Rn 54 ff. Im letztgenannten Urteil führt das Gericht erneut aus, dass der Bundesgesetzgeber bereits in der grundlegenden Entscheidung für ein Wahlsystem grundsätzlich frei ist. Art. 38 Abs. 1 und 2 GG gibt insoweit lediglich Grundzüge vor. Das Gericht verweist darauf, dass nach Art. 38 Abs. 3 GG das Nähere ein Bundesgesetz bestimmt. Aus dem Zusammenhang dieser Absätze, vor allem aber auch aus der Entstehungsgeschichte dieser Norm wird deutlich, so das Gericht, dass der Verfassungsgeber die Festlegung und konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offengelassen hat. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Wahlgesetzgeber frei, sich zwischen Verhältnis- und Mehrheitswahl zu entscheiden. Er darf die Wahlentscheidung der Bürgerinnen und Bürger auf die Wahl starrer Listen beschränken. Das gesetzgeberische Ermessen umfasst die Festlegung einer Fünfprozentklausel als Mindestschwelle für die Sitzzuteilung ebenso wie deren Durchbrechung durch eine Grundmandatsklausel. Der Gesetzgeber darf das Wahlrecht außerdem in einer Weise ausgestalten, die – in gewissem Maße – Überhangmandate hervorbringt.

Dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers entspricht eine eingeschränkte Überprüfbarkeit der gesetzgeberischen Entscheidungen im Wahlrecht durch die Verfassungsgerichtsbarkeit. Dies erkennt das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung an. Verfassungsgerichtlich überprüfbar ist nur, ob der Gesetzgeber sich in den Grenzen des Gestaltungsspielraums gehalten oder diese überschritten und verfassungsrechtliche Gewährleistungen verletzt hat.

Grundlegend BVerfGE 3, 19, Rn 25-26; zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14, Rn 46; mit Nachweis der älteren Rspr weiter BVerfGE 132, 39, Rn 27; 123, 39, Rn 116; 95, 408, Rn 49.

b. Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts der Parteien durch den Gesetzgeber

Der gesetzgeberische Regelungsauftrag im Wahlrecht umfasst auch die gesetzliche Regelung des innerparteilichen Verfahrens der Kandidatenaufstellung. Der Gesetzgeber regelt das Verfahren, in dem die Parteien Wahlbewerber aufstellen, auf der Grundlage des Art. 38 Abs. 3 GG bzw. Art. 22 Abs. 5 VerfbBbg, um den demokratischen Charakter der Wahl zu gewährleisten. Er hat hierbei, wie im Wahlrecht insgesamt, einen Gestaltungsspielraum. Die Aufstellung der Kandidatinnen und Kandidaten (Wahlbewerber) legt die personale Grundlage für die Wahl zu den Gesetzgebungsorganen, die nach Art. 20 Abs. 2 GG und entsprechend nach Art. 2 Abs. 2 VerfbBbg Ausgangspunkt aller demokratischen Legitimation der Staatsgewalt ist.

Vgl. BVerfGE 89, 243, juris Rn 38, 41; 123, 39, Rn 108; 131, 316, Rn 52.

Die Aufgabe, die Bewerber für die Wahlen zum Landtag aufzustellen (Wahlvorschlagsrecht), legt das Wahlrecht mit § 21 Abs. 1 BgbWahlG in die Hände der Parteien und politischen Vereinigungen. Die Parteien reichen Wahlvorschläge für die Wahl in Wahlkreisen und für Landeslisten ein, §§ 21 Abs. 6, 25 BbgWahlG.

Staatliche Wahlorgane entscheiden nach § 30 BbgWahlG lediglich über die Zulassung der Wahlvorschläge und der Landeslisten.

Für Bundestagswahlen begründen §§ 18, 21, 27 BWahlG das Wahlvorschlagsrecht der Parteien.

Die Parteien üben das Wahlvorschlagsrecht insgesamt unter Bindung an wahlgesetzliche Anforderungen aus. Die innerparteiliche Aufstellung von Bewerbern für die Landtagswahlen unterfällt somit nicht einem ausschließlichen Recht der Parteien zur autonomen Selbstorganisation. Die Freiheit der Parteien ist bereits dadurch beschränkt, dass ihre innere Organisation nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG; Art. 20 Abs. 3 S. 1 VerfbBbg demokratischen Grundsätzen entsprechen muss

und die Wahlrechtsgrundsätze auch für die Ausgestaltung des innerparteilichen Wahlsystems und die Ausübung des Wahlvorschlagsrechts der Parteien gelten.

Vgl. bereits BVerfGE 20, 56, Rn 139. Danach hat der Verfassungsgeber zur Sicherung der freiheitlichen Demokratie durch das Gebot der innerparteilichen Demokratie die Freiheit der Parteien beschränkt. S. auch *Werner*, Gesetzesrecht und Satzungsrecht bei der Kandidatenaufstellung politischer Parteien, 2010, S. 50, wonach das Erfordernis der Einhaltung demokratischer Grundsätze an sich nicht in Widerspruch zur Parteienfreiheit stehe. Die verfassungsrechtliche Vorgabe des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG begrenze die grundsätzliche Gründungs- und Organisationsfreiheit der politischen Freiheit und schränke sie damit ein (s. auch S. 164 f.). Zur Bindung der Parteien an die Wahlrechtsgrundsätze BVerfGE 89, 243, juris Rn 39; auch BVerfG, Beschluss vom 1. April 2015, – 2 BvR 3058/14, Rn 25.

Zudem ist das Wahlvorschlagsrecht der Parteien aufgrund von Art. 38 Abs. 3 GG, Art. 22 Abs. 5 S. 1 VerfBbg Gegenstand der gesetzlichen Regelung und Ausgestaltung. Der Gesetzgeber ist insbesondere ermächtigt, das Verfahren zu regeln, in dem die Parteien die Wahlbewerber aufstellen. Das bestätigt die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

In BVerfGE 89, 243 überprüft das Gericht im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde anhand der gesetzlich in §§ 21 Abs 1 bis 4 und 6, 27 BWahlG normierten Anforderungen an die Kandidatenaufstellung durch politische Parteien, ob das Verfahren, in dem die Hamburger CDU ihre Wahlkreisbewerber für die Bundestagswahl 1990 in Wahlkreismitgliederversammlungen aufstellte, einen Wahlfehler begründet (juris Rn 38 ff., 41).

Die Regelungsbefugnis des Gesetzgebers folgt daraus, dass die Aufstellung der Wahlkandidaten durch die Parteien die personale Grundlage des Wahlvorgangs herstellt und damit dessen integraler Bestandteil ist. Die innerparteiliche Aufstellung der Kandidaten schafft die notwendige Voraussetzung für die Wahl und bestimmt die Optionen der Wahlentscheidung der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger. Bei der Wahl gibt es für die Wahlberechtigten keine Möglichkeit, andere als vorgeschlagene Bewerber zu wählen. Sowohl nach Bundeswahlrecht wie nach Brandenburgischem Wahlrecht können die Wählerinnen und Wähler mit der Zweitstimme auch keinen Einfluss auf die Listenplätze der Kandidaten nehmen. Daher berührt das Verfahren der Kandidatenaufstellung unmittelbar die Verwirklichung des aktiven und des passiven Wahlrechts, das Art. 38 Abs. 1 GG gewährleistet.

Vgl. BVerfGE 89, 243, Rn 39, 41; danach ist die Kandidatenaufstellung die Nahtstelle zwischen den von den Parteien weitgehend autonom zu gestaltenden Angelegenheiten ihrer inneren Ordnung und dem auf die Staatsbürger bezogenen Wahlrecht. Ausnahmen von der Wahl mit starren Listen durch die Möglichkeit des Panaschierens gelten in einer Reihe von Kommunalwahlgesetzen der Länder.

Das Bundesverfassungsgericht entnimmt Art. 38 Abs. 3 GG nicht nur die Kompetenz des Gesetzgebers, die innerparteiliche Kandidatenaufstellung zu regeln, sondern darüber hinaus im Sinne einer Wesentlichkeitslehre ausdrücklich auch einen *Regelungsauftrag* an den Gesetzgeber.

S. BVerfGE 123, 39, Rn 115, wonach Art. 38 Abs. 3 GG den Gesetzgeber ermächtigt und *verpflichtet*, die Einzelheiten der Ausgestaltung des Wahlrechts (insbesondere Wahlsystem und Wahlverfahren) und der Einhaltung der Wahlrechtsgrundsätze festzulegen. Nach BVerfGE 121, 266, Rn 94 hat der Verfassungsgeber die konkrete Ausgestaltung des Wahlsystems bewusst offengelassen und der Gesetzgeber ist insoweit aufgerufen, ein Stück materiellen Verfassungsrechts auszufüllen.

Indem die innerparteiliche Kandidatenaufstellung notwendige Voraussetzung und Bestandteil des Wahlvorgangs ist, bezieht sich der Regelungsauftrag des Gesetzgebers aus Art. 38 Abs. 3 GG bzw. Art. 22 Abs. 5 VerfbBgg auch darauf. Das Bundesverfassungsgericht *verpflichtet* den Gesetzgeber ausdrücklich, die innerparteiliche Kandidatenaufstellung zu regeln, damit gesetzliche Anforderungen den demokratischen Charakter der Wahl auch in der Wahlvorbereitung durch die Parteien gewährleisten.

Nach BVerfGE 47, 253, Rn 64, darf der Gesetzgeber es nicht bei der Annahme bewenden lassen, eine demokratischen Grundsätzen entsprechende Kandidatenaufstellung werde aufgrund der Parteisatzungen und tatsächlicher Übung regelmäßig auch ohne Nachweis erfolgen, sondern muss dies gesetzlich regeln.

Wenn der Gesetzgeber durch gesetzliche Anforderungen an das Verfahren der Kandidatenaufstellung den demokratischen Charakter der Wahl sichert, konkretisiert er damit zugleich das verfassungsrechtliche Gebot der innerparteilichen Demokratie aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 20 Abs. 3 S. 1 VerfbBgg: Er gestaltet dadurch das Gebot der innerparteilichen Demokratie für den speziellen Aspekt des Wahlvorschlagsrechts der Parteien aus.

Damit zählt die gesetzliche Regelung eines demokratischen Verfahrens der Kandidatenaufstellung auf der Grundlage des Art. 38 Abs. 3 GG bzw. Art. 22 Abs. 5 VerfbBgg zu der verfassungsunmittelbaren Begrenzung der Freiheit der Parteien, die Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 20 Abs. 3 S. 1 VerfbBgg bewirken. Aus dem verfassungsrechtlichen Parteistatus besteht daher kein Anspruch der Parteien darauf, das Verfahren der Aufstellung von Wahlkandidaten ausschließlich selbst durch Parteisatzung zu regeln.

Vgl. BVerfGE 89, 243. Darin entwickelt das Gericht aus der gesetzlichen Anforderung einer „Wahl“ in § 21 Abs. 1 BWahlG über das Gebot einer geheimen Abstimmung hinaus einen weiteren Kernbestand an elementaren Verfahrensgrundsätzen, ohne den ein Kandidatenvorschlag schlechterdings nicht Grundlage eines demokratischen Wahlvorgangs sein kann (Rn 38 ff., 41

ff.). Dazu zählt das Gericht für die Wahl eines Wahlkreiskandidaten durch die Mitglieder- oder Vertreterversammlung der Partei, dass die Kandidaten sich persönlich vorstellen und programmatische Aussagen machen können.

Selbst wenn gesetzliche Regelungen des Verfahrens der Kandidatenaufstellung nicht mehr als Konkretisierung des Gebots der innerparteilichen Demokratie und damit als Teil der verfassungsunmittelbaren *Begrenzung* der Freiheit der Parteien gewertet werden, sondern als eine gesetzliche *Einschränkung*, gilt: Die Rechte der Parteien gelten nicht uneinschränkbar (dazu sogleich unter 2. a.). Eingriffe können durch verfassungsrechtlich legitimierte Ziele gerechtfertigt werden. Dazu zählt u.a. die Gewährleistung einer demokratischen Wahl ebenso wie das Gleichberechtigungsgebot nach Art. 3 Abs. 2 GG.

Zur Einschränkung der Chancengleichheit der Parteien mwN BVerfGE 131, 316, Rn 65.

Die Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers bezüglich des Wahlvorschlagsrechts der Parteien kommt in einer Reihe von Regelungen zu dessen Ausübung zum Ausdruck, die verfassungsrechtlich unbeanstandet geblieben sind.

§ 21 Abs. 2 BbgWahlG regelt die Ausübung des Wahlvorschlagsrechts, indem er zeitliche und formale Anforderungen an die Anzeige der Beteiligung einer Partei an der Wahl beim Landeswahlleiter festlegt. Die Wahlvorschlagsberechtigung wird amtlich überprüft und festgestellt. Für Listenvereinigungen gelten nach § 22 BbgWahlG besondere förmliche Anforderungen, die amtlich überprüft werden.

Weiterhin stellt § 24 Abs. 1 BbgWahlG an Wahlvorschläge der Parteien die Anforderung, dass ein Wahlkreisbewerber nur in einem Wahlkreis und in diesem Wahlkreis nur in einem Kreiswahlvorschlag, ein Landeslistenbewerber nur in einer Landesliste benannt werden darf.

Zudem schränken gesetzliche Einschränkungen der Wählbarkeit das Wahlvorschlagsrecht ein. So macht § 8 Abs. 1 BbgWahlG einen seit drei Monaten währenden ständigen Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt zur Bedingung der Wählbarkeit. Daneben begründet § 8 Abs. 2 BbgWahlG Ausschlüsse von der Wählbarkeit.

Dass die Vorbereitung und Durchführung der Wahl strikt rechtlich geregelt sind und die Anwendung dieser Vorschriften staatlich kontrolliert wird, entspricht dabei der Bedeutung der Wahl als Ausgangspunkt aller demokratischen Legitimation und der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des aktiven und passiven Wahlrechts.

Vgl. BVerfGE 89, 234, Rn 38. Die Nichteinhaltung wahlgesetzlicher Vorschriften durch die Parteien kann danach einen Wahlfehler darstellen und sich auf die Gültigkeit der Wahl auswirken, weil die Parteien unter Bindung an wahlgesetzliche Anforderungen kraft Gesetzes Aufgaben bei der Organisation der Wahlen erfüllen.

2. Begrenzung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums durch die Wahlrechtsgrundsätze und die Rechte der Parteien

a. Einschränkung der Wahlrechtsgrundsätze und der Rechte der Parteien durch Gesetz

Der Gestaltungsspielraum des Wahlrechtsgesetzgebers ist verfassungsrechtlich umgrenzt (s. oben unter 1. a.). Der Gesetzgeber muss den demokratischen Charakter der Wahlen gewährleisten. Er ist an die Gewährleistung der allgemeinen, unmittelbaren, freien und gleichen Wahl nach Art. 38 Abs. 1 GG gebunden. Dies setzt der Gestaltungsmacht des Gesetzgebers Grenzen. Zudem begrenzen die verfassungsrechtlichen Rechte der Parteien, insbesondere die Chancengleichheit der Parteien, die gesetzliche Ausgestaltung des Wahlrechts.

Nach BVerfGE 131, 316, Rn 57 findet die gesetzgeberische Gestaltungsmacht ihre Grenzen dort, wo das jedem Bürger zustehende Recht auf freie und gleiche Teilhabe an der demokratischen Selbstbestimmung beeinträchtigt wird. Zur Chancengleichheit der Parteien als Grenze des Gestaltungsspielraums des Wahlrechtsgesetzgebers vgl. BVerfGE 3, 19, Rn 31; 95, 335, Rn 70; 121, 266, Rn 97.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit überprüft die Einhaltung der Grenzen des Gestaltungsspielraums des Wahlrechtsgesetzgebers.

stRspr, zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14; mit Nachweisen der älteren Rspr zudem BVerfGE 132, 39; 131, 316; 95, 408.

Das Bundesverfassungsgericht urteilt jedoch in ständiger Rechtsprechung, dass die Allgemeinheit und die Gleichheit der Wahl ebenso wie die Chancengleichheit der Parteien keinem absoluten Differenzierungsverbot unterliegen.

Zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14, Rn 43; s. auch BVerfGE 132, 39, Rn 25; 129, 300, Rn 87; 130, 212, Rn. 61 f.; 121, 266, Rn 97, zur Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl sowie zur Chancengleichheit der Parteien. Schon BVerfGE 3, 19, Rn 24, stellt fest, dass die Natur der Sache es mit sich bringt, dass nicht jeder der Wahlrechtsgrundsätze in voller Reinheit verwirklicht werden kann.

Differenzierungen (rechtliche Ungleichbehandlungen), die in die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl oder die Chancengleichheit der Parteien eingreifen, bedürfen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stets eines durch die Verfassung legitimierten, rechtfertigenden Grundes. Dieser muss von mindestens gleichem Gewicht wie das eingeschränkte Verfassungsgut sein.

BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14, Rn 46; zuvor BVerfGE 132, 39, Rn 25; 121, 266, Rn 98; 120, 82, Rn 108 ff.; 95, 408, Rn 43 ff. S. auch schon BVerfGE 1, 208, Rn 128; 3, 19, Rn 24 ff.

Soweit das Gericht einen *zwingenden Grund* für eine Einschränkung der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl fordert, hat es ausdrücklich klargestellt: Dies erfordert nicht, dass sich die Differenzierungen von Verfassungen wegen als zwangsläufig oder notwendig darstellt, wie es etwa in Fällen der Kollision zwischen den Wahlrechtsgrundsätzen oder zwischen diesen und anderen Grundrechten der Fall sein kann.

Als logische Konsequenz folgt aus dem Gestaltungsauftrag gemäß Art. 38 Abs. 3 GG bzw. Art. 22 Abs. 5 BbgVerf auch die Befugnis des Gesetzgebers, im Zuge der Verfolgung verfassungsrechtlich legitimer Ziele auch verfassungsrechtliche Gewährleistungen im Wahlrecht zu beschränken. Denn die Verfassung gibt eben gerade kein bestimmtes Wahlrecht vor. Das Bundesverfassungsgericht betont, dass der Gesetzgeber im Rahmen seines weiten Entscheidungsspielraums bei der Konkretisierung der Wahlgrundsätze selbst entscheiden muss, ob und inwieweit Abweichungen von einzelnen Wahlrechtsgrundsätzen im Interesse der Einheitlichkeit des ganzen Wahlsystems und zur Sicherung der mit ihm verfolgten staatspolitischen Ziele gerechtfertigt sind.

BVerfGE 123, 39, Rn 116; s. auch BVerfGE 3, 19, Rn 25 f.; 59, 119, Rn 23; 95, 335, Rn 69.

Das Bundesverfassungsgericht erkennt ausdrücklich an, dass der Gesetzgeber dabei Vereinfachungen und Typisierungen vornehmen darf. Er ist mithin befugt, im Rahmen der Ausgestaltung des Wahlrechts Lebenssachverhalte im Hinblick auf wesentliche Gemeinsamkeiten normativ zusammenzufassen und dabei Besonderheiten, die im Tatsächlichen durchaus bekannt oder absehbar sind, generalisierend zu vernachlässigen. Der Gesetzgeber hat sich dabei nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren.

BVerfGE 132, 39, Rn 29, s. auch BVerfGE 95, 408, Rn 45.

Es ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, die Wahlrechtsgrundsätze mit gegenläufigen Verfassungsbelangen zum Ausgleich zu bringen. Dieser Spielraum ist von der Verfassungsgerichtsbarkeit zu achten.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14, Rn 46; BVerfGE 132, 39, Rn 26; 123, 39, Rn 116, mit Nachweisen der älteren Rechtsprechung.

- b. Bindung an einen besonderen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und eingeschränkte Überprüfbarkeit des Gesetzgebers

Der Gesetzgeber ist bei der Ausgestaltung des Wahlrechts und der Wahlrechtsgrundsätze allein an die Anforderungen eines besonderen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit gebunden und darf in diesem Rahmen nach eigenem staats- und verfassungspolitischen Ermessen handeln. Dies bestimmt auch die Reichweite der verfassungsgerichtlichen Überprüfung der angegriffenen Paritätsregelungen im Brandenburgischen Wahlgesetz.

Der Gesetzgeber darf die Wahlrechtsgrundsätze und Rechte der Parteien einschränken, wenn die einschränkenden Regelungen zur Verfolgung des verfassungsrechtlich legitimierten Ziels nicht ungeeignet sind und das erforderliche Maß nicht überschreiten.

Vgl. Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14, Rn 46; BVerfGE 132, 39, Rn 27; vgl. bereits BVerfGE 6, 84, Rn 30; 95, 408, Rn 44-45.

Verfassungsgerichtlich überprüfbar ist lediglich, ob der Gesetzgeber hinsichtlich des Ausgleichs der kollidierenden Verfassungsbelange die Grenzen seines Gestaltungsspielraums überschritten hat. Es ist hingegen nicht Aufgabe der Verfassungsgerichtsbarkeit, darüber zu befinden, ob der Gesetzgeber innerhalb seines Ermessensbereichs zweckmäßige oder rechtspolitisch erwünschte Lösungen gefunden hat.

Vgl. Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14, Rn 46; BVerfGE 132, 39, Rn 27, mit Nachweisen der weiteren Rechtsprechung; s. auch bereits BVerfGE 3, 19, Rn 24–26.

Daraus folgt, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit, sofern die gesetzliche Regelung an einem Ziel orientiert ist, das der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts verfolgen darf, einen Verstoß gegen die Wahlrechtsgrundsätze oder die Rechte der Parteien nur feststellen kann, wenn die Regelung zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet ist oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreitet. Das verfassungsrechtlich erlaubte Ausmaß der Einschränkung richtet sich dabei auch danach, mit welcher Intensität in das Wahlrecht eingegriffen wird.

Nach ihrem Sinn und Zweck sind diese Grundsätze auf alle Regelungen anwendbar, die das Wahlrecht gesetzlich ausgestalten und dabei Wahlrechtsgrundsätze und die Rechte der Parteien einschränken, einschließlich der Chancengleichheit der Parteien. Sie begrenzen damit auch die Reichweite der verfassungsgerichtlichen Überprüfung der streitgegenständlichen Regelungen zum Verfahren der geschlechterparitätischen Aufstellung der Landeslisten.

3. Verfassungsrechtliche Gewährleistung der Wahlrechtsgrundsätze und der Rechte der

Parteien

Wie eben dargelegt, begrenzen die Wahlrechtsgrundsätze und die Rechte der Parteien die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers im Wahlrecht (lediglich) im Sinne eines besonderen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes: Der Gesetzgeber darf diese Gewährleistungen bei der Ausgestaltung des Wahlrechts zugunsten anderer Verfassungsbelange einschränken, soweit die Regelung nicht ungeeignet ist und das Maß des Erforderlichen nicht überschreitet.

a. Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl

Die streitgegenständliche Paritätsregelung wirkt auf das Wahlvorschlagsrecht, auf den Wettbewerb der Bewerber um die Plätze auf den Landeslisten der Parteien und auf das innerparteiliche System der Wahl von Kandidaten ein, für das die Wahlrechtsgrundsätze gelten (dazu oben 1. b.). Vor diesem Hintergrund zählen die Gewährleistungen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zum verfassungsrechtlichen Maßstab im vorliegenden Organstreitverfahren.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist für die Grundsätze der Gleichheit und der Allgemeinheit der Wahl wegen ihres engen Zusammenhangs mit dem demokratischen Prinzip ihr formaler Charakter kennzeichnend. Jeder soll das Wahlrecht aktiv und passiv in formal möglichst gleicher Weise ausüben können. Das Gericht betont, dass unabhängig von der jeweiligen Ausgestaltung des Wahlverfahrens alle Wähler bei der Art und Weise der Mandatzuteilung strikt gleich zu behandeln sind. Die Stimme eines jeden Wahlberechtigten muss grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben.

Dieses Gleichheitserfordernis wendet sich historisch gegen eine unterschiedliche Gewichtung der Stimmen nach der Person des Wählers, seiner Zugehörigkeit zu einer Klasse oder seinen Vermögensverhältnissen. Aus dieser historischen Erfahrung gilt nunmehr: Alle Wähler sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis nehmen können.

stRspr, s. BVerfGE 71, 81, Rn 37; 95, 335, Rn 64 f.; 131, 316, Rn 58 mit Nachweisen der älteren Rechtsprechung.

Der Grundsatz der Gleichheit ist in seiner Geltung nicht auf den eigentlichen Wahlakt beschränkt, sondern bezieht sich auch auf die Wahlvorbereitungen, insbesondere das Wahlvorschlagsrecht. Er gilt damit auch für das Verfahren der innerparteilichen Kandidatenaufstellung und dessen gesetzliche Regelung. Dies schließt den Grundsatz der Chancengleichheit in aktiver und passiver Hinsicht ein.

Vgl. BVerfGE 60, 162, Rn 17; 47, 198, Rn 83; 71, 81, Rn 37. Vgl. auch BVerfGE 89, 243, juris Rn 39 und BVerfG, Beschluss vom 1. April 2015, – 2 BvR 3058/14, Rn 25.

Die Gleichheit der Wahl erfordert die Chancengleichheit aller Wahlbewerber. Bei allgemeinen politischen Wahlen gebietet der Grundsatz der Chancengleichheit, jedem Wahlbewerber grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und im Wahlverfahren offenzuhalten.

BVerfGE 47, 198, Rn 83; 71, 81, Rn 37.

Als – letztlich aber zulässige – Einschränkung der Wahlgleichheit hat das Bundesverfassungsgericht eine Regelung beurteilt, nach der Bewerber nur zur Wahl zugelassen werden, wenn sie eine bestimmte Anzahl von Unterschriften von Unterstützern nachweisen, weil dies dazu führt, dass Wahlvorschläge ohne diesen Nachweis nicht berücksichtigt werden. Ein solcher Eingriff ist aber nur dann verfassungsrechtlich zu beanstanden, wenn er mit Blick auf das legitime Ziel, den Wahlakt auf ernsthafte Bewerber zu beschränken, das Maß des Erforderlichen überschreitet oder jedenfalls den Zugang von Bewerbern zur Wahl unverhältnismäßig erschwert.

Vgl. BVerfGE 60, 162, Rn 18, 26.

Die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl begründen kein absolutes Differenzierungsgebot (s. oben 2. a.). Aus dem formalen Charakter des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit folgt dabei, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen bleibt. Es gilt wiederum, dass Differenzierungen allein durch Gründe gerechtfertigt werden können, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlgleichheit die Waage halten kann (s. schon oben 2. b.).

stRspr; zuletzt BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14, Rn 43; BVerfGE 132, 39, Rn 25; 129, 300, Rn 87; 130, 212, Rn. 61 f.; 121, 266, Rn 97.

b. Freiheit der Wahl

Die streitgegenständlichen Regelungen begründen gesetzliche Anforderungen an die Aufstellung von Kandidaten auf den Landeslisten und wirken sich damit auch auf die Entscheidungsmöglichkeiten der Wahlberechtigten bei der Wahl zum Landtag aus. Daher ist die Freiheit der Wahl Teil des anwendbaren verfassungsrechtlichen Bewertungsmaßstabs.

Die Freiheit der Wahl ist indes ein normgeprägtes, durch die gesetzliche Ausgestaltung geprägtes Grundrecht bzw. grundrechtsgleiches Recht (zur Beschränkung der Entschließung der

Wahlberechtigung auf die gesetzmäßig aufgestellten Wahlbewerber bereits oben 1. b.). Sie schützt nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht davor, dass für die Kandidatenaufstellung und für die Ausübung des Wahlrechts gesetzliche Verfahrensanforderungen gelten, wenn diese den Wahlberechtigten verschiedene Entscheidungsmöglichkeiten belassen und das Wahlgeheimnis geschützt ist. Unter dieser Voraussetzung stellen Anforderungen an das Verfahren der Kandidatenaufstellung und der Wahlrechtsausübung im Grundsatz keinen Zwang, keine sonstige unzulässige Beeinflussung und keine unzulässige Verengung der Entschließungsfreiheit bei der Wahl dar.

Die Freiheit der Wahl sichert eine Ausübung des Wahlrechts ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung. Als wesentliches Instrument zum Schutz der Wahlfreiheit betrachtet das Bundesverfassungsgericht, dass die Wahl geheim ist. Dies gilt auch für die Aufstellung von Wahlkandidaten durch die Parteien. Zur Gewährleistung der Freiheit der innerparteilichen Wahl ist gesetzlich sicherzustellen, dass in dem Verfahren, in dem Wahlkandidaten innerparteilich aufgestellt werden, das Wahlgeheimnis gilt.

Vgl. BVerfGE 95, 335, Rn 55; 89, 243, Rn 40; 47, 253, Rn 64 f.

Die Freiheit der Wahl verbietet aber auch eine Gestaltung des Wahlverfahrens, die die Entschließungsfreiheit des Wählers in einer *innerhalb des gewählten Wahlsystems* vermeidbaren Weise verengt. Danach muss eine Auswahlmöglichkeit des Wählers zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen bestehen. Eine vermeidbare und daher unzulässige Verengung der Entschließungsfreiheit der Wahlberechtigten hat das Bundesverfassungsgericht im Fall einer im kommunalen Wahlrecht vorgeschriebenen einheitlichen Stimmabgabe für zwei verschiedene kommunale Vertretungsorgane festgestellt. Nach der Regelung determinierte die Entscheidung für einen Kandidaten des Gemeinderats die Entscheidung für die Liste von Kandidaten für die Bezirksvertretung. Die Wahlberechtigten konnten insoweit nicht mehr frei entscheiden.

Vgl. BVerfGE 47, 253, Rn 65; 95, 335, Rn 55.

Eine unzulässige Einwirkung auf die Entschließungsfreiheit der Wählerinnen und Wähler liegt nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz in einer Regelung, nach der der Stimmzettel für Kommunalwahlen den Text des Artikels 3 Abs. 2 S. 1 GG wiedergibt sowie die Geschlechteranteile in der zu wählenden Vertretungskörperschaft und in den einzelnen zur Wahl stehenden Listen benennt.

Vgl. Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 04. April 2014 – VGH A 15/14 und Beschluss vom 13. Juni 2014 – VGH N 14/14.

Die rheinland-pfälzische Regelung dient zwar demselben Zweck wie die im vorliegenden Rechtsstreit angegriffene Paritätsregelung, nämlich der Steigerung des Frauenanteils in der gewählten Körperschaft, weil darin ein Ungleichgewicht der Geschlechter besteht. Gleichwohl handelt es sich aber nicht um einen vergleichbaren Regelungsansatz: Die Regelung, über die der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz zu entscheiden hatte, setzte unmittelbar bei der *Wahlentscheidung* der Wählerinnen und Wähler an. Der Stimmzettel selbst enthielt Informationen über die verfassungsrechtliche Rechtslage und die Geschlechterverhältnisse in der gewählten Vertretungskörperschaft und den Wahlvorschlägen. Dies lässt sich als – wenn auch aufgrund des rein informatorischen Charakters nicht sehr schwerwiegende – direkte Beeinflussung der Entschließung der Wahlberechtigten verstehen. Die im vorliegenden Verfahren streitgegenständliche Regelung setzt hingegen allein beim *Wahlvorschlagsrecht* an, d.h. bei der Aufstellung der Wahlbewerber durch die Parteien.

Für die verfassungsrechtliche Überprüfung dieses Regelungsansatzes ist insbesondere maßgeblich, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts keine unzulässige Verengung der Entschließungsfreiheit der Wählerinnen und Wähler darin liegt, dass die Wahlentscheidung auf die Kandidaten beschränkt ist, die nach den gesetzlichen Vorgaben aufgestellt wurden.

Mittelbare Einwirkungen auf die Willensbildung des Volkes, die sich aus der verfassungsmäßigen Ausgestaltung des Wahlrechts durch den Gesetzgeber ergeben, sind zulässig, vgl. BVerfGE 20, 56, Rn 118.

Das Gericht hat insbesondere die weitreichende Beschränkung der Entschließungsfreiheit durch die Wahl starrer Listen für verfassungsrechtlich zulässig befunden, bei der die Wählerinnen und Wähler keine einzelnen Bewerber wählen können, sondern nur die Liste als solche, und auch keinen Einfluss auf die Reihenfolge der Kandidaten haben.

Vgl. BVerfGE 89, 243, Rn 38 ff. S. auch bereits BVerfGE 21, 355, Rn 3; 7, 63, Rn 19, wonach es mit der Freiheit der Wahl vereinbar und insgesamt verfassungsrechtlich zulässig ist, dass die Wahl eines Bewerbers von der Mitwahl weiterer Bewerber abhängig gemacht wird. Die Wahl von auf einer Liste im voraus festgelegten Kandidaten („starre Liste“) verstößt nicht gegen die Wahlrechtsgrundsätze der Unmittelbarkeit, der freien Wahl und der Wahlrechtsgleichheit, stRspr, BVerfGE 122, 304, Rn 33; 129, 300, Rn 131–133, mit Nachweisen der älteren Rspr.

Zur Freiheit der Wahl und insgesamt zum Bürgerrecht auf aktive Teilnahme an der Wahl zählt das Bundesverfassungsgericht als „Kernstück“ das freie Wahlvorschlagsrecht aller Wahlberechtigten. Davon können die Wahlberechtigten mit der Aufstellung und Wahl unabhängiger Kandidaten auch außerhalb der Parteien Gebrauch machen. Das Wahlvorschlagsrecht ist dem Aktivbürger

zumindest im Zusammenwirken mit anderen Wahlberechtigten als Bestandteil des Wahlrechts garantiert.

Vgl. BVerfGE 41, 399, Rn 45; 89, 243, Rn 39.

Aber auch das Wahlvorschlagsrecht ist normgeprägt. Es wird durch die gesetzlichen Verfahrensvorgaben ausgestaltet, die das Wahlrecht enthält (dazu bereits oben). Es ist kein „natürliches“ Recht der Wählerinnen und Wähler, nach dem diese Wahlvorschläge frei von gesetzlichen Anforderungen machen könnten.

Zur gesetzlichen Bindung und Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts der Parteien s. oben 1. Für Wahlvorschläge außerhalb von Parteien gelten für Bundestagswahlen insbesondere die Anforderungen des § 20 Abs. 1, 3 BWahlG; für Landtagswahlen gelten für politische Vereinigungen und Einzelbewerber insb. §§ 21 Abs. 1, 24 Abs. 4 BbgWahlG. Zur Zulässigkeit der Anforderung einer Anzahl von Unterschriften für Wahlvorschläge außerhalb der Parteien schon oben a.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung früh anerkannt und betont, dass sich aus dem Begriff der Wahlfreiheit keine Grundsätze für die technische Ausgestaltung der Wahlrechtsausübung im Einzelnen herleiten lassen.

BVerfGE 7, 63, Rn 19. Das Bundesverfassungsgericht führt aus: „Die Wahlfreiheit besteht zunächst darin, dass jeder Wähler sein Wahlrecht frei, d.h. ohne Zwang oder sonstige unzulässige Beeinflussung von außen ausüben kann. Durch sie soll vor allem die freie Wahlbetätigung geschützt werden. Ob darüber hinaus die Freiheit der Wahl heute noch mehr verlangt, kann hier dahingestellt bleiben. Denn jedenfalls lassen sich aus dem Begriff der Wahlfreiheit keine Grundsätze für die technische Ausgestaltung der Wahlrechtsausübung im Einzelnen herleiten. Der Grundsatz der freien Wahl wird deshalb durch die Einführung starrer Listen nicht berührt. Ob eine mit Elementen der Mehrheitswahl verbundene Verhältniswahl mit freien oder mit gebundenen Listen durchgeführt wird, ist nicht eine Frage der mehr oder minder freien Wahlbetätigung, sondern eine Frage der näheren Ausgestaltung der Wahlrechtsausübung.“

Zusammenfassend gilt: Gesetzliche Verfahrensanforderungen, die für die Kandidatenaufstellung und für die Ausübung des Wahlrechts gelten, sind mit der Freiheit der Wahl vereinbar, wenn sie den Wahlberechtigten verschiedene Entscheidungsmöglichkeiten belassen und das Wahlgeheimnis geschützt ist. Unter diesen Voraussetzungen stellen Anforderungen an das Verfahren der Kandidatenaufstellung und der Wahlrechtsausübung im Grundsatz keinen Zwang, keine sonstige unzulässige Beeinflussung und keine unzulässige Verengung der Entschließungsfreiheit bei der Wahl dar.

c. Chancengleichheit der Parteien

Insofern vorgetragen wird, die Pflicht zur paritätischen Aufstellung von Kandidaten benachteilige bestimmte Parteien, vor allem kleinere Parteien mit einem geringen Anteil weiblicher Mitglieder, sind für die verfassungsrechtliche Bewertung der angegriffenen Paritätsregelung die Grundsätze erheblich, die das Bundesverfassungsgericht zur Chancengleichheit der Parteien entwickelt hat. Bei allgemeinen politischen Wahlen gebietet der Grundsatz der Chancengleichheit, jeder Partei grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und im Wahlverfahren und damit die gleiche Chance im Wettbewerb um die Wählerstimmen offenzuhalten.

stRspr; BVerfGE 47, 198, Rn 83; 71, 81, Rn 37, s. auch bereits BVerfGE 14, 121, Rn 37.

aa. Verfälschungsverbot

Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit ergibt sich nach der Rechtsprechung aus der Bedeutung, die der Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukommt. Der Grundsatz der Chancengleichheit hängt eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren.

Dahinter steht, dass der Gesetzgeber das Recht des Einzelnen auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung grundsätzlich nicht dadurch beeinträchtigen darf, dass er bestimmten Bürgern eine größere Einflussnahme auf den Willensbildungsprozess ermöglicht als anderen.

BVerfGE 73, 40, Rn 105 mwN.

Das hat zur Folge, dass die Chancengleichheit der politischen Parteien strikt zu handhaben ist. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreift, die die Chancen der politischen Parteien verändern kann, sind ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen. Insbesondere darf der Gesetzgeber die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälschen. Der im Mehrparteiensystem angelegte politische Wettbewerb soll Unterschiede hervorbringen – je nach Zuspruch der Bürger. Diesen darf die öffentliche Gewalt nicht ignorieren oder gar konterkarieren.

stRspr, mit weiteren Nachweisen BVerfGE 85, 264, Rn 116; mit Nachweisen der älteren Rspr s. auch BVerfGE 111, 382, Rn 62.

Der Grundsatz der Chancengleichheit gebietet grundsätzlich, dass die öffentliche Gewalt die vorgefundene Wettbewerbslage der Parteien nicht erheblich verändert.

Dieses Gebot gilt jedoch bereits auf verfassungsrechtlicher Ebene nicht vorbehaltlos. So lässt bereits das Grundgesetz erhebliche Eingriffe in den Parteienwettbewerb zu, indem es die Möglichkeit eines Parteiverbots vorsieht (Art. 21 Abs. 2 GG) – und neuerdings auch einen Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung (Art. 21 Abs. 3 GG).

bb. Einschränkungen in der Verfassungsrechtspraxis

Der Grundsatz der Chancengleichheit verlangt nicht, dass die sich aus der verschiedenen Größe, Leistungsfähigkeit und politischen Zielsetzung der Parteien ergebenden Unterschiede durch hoheitlichen Eingriff ausgeglichen werden. Andererseits darf der Gesetzgeber faktisch bestehende Ungleichheiten der Wettbewerbschancen nicht verschärfen.

Das gilt insbesondere für finanzielle Zuwendungen an die Parteien; stRspr. S. bereits BVerfGE 21, 196, Rn 14; mwN BVerfGE 85, 264, Rn 116.

Wie dargelegt, erstreckt sich das Gebot der Chancengleichheit nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch auf das Wahlvorschlagsrecht (oben a.).

Im Wahlvorgang selbst fordert die Chancengleichheit der Parteien, dass jede Partei – im Rahmen der mit einem Sitzzuteilungsverfahren im Verhältniswahlsystem unausweichlich verbundenen Rundungsabweichungen – annähernd dieselbe Stimmenzahl benötigt, um ein Mandat zu erringen.

BVerfGE 131, 316, Rn 125 mwN.

Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht die Bedeutung der Chancengleichheit der Parteien insbesondere mit Blick auf die Parteienfinanzierung näher bestimmt. Die hier entwickelten Grundsätze bilden Teil des verfassungsrechtlichen Maßstabs für die Bewertung der angegriffenen Paritätsregelung, insoweit gerügt wird, dies verschlechtere die Wettbewerbsposition kleinerer Parteien mit geringem Frauenanteil.

Der Staat darf nach der Rechtsprechung zur Parteienfinanzierung das Entstehen neuer Parteien nicht über Gebühr erschweren und die Betätigung kleiner Parteien nicht unangemessen beeinträchtigen. Die Chancengleichheit ist danach verletzt, wenn die staatliche Unterstützung von Parteien, wie die staatliche Teilfinanzierung, von weitreichenden Anforderungen an das Betätigungsbereich oder den politischen Erfolg der Partei abhängig gemacht wird.

Vgl. BVerfGE 111, 382, Rn 88 ff., zu einem Drei-Länder-Quorum für die Betätigung und einem Fünfprozentquorum für den Stimmenanteil als Voraussetzungen für die staatliche Teilfinanzierung von Parteien.

Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien ist zudem verletzt, wenn eine Regelung mittelbar einen Vorteil oder Nachteil einzelner Parteien oder Parteigruppen begründet, der in seinem Ausmaß geeignet ist, die vorgegebene Wettbewerbslage zwischen den Parteien in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise zu verändern. Eine staatlich verursachte oder zumindest verstärkte Wettbewerbsverzerrung kann danach in Regelungen liegen, die eine ungleiche Wirkung haben, indem sie mittelbare Begünstigungen oder Benachteiligungen für einzelne Parteien oder Parteigruppen begründen. Dies ist z.B. bei einer steuerlichen Begünstigung von Spenden der Fall, die Bezieher hoher Einkommen bevorzugt. Daraus folgt ein Vorteil für Parteien, die typischerweise einkommensstarke Kreise ansprechen. Dabei liegt die staatliche Wettbewerbsverzerrung darin, dass der Steuervorteil solcher Parteien gemessen an ihrer Mitgliederstärke im Vergleich zu anderen Parteien überproportional ist.

Ein hoher mittelbarer Steuervorteil einer mitglieder- und deshalb beitragsstarken Partei allein begründet dagegen keine staatliche Wettbewerbsverzerrung.

BVerfGE 85, 264, Rn 123, 151 mit Nachweisen der älteren Rspr.

Die Unterschiede, die der politische Wettbewerb der Parteien je nach Zuspruch der Bürger hervorbringt, darf die öffentliche Gewalt nicht ignorieren oder gar konterkarieren. Der Staat darf, wie dargelegt, den Wettbewerb nicht verfälschen (dazu oben aa.).

Jenseits davon kann eine gesetzliche Regelung, die Auswirkungen auf die vorgefundene Wettbewerbslage zwischen den Parteien hat, verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden. Sie bedarf eines rechtfertigenden Grundes, der vor dem strengen Gleichheitssatz Bestand hat. Das Bundesverfassungsgericht fordert zur Rechtfertigung von Eingriffen in die Chancengleichheit der Parteien und die vorgefundene Wettbewerbslage einen zwingenden Grund; das Gestaltungsermessen des Gesetzgebers ist hier besonders eng begrenzt.

BVerfGE 111, 382, Rn 62; 85, 264, Rn 117; 78, 350, Rn 28.

cc. Beschränkung der verfassungsrechtlichen Kontrolle

Wie bereits ausgeführt, bedeutet dies jedoch nicht, dass die Ungleichbehandlung von Verfassungs wegen zwangsläufig oder notwendig sein muss (s. oben 2. a.). Sie kann vielmehr durch Verfassungsbelange gerechtfertigt werden, die von einem Gewicht sind, das der Chancengleichheit der Wahl die Waage halten kann. Dabei kommt es auch auf die Intensität des Eingriffes an.

Dies ergibt sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Wahlgleichheit, die der Chancengleichheit der Parteien zugrunde liegt. Die Verfassungsgerichtsbarkeit ist darauf

beschränkt zu überprüfen, ob die Regelung an einem legitimen Ziel orientiert ist, zur Zielerreichung ungeeignet ist oder das Maß des Erforderlichen überschreitet.

BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14, Rn 43; BVerfGE 132, 39, Rn 25; 122, 266, Rn 98; 95, 408, Rn 44, mit weiterem Nachweis der ständigen Rechtsprechung; s. schon BVerfGE 6, 84, Rn 30.

Nach der Rechtsprechung ist ein Eingriff in die Chancengleichheit durch die Festlegung einer Fünfprozentklausel als Mindestschwelle für die Vergabe von Sitzen gerechtfertigt, um die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu gewährleisten, obgleich dies kleine Parteien benachteiligt und die Entstehung neuer Parteien erschwert.

BVerfGE 6, 84, Rn 30, mwN.

Die Chancengleichheit der Parteien wird auch nicht verletzt, wenn die Fünfprozentklausel wiederum durch eine Grundmandatsklausel durchbrochen wird und Parteien insofern ungleich behandelt werden. Dies erkennt das Bundesverfassungsgericht als Ausformung des Mehrheitswahlrechts an, in der der Charakter der Volksvertretung auch durch die Anwesenheit von Abgeordneten bestimmt werden soll, die eine persönliche Beziehung zu ihrem Wahlkreis haben.

BVerfGE 6, 84, Rn 30 ff.

Auch eine Wahlrechtsausgestaltung, die Überhangmandate hervorbringt und ohne Ausgleich lässt, verletzt die Chancengleichheit der Parteien grundsätzlich nicht, weil der Eingriff durch das verfassungslegitime Ziel des personalisierten Verhältniswahlrechts gerechtfertigt werden kann.

BVerfGE 131, 316, Rn 127 ff. mit dem Maximum von fünfzehn Überhangmandaten, das aber als Akt richterlicher Normkonkretisierung ausdrücklich nicht vollständig begründet werden kann.

d. Freiheit der Parteien

Die angegriffene Paritätsregelung wirkt sich auf die Willensbildung und Entscheidung der Parteien über die Kandidatenaufstellung aus. Daher zählt zum Maßstab der verfassungsrechtlichen Überprüfung die Gründungs- und Betätigungsfreiheit der Parteien nach Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG, die sich auch auf die Organisations- und Programmfreiheit erstreckt.

Eine politische Partei ist frei in der Wahl ihrer identitätsbestimmenden Merkmale, in der Gestaltung ihrer politischen Ziele, in der Ausrichtung ihrer Programmatik und in der Wahl ihrer Themen.

BVerfGE 111, 382, Rn 103; zu der vom Gericht festgestellten Beeinträchtigung der Rechte durch ein Drei-Länder-Quorum für eine Teilfinanzierung von Parteien bereits oben unter c. Das Quorum beeinträchtigt nicht nur die Chancengleichheit, sondern auch die Betätigungsfreiheit der Parteien (Rn 103 ff.).

Die Freiheit der Parteien, die Art. 21 GG gewährleistet, umfasst auch die Auswahl des Personals parteiinterner Gremien und die Aufstellung der Bewerber für Wahlen. Sie wird jedoch auch im Hinblick auf die Aufstellung von Wahlbewerbern durch das Gebot der innerparteilichen Demokratie und die Bindung an die Wahlgrundsätze verfassungsrechtlich begrenzt (s. oben 1. b.). Es zählt nicht zur Freiheit der Parteien, alle inneren Strukturen und Vorgänge allein auf ihre Parteitendenz hin auszugestalten und darin von gesetzlichen Anforderungen frei zu sein.

Die Kandidatenaufstellung ist, wie dargelegt, ein integraler Bestandteil der Wahl. Daher darf und muss der Gesetzgeber auf der Grundlage des Art. 38 Abs. 3 GG bzw. Art. 22 Abs. 5 VerfBbg das parteiinterne Verfahren der Wahlaufstellung regeln und ausgestalten, um den demokratischen Charakter der Wahl zu gewährleisten (s. oben 1. b.). Er konkretisiert damit zugleich das verfassungsunmittelbare Gebot der innerparteilichen Demokratie im Aspekt des Wahlvorschlagsrechts der Parteien.

Soweit gesetzliche Regelungen zum Verfahren der Kandidatenaufstellung nicht als Konkretisierung der verfassungsunmittelbaren Begrenzung der Freiheit der Parteien, sondern als deren Einschränkung betrachtet werden, gilt wiederum: Die Freiheit der Parteien stellt kein absolutes Recht dar. Eingriffe können durch verfassungslegitime Ziele gerechtfertigt werden (s. oben unter 1. b.). Der Gesetzgeber hat dabei aus Art. 38 Abs. 3 GG bzw. Art. 22 Abs. 5 VerfBbg im Wahlrecht grundsätzlich einen Gestaltungsspielraum, der auch die Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts durch die Parteien umfasst (s. oben unter 1. b.).

4. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Einschränkungen der Wahlrechtsgrundsätze und der Rechte der Parteien

Einen Verstoß gegen die Wahlrechtsgrundsätze oder die Rechte der Parteien kann die Verfassungsgerichtsbarkeit nach den dargelegten Grundsätzen der eingeschränkten Überprüfbarkeit lediglich feststellen, wenn der Gesetzgeber kein verfassungsrechtlich legitimes Ziel verfolgt, wenn die gesetzliche Regelung ungeeignet ist, das legitime Ziel zu erreichen, oder wenn sie das Maß des Erforderlichen überschreitet (s. oben 2. b.).

Mit Blick auf die verfassungsrechtliche Beurteilung der Paritätsregelung des Brandenburger Wahlgesetzes kommen namentlich zwei Verfassungsbelange als verfassungsrechtlich legitimierte Ziele infrage, um Eingriffe in die Wahlrechtsgrundsätze und Rechte der Parteien zu rechtfertigen:

Das Gleichberechtigungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 VerfBbg und die Integrationsfunktion von Wahlen.

- a. Das Gleichberechtigungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 VerfBbg als legitimes Ziel

Der Gleichberechtigungsaufrag aus Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 VerfBbg kann grundsätzlich als Legitimationsgrundlage für eine Paritätsregelung im Wahlrecht herangezogen werden.

Zu beachten ist, dass im vorliegenden Organstreitverfahren nicht darüber zu entscheiden ist, ob Art. 3 Abs. 2 GG bzw. Art. 12 Abs. 3 VerfBbg eine *Pflicht* des Gesetzgebers begründet, eine paritätische Besetzung der Landeslisten der Parteien vorzusehen. Es geht lediglich um die – zu bejahende – Frage, ob der Gesetzgeber (auch) aus dem verfassungsrechtlichen Gleichberechtigungsaufrag das *Recht* hat, eine solche Regelung einzuführen.

Dies unterscheidet die vorliegende Streitigkeit von dem Gegenstand der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16, wo es ausdrücklich um die Frage ging, ob der verfassungsrechtliche Gleichberechtigungsaufrag eine Verpflichtung des Gesetzgebers zum Erlass geschlechtsparitätischer Wahlvorschlagsregelungen begründet.

aa. Gleichberechtigungsgebot mit Blick auf die gesellschaftliche Wirklichkeit

Art. 3 Abs. 2 GG stellt ein Gebot der Gleichberechtigung von Männern und Frauen auf und erstreckt dieses auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit. Das ist, so das Bundesverfassungsgericht, durch die Anfügung von Satz 2 in Art. 3 Abs. 2 GG ausdrücklich klargestellt worden. Der Satz „Männer und Frauen sind gleichberechtigt“ will nicht nur Rechtsnormen beseitigen, die Vor- oder Nachteile an Geschlechtsmerkmale anknüpfen, sondern für die Zukunft Gleichberechtigung der Geschlechter durchsetzen. Art. 3 Abs. 2 GG zielt auf die Angleichung der Lebensverhältnisse. Das begründet einen Handlungsauftrag an den Gesetzgeber.

stRspr, vgl. mwN BVerfGE 113, 1, Rn 52; 109, 64; Rn 209; 92, 91, Rn 68; 89, 276, Rn 37; 85, 191, Rn 53.

Nach Art. 12 Abs. 3 VerfBbg sind Frauen und Männer gleichberechtigt. Das Land ist verpflichtet, für die Gleichstellung von Frau und Mann in Beruf, öffentlichem Leben, Bildung und Ausbildung, Familie sowie im Bereich der sozialen Sicherung durch wirksame Maßnahmen zu sorgen.

Das verfassungsrechtliche Gleichberechtigungsgebot bietet Schutz auch vor faktischen Nachteilen. Dementsprechend ist mit Blick auf mögliche Nachteile für Frauen nicht allein auf die Rechtsordnung, sondern gleichermaßen auf die *gesellschaftliche Wirklichkeit* abzustellen.

Vgl. mwN BVerfGE 113, 1, Rn 52; 92, 91, Rn 68; 85, 191, Rn 53.

Das Gleichberechtigungsgebot ist damit nicht bloß gegen rechtliche, sondern auch gegen faktische, mittelbare, verdeckte oder strukturelle Nachteile gerichtet.

Vgl. *Baer/Markard*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2018, Art. 3, Rn 365 ff.

Dafür steht nicht zuletzt, dass Art. 12 Abs. 3 VerfBbg den Staat verpflichtet, in allen Lebensbereichen für *Gleichstellung* zu sorgen.

bb. Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen durch das Gleichberechtigungsgebot

Wegen des Gleichberechtigungsgebots des Art. 3 Abs. 2 GG darf der Gesetzgeber faktische Nachteile, die typischerweise Frauen treffen, durch begünstigende Regelungen ausgleichen.

BVerfGE 92, 91, Rn 68; 85, 191, Rn 53.

Art. 12 VerfBbg bzw. Art. 3 Abs. 2 GG setzen damit keine rechtlichen Hindernisse der Gleichstellung voraus. Das Bundesverfassungsgericht erkennt die Befugnis des Gesetzgebers an, aufgrund von Art. 3 Abs. 2 GG faktische Nachteile durch Begünstigungen auszugleichen.

Diese Befugnis umfasst spiegelbildlich zur Begünstigung des benachteiligten Geschlechts auch daraus folgende rechtliche oder faktische *Nachteile* des anderen Geschlechts. Dies gilt, soweit die Ungleichbehandlung dem Zweck dient, bestehende Nachteile auszugleichen und faktische Gleichberechtigung herzustellen, indem eine Situation des Nachteils des einen bzw. Vorteils des anderen Geschlechts abgebaut wird.

Zwar sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an das Geschlecht anknüpfende differenzierende Regelungen grundsätzlich nur dann mit dem Differenzierungsverbot des Art. 3 Abs. 3 GG vereinbar, wenn sie zur Lösung von geschlechtsspezifischen Problemen zwingend erforderlich sind. Aber wenn dies nicht der Fall ist, kann eine Ungleichbehandlung im Wege einer Abwägung mit dem Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 Abs. 2 GG als kollidierendem Verfassungsrecht legitimiert werden.

Vgl. BVerfGE 92, 91, Rn 68. S. mwN auch *Sackssofsky*, Das Grundrecht auf Gleichberechtigung, 2. Aufl. 1996, S. 386 ff.; *Heun*, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2013, Art. 3 Rn 113; *Langenfeld*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 85. EL, Art. 3 Abs. 2, Rn 63; *Baer/Markard*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2018, Art. 3, Rn 366 ff.

Damit erlaubt Art. 3 Abs. 2 GG dem Gesetzgeber sogar Regelungen, die Männer und Frauen ungleich behandeln (Differenzierung). Die Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung als kollidierendes Verfassungsrecht kann grundsätzlich eine damit gegebenenfalls verbundene rechtliche *Schlechterstellung* des anderen Geschlechts rechtfertigen.

Der Gleichberechtigungsauftrag begründet generell einen verfassungsrechtlich legitimen Zweck, der im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in die Rechte Dritter zu berücksichtigen ist.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16, Rn 129.

cc. Gestaltungsspielraum und Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers

Art. 3 Abs. 2 GG begründet mit dem Gleichberechtigungsgebot einen Handlungsauftrag des Gesetzgebers, der einer grundrechtlichen Schutzpflicht entspricht. Der Gesetzgeber muss die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinwirken. In der Frage, wie der Gesetzgeber dem Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 Abs. 2 GG nachkommt, steht ihm ein Gestaltungsspielraum zu. Die Art und Weise, wie der Staat seine Verpflichtung erfüllt, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken, obliegen der Ausgestaltungsbefugnis des Gesetzgebers.

Vgl. BVerfGE 109, 64, Rn 212. Das Gericht verweist hinsichtlich des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers auf seine Rechtsprechung zu Schutzpflichten allgemein. Nach BVerfGE 88, 203, Rn 166, gilt im Kontext von Schutzpflichten, dass die Verfassung den Schutz als Ziel vorgibt, nicht aber seine Ausgestaltung im Einzelnen. S. auch Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16, Rn 127, das einen weiten Gestaltungsspielraum annimmt.

Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers schränkt wiederum die verfassungsgerichtliche Überprüfung seiner Entscheidung ein. Überprüfbar ist lediglich, ob der Gesetzgeber die Grenzen seiner Ausgestaltungsbefugnis überschritten hat. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers wird mit Blick auf die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Mann und Frau in materieller Hinsicht durch Verhältnismäßigkeitsanforderungen begrenzt.

Dies bestätigt die Rechtsprechung. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat in seiner Entscheidung über die Popularklage zur Parität betont, dass eine etwaige Beeinträchtigung grundrechtlich geschützter Rechte Dritter durch eine Fördermaßnahme zugunsten eines Geschlechts oder eine damit verbundene Benachteiligung des anderen Geschlechts die Fördermaßnahme nicht von vornherein unzulässig macht. Die Maßnahme ist, so das Gericht, in

diesem Fall anhand des betroffenen Rechts auf ihre Grundrechtskonformität zu prüfen. Die Förderung der tatsächlichen Gleichberechtigung kann dabei als kollidierendes Verfassungsrecht grundsätzlich eine damit gegebenenfalls verbundene rechtliche Schlechterstellung des anderen Geschlechts rechtfertigen. Sie kann allgemein als verfassungsrechtlich legitimer Zweck im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit bei Eingriffen in Rechte Dritter dienen.

Vgl. Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16, Rn 129. Vgl. auch BVerfGE 109, 64, Rn 212, danach muss der Gesetzgeber insbesondere faktische Diskriminierungen, die sich als Folge einer gesetzlichen Maßnahme zur Gleichberechtigung ergeben, so weit wie möglich vermeiden.

Der Gesetzgeber muss sich in der Frage, inwieweit in der gesellschaftlichen Wirklichkeit geschlechtsspezifisch faktische Nachteile bestehen, auf die er mit Maßnahmen zur tatsächlichen Gleichberechtigung reagieren darf, auf *vertretbare* Einschätzungen stützen. In diesem Rahmen besteht aber wiederum eine Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers. Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass bei der Prüfung, ob Nachteile entstanden sind, wie lange sie fortwirken und welche Maßnahmen als Ausgleich in Betracht kommen, grundsätzlich von der Einschätzung des Gesetzgebers auszugehen ist. Dabei darf der Gesetzgeber auch Typisierungen vornehmen.

Vgl. BVerfGE 74, 163, Rn 47. Für die gesetzgeberische Umsetzung einer grundrechtlichen Schutzpflicht, zu denen das Gericht das Gleichberechtigungsgebot zählt, gilt allgemein nach BVerfGE 88, 20, Rn 166, dass die Maßnahmen des Gesetzgebers auf vertretbaren Einschätzungen beruhen müssen.

dd. Anwendbarkeit des Gleichberechtigungsgebots im Bereich des Wahlrechts

Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 12 Abs. 3 VerfBbg richten sich an den Staat. Dabei erfasst das Gleichberechtigungsgebot alle Lebensbereiche.

Vgl. *Baer/Markard*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2018, Art. 3, Rn. 358 ff.

Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 12 Abs. 3 VerfBbg gelten auch auf dem Gebiet des Wahlrechts und ermächtigen den Gesetzgeber dazu, auf diesem Gebiet Maßnahmen zur tatsächlichen Durchsetzung der Gleichberechtigung und zur Beseitigung bestehender faktischer Nachteile für Frauen zu ergreifen.

Eine Einschränkung, die den Gleichberechtigungsauftrag allein auf die Verhältnisse zwischen den Bürgern bezieht, ist bereits im Wortlaut nicht ersichtlich. Vielmehr wird in Art. 12 Abs. 3 VerfBbg

der Gleichstellungsauftrag ausdrücklich auf das „öffentliche Leben“ bezogen. Das umfasst nach allgemeinem Verständnis auch und gerade das politische Leben und mithin Wahlen und die demokratische Repräsentation des Volkes im Staat.

Der brandenburgische Verfassungsgeber hat mit der klaren Formulierung des Art. 12 Abs. 3 VerfBbg im Jahr 1992 den Stand der bundesrepublikanischen Verfassungsentwicklung in Bezug auf das Gleichberechtigungsgebot abgebildet und verdeutlicht. Danach erstreckt sich das Gebot der Gleichberechtigung von Männern und Frauen nicht bloß auf die Rechtsordnung, sondern darüber hinaus auf die gesamte gesellschaftliche Wirklichkeit. Es fordert vom Staat nicht nur die Rechtsgleichheit von Männern und Frauen, sondern auch die Beseitigung faktischer Nachteile, ohne auf bestimmte gesellschaftliche Bereiche beschränkt zu sein. Im Jahr 1994 hat dann auch der Verfassungsgeber auf Bundesebene diesen Stand der Verfassungsentwicklung ausdrücklich im Grundgesetz verankert, indem er Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG einführte. Art. 12 Abs. 3 VerfBbg gibt damit zugleich auch den Gewährleistungsgehalt des Art. 3 Abs. 2 GG wieder.

Auch aus der Verfassungssystematik folgt nicht, dass der Gleichberechtigungsaufrag auf die privatrechtlichen Verhältnisse zwischen den Bürgerinnen und Bürgern beschränkt wäre. Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 12 Abs. 3 VerfBbg zählen zum Grundrechtsabschnitt der jeweiligen Verfassung. Daraus ergibt sich jedoch nicht, dass sie auf Wahlen nicht anwendbar sind. Denn das Wahlrecht selbst ist verfassungsrechtlich als Grundrecht bzw. als grundrechtsgleiches Recht gewährleistet. Nach der brandenburgischen Verfassung zählt das Wahlrecht zu den Grundrechten (Art. 22 VerfBbg zählt zum 2. Hauptteil, der die Grundrechte umfasst); nach dem Grundgesetz gilt es als grundrechtsgleiches Recht (vgl. Art. 38 GG iVm Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG).

In der Verfassungsordnung bildet der Schutz der Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte ein unteilbares System. Die Einheit, die das Gleichberechtigungsgebot und das Wahlrecht umfasst, zeigt sich insbesondere am Institut der Verfassungsbeschwerde, die für beide gilt (Art. 93 I Nr. 4b GG; Art. 6 Abs. 2 VerfBbg). Materiell kommt das einheitliche System der Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte im Prinzip der praktischen Konkordanz bei der Grundrechtsbeschränkung durch kollidierende Grundrechte zum Ausdruck. Eine Einschränkung des Anwendungsbereichs des Art. 2 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 VerfBbg bedürfte vor diesem Hintergrund einer ausdrücklichen Bestimmung in der jeweiligen Verfassung, die aber nicht gegeben ist.

Die Berufung des Wahlrechtsgesetzgebers auf das Gleichberechtigungsgebot ist auch nicht wegen der Spezialität der Gleichheit der Wahl gegenüber dem allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG ausgeschlossen.

Seit BVerfGE 99, 1, Rn 32 ff. behandelt das Bundesverfassungsgericht die Wahlgleichheit nicht mehr als Anwendungsfall des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gilt, dass *besondere* Gleichheitssätze grundsätzlich im Verhältnis der Idealkonkurrenz zueinander stehen und damit nebeneinander anwendbar sind. Sie schließen sich in der Anwendbarkeit nicht aus. Etwas anderes kann lediglich gelten, wenn zwischen mehreren besonderen Gleichheitssätzen ein eigenständiges Spezialitätsverhältnis besteht.

BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14, Rn 51.

Dies ist jedoch für die Wahlrechtsgleichheit und das Gebot der Gleichberechtigung von Männern und Frauen nicht der Fall. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich klargestellt, dass die Allgemeinheit der Wahl nach Art. 38 Abs. 1 GG und das Benachteiligungsverbot des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG als spezialgesetzliche Ausprägungen des allgemeinen Gleichheitssatzes nebeneinander anwendbar sind.

BVerfG, Beschluss vom 29. Januar 2019 – 2 BvC 62/14, Rn 49–52.

Daraus folgt, dass auch die Wahlrechtsgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 22 Abs. 3 VerfBbg und das Gleichberechtigungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 VerfBbg als *besondere* Gleichheitssätze nebeneinander anwendbar sind und sich nicht gegenseitig ausschließen. Denn die Erwägungen, die das Gericht für die Idealkonkurrenz der Allgemeinheit der Wahl und des Verbots der Diskriminierung von Menschen mit Behinderung anführt, gelten ebenso für das Verhältnis von Wahlrechtsgleichheit und Gleichberechtigungsgebot. Zwar überschneiden sich die Anwendungsbereiche der Wahlrechtsgleichheit und des Gleichberechtigungsgebots im Bereich des Wahlrechts. Aber das betrifft nur einen Teilbereich des jeweiligen Regelungsumfangs der beiden Gleichheitssätze. Zudem dienen sie unterschiedlichen Schutzzwecken: Egalität der Staatsbürger einerseits und Gebot der rechtlichen und faktischen Gleichberechtigung von Männern und Frauen andererseits. Diese beiden besonderen Gleichheitssätze bzw. Diskriminierungsverbote entfalten damit je eine eigenständige Bedeutung. Die Wahlrechtsgleichheit und das Gleichberechtigungsgebot stehen daher in Idealkonkurrenz. Dass die Wahlrechtsgleichheit gegenüber Art. 3 Abs. 1 GG (allgemeiner Gleichheitssatz) spezieller ist, schließt folglich die Anwendung des Art. 3 Abs. 2 GG (Gleichberechtigungsgebot) im Wahlrecht nicht aus. Vielmehr entspricht es insbesondere dem Schutzzweck des Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 VerfBbg, das Gleichberechtigungsgebot nicht gegenständlich zu beschränken und den Bereich der Wahlen und das Wahlrecht einzuschließen.

Die Anwendbarkeit des verfassungsrechtlichen Gleichstellungsauftrags auf das Wahlrecht bestätigt schließlich auch die schon mehrfach erwähnte Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs über die Popularklage zur Parität. Darin hält der Gerichtshof ausdrücklich fest, dass der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit differenzierenden Regelungen nicht schlechthin entgegensteht. Der Gerichtshof verweist explizit darauf, dass der Gesetzgeber auch im Bereich des Wahlrechts über die Gestaltungsbefugnis verfügt, verfassungsrechtlich legitime Ziele, zu denen es den verfassungsrechtlichen Gleichberechtigungsauftrag zählt, und etwaige gegenläufige Grundsätze oder Verbürgungen zum Ausgleich zu bringen.

Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16, Rn 129.

Der Gleichberechtigungsauftrag aus Art. 3 Abs. 2 GG und Art. 12 Abs. 3 VerfBbg bildet damit grundsätzlich eine Legitimationsgrundlage für eine Paritätsregelung im Wahlrecht. Der Gesetzgeber hat aus der Verfassung das Recht, eine solche Regelung zu erlassen.

So ausdrücklich der Bayerische Verfassungsgerichtshof zum Gleichstellungsauftrag aus der bayerischen Verfassung, der Art. 3 Abs. 2 GG entspricht; Entscheidung vom 26. März 2018 – Vf. 15-VII-16, Rn 133: „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.“

b. Die Integrationsfunktion von Wahlen als legitimes Ziel

aa. Effektive Integration des Staatsvolkes und weitgehende integrative Repräsentanz im Parlament

Der Gesetzgeber darf im Wahlrecht Differenzierungen vornehmen und auch die politischen Parteien unterschiedlich behandeln, soweit dies zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorganges bei der politischen Willensbildung des Volkes erforderlich ist. Die Integrationsfunktion von Wahlen ist im Demokratieprinzip verankert, insbesondere in der repräsentativen, parlamentarischen Demokratie. Das Demokratieprinzip zielt auf eine effektive Integration des Staatsvolkes und weitgehende integrative Repräsentanz im Parlament.

stRspr, vgl. BVerfGE 6, 84, Rn 28; 51, 222, Rn 54; 71, 81, Rn. 42; 95, 408, Rn 44.

Der Gesetzgeber hat dies nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sogar aktiv zu berücksichtigen: Er muss die Funktion der Wahl als Vorgang der Integration politischer Kräfte

sicherstellen und verhindern, dass gewichtige Anliegen im Volk von der Volksvertretung ausgeschlossen bleiben.

Vgl. mwN BVerfGE 131, 316, Rn 55.

bb. Die Integrationsfunktion von Wahlen und das pluralistische Demokratiemodell des Grundgesetzes

Die Integrationsfunktion von Wahlen ist dabei wesentlich auf die parlamentarische Willensbildung und ihre demokratische Funktion und Funktionsweise bezogen. Die Wahlen sollen eine inhaltlich offene Auseinandersetzung und Entscheidungssuche im Parlament eröffnen, in der die verschiedenen berührten Präferenzen und Perspektiven, Interessen und Belange möglichst breit zum Ausdruck kommen und integriert werden. Dies dient dazu, zwischen ihnen einen Ausgleich zu ermöglichen und bildet einen Kerngehalt des demokratischen Parlamentarismus.

Vgl. BVerfGE 131, 152, Rn 113, und bereits BVerfGE 40, 237, Rn 34; 70, 324, Rn 123. Danach eröffnet die öffentliche Auseinandersetzung im parlamentarischen Verfahren Möglichkeiten des Ausgleichs widerstreitender Interessen.

Damit bringt der Verfassungsbelang der Integrationsfunktion von Wahlen das pluralistische Demokratiemodell des Grundgesetzes zum Ausdruck. Das Grundgesetz geht von einem verfassungsrechtlich durch die Grundrechte geschützten *Pluralismus* der Präferenzen und Perspektiven, der Interessen und Belange aus, die die Grundlage der demokratischen Willensbildung sind. Dieser Pluralismus soll im Parlament vertreten sein, damit die widerstreitenden Positionen in einem inhaltlich offenen Verfahren der Gesetzgebung vor den Augen der Öffentlichkeit anerkannt, beachtet und miteinander abgewogen werden können. Das zählt zum Kern der demokratischen Aufgabe des parlamentarischen Gesetzgebers, der in seiner Willensbildung die verschiedenen Grundrechtspositionen beachten, gegeneinander abwägen und zur praktischen Konkordanz bringen muss.

c. Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers

aa. In Bezug auf die tatsächlichen Verhältnisse und die wertenden Einschätzungen

Ein Einschätzungs- und Prognosevorrecht des Gesetzgebers mit Blick auf die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse und die wertenden Einschätzungen gilt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch für die gesetzliche Ausgestaltung des Wahlrechts und des Gleichberechtigungsgebots aus Art. 3 Abs. 2 GG (dazu oben 1. a.; 4. a. dd.; 4. b.).

Danach ist ein Mittel bereits dann im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann, wobei die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt. Dem Gesetzgeber kommt dabei ein Einschätzungs- und Prognosevorrang zu. Es ist vornehmlich seine Sache, unter Beachtung der Sachgesetzlichkeiten des betreffenden Sachgebiets zu entscheiden, welche Maßnahmen er ergreifen will. Der Gesetzgeber verfügt auch bei der Einschätzung der Erforderlichkeit über einen Beurteilungs- und Prognosespielraum.

Infolge dieser Einschätzungsprärogative können Maßnahmen, die einem verfassungslegitimen Ziel dienen, verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Beschränkungen, die alternativ in Betracht kommen und die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen weniger belasten würden.

mwN BVerfGE 115, 276, Rn 111 ff., 115 ff.

Dieses Einschätzungsvorrecht erkennt das Bundesverfassungsgericht auch im Bereich der verfassungsrechtlichen Handlungsaufträge und grundrechtlichen Schutzpflichten des Gesetzgebers an. Dies zeigt die Rechtsprechung zur verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Existenzminimums aus dem Sozialstaatsgebot nach Art. 20 Abs. 1 GG und der Schutzpflicht aus Art. 1 Abs. 1 GG. Danach ist es die Aufgabe des Gesetzgebers, in Erfüllung des Handlungsgebots und der Schutzpflicht die tatsächlichen Verhältnisse zu beurteilen und die unausweichlichen wertenden Einschätzungen mit Blick auf das zum Schutz Erforderliche und Notwendige zu treffen. Dem entspricht eine zurückhaltende Kontrolle durch die Verfassungsgerichtsbarkeit.

Vgl. mwN BVerfGE Rn 133 ff., 138, 141.

bb. Beschränkter verfassungsrechtlicher Kontrollmaßstab in Bezug auf das Paritätsgesetz

Aus der Rechtsprechung ergeben sich gegenüber diesen allgemeinen Grundsätzen keine Einschränkungen des Einschätzungs- und Prognosevorrechts des Gesetzgebers mit Blick auf die Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse und die wertenden Einschätzungen bei der Ausgestaltung des Wahlrechts und des Gleichberechtigungsgebots aus Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 VerfBbg. Es lassen sich auch keine relevanten strukturellen Unterschiede im Bereich des Wahlrechts (dazu oben 1.–3.) und des Gleichberechtigungsgebots (dazu oben 4.) erkennen, die eine Abweichung zwingend erforderten oder auch nur legitimierten.

Die Verfassungsgerichtsbarkeit kann daher mit Blick auf die angegriffene Paritätsregelung im Brandenburgischen Wahlrecht einen Verfassungsverstoß nur feststellen, wenn der Gesetzgeber

unvertretbare Einschätzungen und Wertungen getroffen hat, die gesetzliche Regelung mit Blick auf das Ziel ungeeignet ist oder das Maß des Erforderlichen überschreitet.

II. Anwendung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe auf die angegriffene Paritätsregelung

Mit der angegriffenen Paritätsregelung hat der Gesetzgeber die Grenzen seines Gestaltungsspielraums im Wahlrecht nicht überschritten. Die Regelung verletzt die Wahlrechtsgrundsätze und die Rechte der Parteien nicht. Sie ist verfassungsrechtlich durch das Gleichberechtigungsgebot nach Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 VerfBbg und die Integrationsfunktion der Wahlen legitimiert.

Dabei kommt es letztlich nicht auf die Frage an, ob der Gesetzgeber mit der Paritätsregelung die Wahlrechtsgrundsätze und die Rechte der Parteien aufgrund des Regelungsauftrags des Art. 38 Abs. 3 GG bzw. Art. 22 Abs. 5 VerfBbg *ausgestaltet* oder aber in die verfassungsrechtlichen Gewährleistungen im Wahlrecht *eingreift*. Es gelten in beiden Fällen die gleichen Anforderungen an die Verfassungsmäßigkeit. Die maßgeblichen verfassungsrechtlichen Anforderungen ergeben sich aus dem besonderen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Wahlrecht. Diesen hat der Gesetzgeber mit der Paritätsregelung beachtet: Die Regelung verfolgt verfassungsrechtlich legitimierte Ziele, ist dazu nicht ungeeignet, und überschreitet das Maß des Erforderlichen nicht. Das Erfordernis der Angemessenheit ist zwar nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht Teil des besonderen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes im Wahlrecht; jedoch hält die Paritätsregelung überdies auch die Angemessenheit ein.

1. Keine Verletzung der Wahlrechtsgrundsätze und der Rechte der Parteien

a. Keine Verletzung der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl

Die angegriffene Paritätsregelung wirkt sich nicht auf die Gleichheit des aktiven Wahlrechts aus. Sie berührt weder den Zählwert noch die rechtlichen Erfolgchancen der Stimmen der Wahlberechtigten bei der Wahl zum Landtag. Die Regelung schließt keine Person von der Möglichkeit aus, für ein Landtagsmandat auf einer Landesliste zu kandidieren.

Weiterhin umfasst die streitgegenständliche Paritätsregelung keine rechtliche Ungleichbehandlung von Männern und Frauen (zum Regelungskonzept oben A.). Sie begründet keine rechtliche Bevorzugung oder Benachteiligung eines Geschlechts im Wahlverfahren. Dies gilt sowohl bezüglich des passiven Wahlrechts wie bezüglich der Chancengleichheit.

Die angegriffene Regelung wahrt auch im innerparteilichen Verfahren der Wahl die aus der Gleichheit der Wahl gebotene Gleichheit des Zählwerts und der rechtlichen Erfolgchancen der

Stimmen, sowie die gleichen rechtlichen Erfolgchancen der Bewerber (zum Maßstab oben I. 3. a.).

Die Paritätsregelung differenziert zwar im Verfahren der Wahlaufstellung durch Parteien zwischen Männern und Frauen: Es sind zunächst zwei getrennte Listen für männliche und für weibliche Bewerber aufzustellen, die dann im Reißverschlussverfahren miteinander verschränkt werden. Die Rechtsfolge der Regelung ist jedoch für beide Geschlechter die gleiche: Es besteht ein passives Wahlrecht nur für jeden zweiten Listenplatz; Männer und Frauen können jeweils nur für jeden zweiten Listenplatz gewählt werden. Keines von beiden Geschlechtern wird bevorzugt oder benachteiligt, indem für beide dieselbe Rechtsfolge gilt. Die Spitzenkandidatur wird von der Landesversammlung frei bestimmt, ohne dass ein Vorrang für Männer oder für Frauen gilt.

Aufgrund der Paritätsregelung verringert sich im Vergleich zur alten Rechtslage für Männer wie für Frauen die Anzahl der Listenplätze, auf denen sie rein *rechtlich* jeweils kandidieren können. Für Frauen bedeutet dies jedoch in der Praxis, dass sich ihr Zugang zur Kandidatur tatsächlich *erweitert*. Dies hat sich am Beispiel der parteiinternen Quoten erwiesen (dazu eingehend unten 2. a.). In Parteien, die keine satzungsrechtliche Paritätsvorgabe haben, verringert die Paritätsregelung angesichts des bisherigen Übergewichts des Männeranteils an den aufgestellten Bewerbern die Kandidaturmöglichkeiten von Männern. Diese Rechtsänderung begründet aber keine verfassungsrechtlich erhebliche Ungleichbehandlung. Denn es besteht verfassungsrechtlich kein Anspruch darauf, dass eine vorteilhafte, begünstigende Rechtslage erhalten bleibt. Die Gesetzgebung ist, auch im Wahlrecht, jederzeit der demokratischen Änderung zugänglich. Vertrauensschutzgesichtspunkte, die dem im vorliegenden Fall entgegenstehen würden, sind weder vorgetragen noch ersichtlich. Die Frage der rechtlichen Ungleichbehandlung ist damit innerhalb der geänderten Rechtslage zu beurteilen. Wie dargelegt, begründet die Paritätsregelung aber keine rechtliche Ungleichbehandlung von Männern und Frauen.

Sie könnte allenfalls zu einer *faktischen* Ungleichbehandlung führen. Sie kann bewirken, dass eine Person nicht mehr auf die Landesliste gesetzt werden kann, wenn der paritätische „Ausgleich“ durch eine Person des anderen Geschlechts fehlt (Schließung der Liste nach § 25 Abs. 3 S. 5 BbgWahlG; dazu oben unter A.). Es kann daher in der Praxis dazu kommen, dass kein weiterer Mann mehr aufgestellt werden kann, eine weitere Frau hingegen schon – oder umgekehrt. Dies bedeutet eine faktische Ungleichbehandlung, die in die passive Chancengleichheit in der Wahlvorbereitung eingreift.

Zu berücksichtigen ist aber, dass diese faktische Ungleichbehandlung dem Ziel der Gleichberechtigung dient: Sie soll faktische *Nachteile* für Frauen bei der Aufstellung als Wahlbewerber beheben, von deren Bestehen der Gesetzgeber zulässigerweise ausgehen darf (dazu unten 2. a.). Die Regelung ist ein Mittel zur Herstellung tatsächlicher Gleichberechtigung von

Männern und Frauen in der politischen Wirklichkeit, nämlich bei der innerparteilichen Kandidatenaufstellung. Insgesamt bewirkt sie keine Schlechterstellung von Männern gegenüber Frauen, sondern zielt auf eine tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter.

Der Gesetzgeber verpflichtet die Parteien mit der angegriffenen Paritätsregelung auf ein *qualifiziertes Wahlverfahren* für die Aufstellung von Bewerbern auf der Landesliste: Zu dem Erfordernis der Wahl der Bewerber durch die Landesversammlung, also zu dem Erfordernis einer Stimmenmehrheit der Landesversammlung, tritt nach § 25 Abs. 3 S. 5 BbgWahlG das Erfordernis hinzu, dass je ein Bewerber des *anderen* Geschlechts gewählt wird.

In dem qualifizierten Wahlverfahren nach § 25 Abs. 3 BbgWahlG werden alle bei der Listenaufstellung Stimmberechtigten, d.h. alle Mitglieder der Landesversammlung, ganz formal und strikt gleichbehandelt. Es gilt kein differenzierter Zählwert der Stimmen. Im Rahmen von § 25 Abs. 3 BbgWahlG haben auch alle Stimmen rechtlich dieselbe Erfolgchance: Es gilt allgemein und ohne Unterschied, dass die Aufstellung eines Bewerbers auf der Landesliste nicht nur seine Wahl auf eine der Vorlisten erfordert, sondern auch einen paritätischen Ausgleich durch die Wahl eines Bewerbers des anderen Geschlechts.

Das Bundesverfassungsgericht hat in einem Nichtannahmebeschluss nicht beanstandet, dass ein Fachgericht eine Geschlechterquote für die Wahl von Parteiämtern, die nach der Parteisatzung galt, nicht als Verstoß gegen die Wahlrechtsgrundsätze gewertet hatte. Das Bundesverfassungsgericht geht dabei davon aus, dass die Bindung des innerparteilichen Wahlsystems an die Wahlrechtsgrundsätze, insbesondere den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit, satzungsrechtliche Quotenregelungen bei der Wahl zu Parteiämtern nicht ausschließt.

Wenn demnach eine satzungsrechtliche Quote offensichtlich die Wahlrechtsgrundsätze nicht verletzt, können diese grundsätzlich auch einer *gesetzlichen* Quotierungsregelung für die Kandidatenaufstellung nicht entgegenstehen. Denn für die Vereinbarkeit mit den Wahlrechtsgrundsätzen, insbesondere mit der Gleichheit der Wahl, kann es nicht darauf ankommen, ob eine Regelung zur Geschlechterparität im innerparteilichen Wahlsystem durch Satzung oder aber durch Gesetz vorgegeben ist: Die Auswirkung im Wahlverfahren der Partei ist genau dieselbe.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. April 2015 – 2 BvR 3058/14, Rn 25. Das Gericht führt aus, dass es keinen Grund sehe, verfassungsrechtlich etwas gegen die fachgerichtliche Annahme zu erinnern, dass eine hinreichende Erfolgsaussicht der Klage gegen innerparteiliche Quotenregelungen für Frauen nicht bestehe. Die Ausgestaltung des innerparteilichen Wahlsystems muss, so das Gericht, den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG entsprechen. Das Gericht verweist weiter darauf, dass dies nach verbreiteter Auffassung satzungsrechtliche Quotenregelungen bei der Wahl zu Parteiämtern nicht grundsätzlich ausschließt.

Damit weist auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dahin, dass das qualifizierte Wahlverfahren, welches nach § 25 Abs. 3 BbgWahlG für die parteiinterne Kandidatenaufstellung gilt, nicht gegen die Wahlrechtsgrundsätze verstößt.

Es verletzt insbesondere die Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl nicht. Soweit die gesetzlichen Anforderungen an die Listenaufstellung in der Praxis dazu führen können, dass Bewerber von einer der beiden „Vorlisten“ nicht für die Landesliste berücksichtigt werden können, weil ein paritätischer Ausgleich durch Bewerber von der anderen „Vorliste“ nicht zur Verfügung stehen, ist dies als Eingriff in die Chancengleichheit der Bewerber verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Die Wahlgleichheit begründet kein absolutes Differenzierungsverbot (dazu oben 3. a.; 2. a.). Der Eingriff in die Chancengleichheit der Wahlbewerber in der Wahlvorbereitung durch § 25 Abs. 3 BbgWahlG ist verfassungsrechtlich gerechtfertigt (unten 2.). Der Gesetzgeber verfolgt mit der Regelung verfassungsrechtlich legitimierte Ziele, nämlich das Gleichberechtigungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 VerfBbg und die Integrationsfunktion der Wahlen. Seine Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse im Hinblick auf faktische Nachteile für Frauen bei der Aufstellung der Wahlbewerber durch die Parteien und seine wertenden Einschätzungen in Bezug auf die Beseitigung dieser Nachteile sind verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber hat keine zur Zweckverfolgung ungeeignete Regelung getroffen; er hat auch das Maß des Erforderlichen nicht überschritten (unten 2.).

b. Keine Verletzung der Freiheit der Wahl

Die streitgegenständliche Paritätsregelung verletzt die Freiheit der Wahl nicht (zum Maßstab oben I. 3. b.). Die Freiheit der Wahl ist, wie dargelegt, ein normgeprägtes Grundrecht bzw. grundrechtsgleiches Recht (oben I. 3. b.). Sie schützt nicht davor, dass für die Ausübung des Wahlrechts, einschließlich des Wahlvorschlagsrechts, gesetzliche Verfahrensanforderungen gelten, wenn diese den Zugang von Bewerbern zur Wahl nicht unverhältnismäßig erschweren (dazu oben 3. a.), den Wahlberechtigten verschiedene Entscheidungsmöglichkeiten belassen und das Wahlgeheimnis gewährleisten (dazu oben 3. b.).

Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht die angegriffene Regelung. Sie schließt keine Person davon aus, auf einer Landesliste für ein Landtagsmandat zu kandidieren und hält allen Bewerbern den gleichen Zugang zur Wahl frei. Dabei lässt die Paritätsregelung die Direktwahl unberührt. Das Wahlvorschlagsrecht fällt damit in Bezug auf die Hälfte der Sitze im Landtag *nicht* unter die gesetzliche Anforderung der Geschlechterparität. Die Paritätsregelung hält damit allen Wahlberechtigten mehrere Wege und insgesamt weite Möglichkeiten frei, für die Wahlen zu kandidieren.

Bezüglich der Landeslisten wird das freie Wahlvorschlagsrecht gemäß § 25 Abs. 3 BbgWahlG durch ein qualifiziertes Wahlverfahren für die Aufstellung von Bewerbern gesetzlich ausgestaltet. In dem Verfahren der geschlechterparitätischen Listenaufstellung sind alle Bewerber an die gleichen Voraussetzungen für den Zugang zur Wahl gebunden. Die Paritätsregelung würde den Zugang von Bewerbern zur Wahl allenfalls dann faktisch ausschließen, wenn es in der Praxis dazu kommt, dass ein Ausgleich durch einen Bewerber des anderen Geschlechts fehlt. Dies ist jedoch auf das Maß beschränkt, das unvermeidbar ist, um das vom Gesetzgeber gesetzte verfassungsrechtlich legitimierte Ziel der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen zu fördern (dazu weiter unten 2.). Für die Parteien Anreize dazu zu setzen, dass mehr Frauen kandidieren und es daher nicht zu der beschriebenen Situation kommt, liegt gerade im Regelungskonzept des Gesetzgebers, das ein verfassungsrechtlich legitimes Anliegen in einer verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Weise verfolgt.

Die angegriffene Regelung verengt auch die Entschließungsfreiheit des Wählers nicht in vermeidbarer Weise: Es besteht nach dem geänderten Wahlrecht unverändert eine freie Auswahlmöglichkeit der Wählerinnen und Wähler zwischen den Landeslisten der Parteien und den Direktwahlkandidatinnen und -kandidaten. Die Wählerinnen und Wähler sind, wie bereits dargelegt, stets auf die Entscheidung zwischen den Bewerbern beschränkt, die nach den gesetzlichen Vorschriften aufgestellt wurden. Die angegriffene Paritätsregelung verkürzt gegenüber der vorherigen Rechtslage die Entscheidungsmöglichkeiten der Wähler nicht. Sie bleibt im Rahmen des Verhältniswahlsystems, in welchem mit starren Listen gewählt wird. Dies ist nach der ständigen Rechtsprechung zulässig und stellt, wie dargestellt, keinen Zwang, keine sonstige unzulässige Beeinflussung und keine unzulässige Verengung der Entschließungsfreiheit bei der Wahl dar. Die Regelung erhält den Wahlberechtigten auch die Möglichkeit, Parteien zu wählen, die nur ein Geschlecht vertreten und ihre Listen nicht geschlechterparitätisch aufstellen müssen.

Damit ist die Paritätsregelung nach den allgemeinen Grundsätzen, die sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergeben, eine verfassungsmäßige *Ausgestaltung* der Freiheit der Wahl, die ein normgeprägtes Recht ist. Sollte die angegriffene Regelung davon abweichend als *Eingriff* in die Freiheit der Wahl gewertet werden, gilt: Ein angenommener Eingriff hielte sich im Rahmen anderer, geltender Regelungen im Wahlrecht, die sich auf die Wahlentscheidung auswirken, wie insbesondere die Wahl starrer Listen (dazu oben I. 3. b.). Er wäre nach dem besonderen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Wahlrecht durch die verfassungsrechtlich legitimierten Ziele des Gleichberechtigungsgebots und der Integrationsfunktion der Wahlen verfassungsrechtlich gerechtfertigt (dazu unten 2.).

c. Keine Verletzung der Chancengleichheit der Parteien

Die angegriffene Regelung verletzt die Chancengleichheit der Parteien nicht (zum Maßstab oben I. 3. c.). Sie enthält keine rechtliche Ungleichbehandlung der Parteien, sondern gilt allgemein und für alle Parteien. Die Chancengleichheit der Parteien begründet, wie dargelegt, vor allem ein Verbot der Verfälschung des Parteienwettbewerbs. Der Gesetzgeber darf die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verfälschen. Der im Mehrparteiensystem angelegte politische Wettbewerb soll je nach Zuspruch der Bürger Unterschiede hervorbringen; dies darf die öffentliche Gewalt nicht ignorieren oder gar konterkarieren.

Diese Anforderungen hält der Gesetzgeber mit der Paritätsregelung ein. Diese begründet keine staatlich verursachte Wettbewerbsverzerrung. Die Paritätsregelung verändert die vorgefundene Wettbewerbslage nicht substantiell. Dies gilt auch und gerade mit Blick auf die kleinen Parteien, deren Teilnahme am Wettbewerb der Gesetzgeber nicht übermäßig erschweren darf (oben I. 3. bb.). Kleine Parteien haben stets im Vergleich zu größeren Parteien in absoluten Zahlen einen kleineren Personalpool, um Kandidaten zu benennen. Dies ist Teil des Wettbewerbs um politische Anhänger und unabwendbare Folge des unterschiedlichen Erfolgs und Anklangs der Parteien bei den Bürgerinnen und Bürgern. Dass die Parteien sich in erheblichem Maß in den personellen Ressourcen unterscheiden, ist notwendig mit dem offenen Wettbewerb um die politische Unterstützung verbunden. Denn darin folgt die Größe der Parteien maßgeblich aus dem Zuspruch in der Bevölkerung, der sich nicht zuletzt in der Parteimitgliedschaft ausdrückt. Unterschiede der Mitgliederanzahl und der Ressourcen sind damit ein verfassungsrechtlich gedeckter Aspekt des Wettbewerbs.

Der Staat ist nicht verpflichtet, Wettbewerbsgleichheit herbeizuführen (oben I. 3. bb.). Dies wäre eine Verzerrung und damit ein Verstoß gegen den offenen Wettbewerb der Parteien. Der Gesetzgeber darf nicht, auch nicht in mittelbarer Weise, einen Vorteil oder Nachteil einzelner Parteien oder Parteigruppen begründen, der in seinem Ausmaß geeignet ist, die vorgegebene Wettbewerbslage zwischen den Parteien in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise zu verändern.

Zudem zeigt die Praxis, dass auch Parteien mit einem Frauenanteil unterhalb der 50 Prozent in der Lage sind, die Parität bei der Kandidatenaufstellung zu erreichen. So bleibt bei den Parteien Bündnis 90/Grüne und Die Linke der Frauenanteil unterhalb der Hälfte der Parteimitglieder (B90/G: 39,8 Prozent; Linke: 36,5 Prozent). Gleichwohl wenden beide Parteien nach ihrem Satzungsrecht eine Vorgabe für die mindestens paritätische Beachtung von Frauen bei der Kandidatenaufstellung an. Der Frauenanteil in den Bundestagsfraktionen dieser Parteien erreicht über 50 Prozent (B90/G: 58,2 Prozent; Linke: 53,6 Prozent).

Angegebene Daten nach
https://www.bundestag.de/abgeordnete/biografien/mdb_zahlen_19/fraue_n_maenner-529508; Oskar Niedermayer, Parteimitglieder in Deutschland: Version 2018, S. 23 (verfügbar unter https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/22698/P-PMTT18_Nr_29.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

In der Praxis wird unter der Paritätsregelung daher wie bisher schon lediglich zum Tragen kommen, dass kleinere Parteien über einen kleineren Pool potentieller Bewerber verfügen, um ihre Landeslisten aufzustellen. Aufgrund der Erfahrung mit den parteiinternen Quoten der Parteien Die Linke und Bündnis 90/Grüne darf der Gesetzgeber dabei aber davon ausgehen, dass es auch Parteien mit einem geringen Frauenanteil gelingen wird, Frauen in einer Anzahl zur Kandidatur zu bewegen, die zur paritätischen Listenaufstellung hinreicht. Damit hat der Gesetzgeber ausgehend davon, dass er die mangelnde Aufstellung weiblicher Wahlbewerber als einen wesentlichen Grund für das unausgewogene Geschlechterverhältnis im Landtag ausgemacht hat, fehlerfrei von seinem Einschätzungs- und Prognosespielraum Gebrauch gemacht.

An die Frage der paritätischen Listenaufstellung ist im Wahl- und Parteienrecht kein Bonus bei der Sitzvergabe oder ähnliches geknüpft. Sie wirkt sich auch nicht auf die Parteienfinanzierung aus. Die Paritätsregelung begründet keinen Nachteil kleiner Parteien mit geringem Frauenanteil, der die vorgefundene Wettbewerbslage verfälscht. Größenunterschiede und unterschiedliche personelle Ressourcen sind ein Aspekt des verfassungsrechtlich gewährleisteten offenen Wettbewerbs der Parteien um den Zuspruch der Wählerinnen und Wähler und der Bevölkerung insgesamt. Wie dargelegt, gelingt es den Parteien nach der Erfahrung mit parteiinternen Quoten trotz eines geringen Frauenanteils, Frauen für eine paritätische Listenaufstellung in hinreichender Anzahl zur Kandidatur zu motivieren. Daher ist nicht davon auszugehen, dass sich infolge der streitgegenständlichen Regelung das Gewicht bestimmter Parteien im politischen Konkurrenzkampf irgendwie maßgeblich vergrößert oder verkleinert.

Die Paritätsregelung könnte allenfalls faktisch die Wettbewerbssituation von Parteien nachteilig betreffen, die gerade *aus dem Grund* gewählt werden, dass sie überwiegend Männer aufstellen. Dass dies etwa für die Partei des Antragstellers gilt, hat dieser aber nicht dargelegt. Es ist nicht vorgetragen, dass die Wähler ihre Entscheidung gerade aufgrund der Geschlechterverhältnisse auf den Landeslisten fällen. Daher ist nicht davon auszugehen, dass sich aus der paritätischen Aufstellung der Landesliste für bestimmte Parteien eine nachteilige Auswirkung auf den Zuspruch der Wähler ergibt.

Sollte die Paritätsregelung jedoch in dieser Weise mittelbare Wettbewerbseffekte entfalten, gilt wiederum: Die Chancengleichheit stellt kein absolutes Recht dar (s. oben I. 3. c.). Das verfassungsrechtliche Gleichberechtigungsgebot gemäß Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 VerfBbg kann Auswirkungen auf den Wettbewerb legitimieren, die unterhalb der Schwelle einer

Wettbewerbsverzerrung bleiben. Eine Wettbewerbsverzerrung begründet die Paritätsregelung, wie dargelegt, jedenfalls nicht.

Zudem folgt aus dem Gleichberechtigungsgebot, dass eine Position von Parteien im politischen Wettbewerb, die nach der zulässigen Einschätzung des Gesetzgebers auf einer Benachteiligung von Frauen in der Partei und bei der Kandidatenaufstellung beruht, bereits kein Belang ist, den die Verfassung schützt und gewährleistet. Denn das Gleichberechtigungsgebot bezieht sich auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit und ist auf die Beseitigung faktischer Nachteile gerichtet. Dies gilt auch für den Bereich der Wahlen (dazu oben I. 4. a. dd.).

d. Keine Verletzung der Freiheit der Parteien

Die Paritätsregelung verletzt die Freiheit der Parteien nicht. Die Anforderungen an das Verfahren der Kandidatenaufstellung nach § 25 Abs. 3 BbgWahlG gestalten das Wahlvorschlagsrecht der Parteien verfassungsgemäß aus. Bei der Regelung des Wahlrechts besteht nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Gestaltungsspielraum und -auftrag des Gesetzgebers. Dieser umfasst auch die Regelung der Kandidatenaufstellung durch die Parteien als integralem Bestandteil der demokratischen Wahlen (oben I. 1.).

Das Regelungskonzept des Gesetzgebers schont in Umsetzung des Gleichberechtigungsgebots aus Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 VerfBbg die Freiheit der Parteien weitestmöglich. Die gesetzliche Vorgabe der Geschlechterparität gilt nicht für die Aufstellung der Direktwahlbewerber. Sie lässt insgesamt der freien Entscheidung und der politischen Gestaltung durch die Parteien bei der Ausübung des Wahlvorschlagsrechts weiten Raum (zum Regelungskonzept oben A.). Die Parteien bestimmen die Bewerber auf der Landesliste selbst – wenn auch im Verfahren der geschlechterparitätischen Listenaufstellung und damit in den Grenzen der Paritätsvorgabe. Sie legen frei fest, wer die Spitzenkandidatur übernimmt und ob dies ein Mann oder eine Frau ist.

Die angegriffene Paritätsregelung erhält auch bei einer Neubildung der Liste, die der Wahlausschuss infolge von Streichungen nach § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BbgWahlG vornimmt, die politischen Entscheidungen der Landesversammlung der Partei über die Aufstellung der Bewerberinnen und Bewerber weitestmöglich aufrecht (zur Funktionsweise der Neubildung oben A. I.). Es wurde eine pragmatische Lösung gefunden, um den Willen der Landesversammlung weitestmöglich zur Geltung zu bringen *und* zugleich die Geschlechterparität zu fördern. Denn auch im Fall der Neubildung bleibt die Entscheidung der Landesversammlung über die jeweilige Reihenfolge der Bewerberinnen und der Bewerber gewahrt. Dass es infolge von Streichungen zu einem Aufrücken auf der Landesliste kommt, ist unvermeidlich. Streichungen führen unabhängig von der Paritätsregelung auch bisher schon zu Verschiebungen auf der betroffenen Landesliste. Mit dem *geschlechtsspezifischen* Aufrücken erhält die Neubildung grundsätzlich die Entscheidung der

Landesversammlung darüber aufrecht, von welchem Geschlecht ein Listenplatz besetzt werden soll. Dass es zu einem nichtparitätischen Listenende kommen kann (dazu oben A. I.), betrifft nur die letzten Listenplätze. Diese ziehen in aller Regel nicht in den Landtag ein. Absehbar ist die praktische Auswirkung der Regelung zur Listenneubildung auf die Zusammensetzung des Landtags in der Praxis sehr gering.

Der Gesetzgeber hat die Auswirkungen einer Neubildung der Landesliste infolge von Streichungen weiterhin auch dadurch so gering wie möglich gehalten, dass er die Verfahrensweise des Wahlausschusses transparent und eindeutig geregelt hat. Für die Parteien sind die Folgen der Regelung generalisiert vorhersehbar. Die gesetzliche Regelung zur Neubildung wird zukünftig zur Entscheidungsgrundlage der Landesversammlung bei der Aufstellung der Landesliste zählen. Daher schließen die Parteien die möglichen Verschiebungen auf den Landeslisten von vornherein in ihren Willen ein.

Die Paritätsvorgabe bindet zwar die Parteien in der Kandidatenauswahl, ist aber inhaltlich neutral. Sie gibt keine bestimmte politische Tendenz vor und lässt die Programmatik der Parteien insoweit unberührt. Die Parteien können ihre politische Ausrichtung auch unter der Geltung der Paritätsregelung frei bestimmen. Zudem sichert § 25 Abs. 3 S. 7 BbgWahlG mit der Öffnungsklausel für reine Männer- und Frauenparteien weitere Spielräume für die Programmfreiheit der Parteien (dazu oben A.).

Die Paritätsregelung verletzt auch die Organisationsfreiheit der Parteien nicht. Die Organisationsfreiheit der Parteien wird auch im Hinblick auf die Aufstellung von Wahlbewerbern durch das Gebot der innerparteilichen Demokratie und die Bindung an die Wahlgrundsätze verfassungsrechtlich begrenzt (s. oben I. 1. b., 3. d.). Die Kandidatenaufstellung ist ein integraler Bestandteil der Wahl. Daher darf und muss der Gesetzgeber auf der Grundlage des Art. 38 Abs. 3 GG bzw. Art. 22 Abs. 5 VerfBbg das parteiinterne Verfahren der Wahlaufstellung regeln und ausgestalten, um den demokratischen Charakter der Wahl zu gewährleisten (s. oben 1. b.).

Mit der Paritätsregelung wirkt der Gesetzgeber auf die Beseitigung faktischer Nachteile für Frauen und die tatsächliche Gleichberechtigung der Geschlechter bei der Aufstellung der Landeslisten hin. Er *konkretisiert* damit das verfassungsunmittelbare Gebot der innerparteilichen Demokratie, indem er bei der Listenaufstellung für Männer und Frauen den gleichen Zugang zur Wahrnehmung des passiven Wahlrechts gewährleistet und damit auf die Chancengleichheit männlicher und weiblicher Bewerber für die Wahl hinwirkt.

Der Grundsatz der Chancengleichheit gebietet, jedem Wahlbewerber grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und im Wahlverfahren offenzuhalten (oben I. 3. a.). Die Chancengleichheit ist als Aspekt der Wahlrechtsgleichheit konstitutiv für die demokratische Wahl (oben I. 3. a.). Sie zählt zu den Gewährleistungen der Wahlrechtsgrundsätze und bindet als solche

auch die Parteien in ihren internen Wahlsystemen (dazu oben I. 1. b.). Die Paritätsregelung wirkt darauf hin, dass die Listenaufstellung durch die Parteien Frauen gleichermaßen wie Männern offensteht. Sie eröffnet Frauen die gleichen Chancen, als Wahlbewerber aufgestellt zu werden, wie Männern. Indem der Gesetzgeber das „Ergebnis“, nämlich die geschlechterparitätische Listenbildung verpflichtend vorschreibt, stellt er die *Chancengleichheit* bei der Aufstellung her. Die Chancengleichheit bei der parteiinternen Kandidatenaufstellung lässt sich von der Gleichheit des „Erfolgs“ nicht trennen. Erst die Vorgabe des „Ergebnisses“, der geschlechterparitätischen Landesliste, erzeugt die Gleichheit der Chancen auf dem Weg zur Kandidatur: Die Benachteiligung von Frauen wird durch die Zurückweisung der Liste sanktioniert. Das verpflichtet die Parteien dazu, in dem Prozess, der zur Listenaufstellung führt, Frauen die gleichen Chancen auf Erfolg zu eröffnen, sodass sie den gleichen Zugang zur Kandidatur auf der Landesliste erhalten. Die angegriffene Paritätsregelung dient damit einer grundlegenden demokratischen Gewährleistung, nämlich der Chancengleichheit im gesamten Wahlvorgang, einschließlich der Vorbereitung der Wahl durch die Kandidatenaufstellung.

Vermittelt durch das Gebot der innerparteilichen Demokratie und den Wahlrechtsgrundsatz der Chancengleichheit, die die Parteien verfassungsrechtlich binden, begründet das Gleichberechtigungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 VerfBbg eine Pflicht der Parteien, zur tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen im Bereich der Wahlen beizutragen. Aufgrund von Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 VerfBbg müssen die Parteien insbesondere gewährleisten, dass bei der Kandidatenaufstellung keine faktischen Nachteile für Frauen zum Tragen kommen. Da ein Großteil der Parteien andauernd Wahlvorschläge mit (weit) weniger Frauen als Männern einreicht, kann der Gesetzgeber zur Gewährleistung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen eine gesetzliche Verpflichtung zur geschlechterparitätischen Listenaufstellung einsetzen.

Es ist dabei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber von faktischen Nachteilen für Frauen bei der Kandidatenaufstellung ausgeht (dazu näher unten 2. a.). Er stützt sich insoweit auf tragfähige, nachvollziehbare statistische Daten (dazu oben A. II.).

Insgesamt ist die Paritätsregelung damit als gesetzliche Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts und der innerparteilichen Demokratie kein Eingriff in die Freiheit der Parteien. Denn diese ist verfassungsrechtlich durch die Bindung der Parteien an die Wahlrechtsgrundsätze und die innerparteiliche Demokratie begrenzt. Vermittelt dadurch begründet Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 VerfBbg eine verfassungsrechtliche Pflicht der Parteien, an der Verwirklichung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen im Bereich der Wahlen mitzuwirken und zu gewährleisten, dass bei der Kandidatenaufstellung keine faktischen Nachteile für Frauen zum Tragen kommen.

Sollte die Paritätsregelung dementsgegen als *Eingriff* in die Freiheit der Parteien gewertet werden, gilt, dass ein angenommener Eingriff verfassungsrechtlich durch das Gleichberechtigungsgebot nach Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 VerfBbg gerechtfertigt wäre (dazu im Einzelnen unten 2.).

2. Kein Verstoß gegen den besonderen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Wahlrecht

Mit der Paritätsregelung handelt der Gesetzgeber im Sinne des Verfassungsauftrags in Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 VerfBbg zum Zweck der Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Er kann sich zudem auf das verfassungsrechtlich legitimierte Ziel der Integrationsfunktion der Wahlen stützen, die er mit der angegriffenen Regelung fördert. Die Paritätsregelung verstößt nicht gegen das Demokratieprinzip und die repräsentative Demokratie, die Art. 20 Abs. 2 GG, Art. 2 Abs. 2, 4 VerfBbg verfassungsprinzipiell gewährleisten.

a. Geschlechterparität ist eine verfassungsrechtlich legitimierte Zielsetzung

Die Paritätsregelung dient mit dem Gleichberechtigungsgebot zugleich und wesentlich auch der Integrationsleistung der Wahlen, die im Demokratieprinzip verankert ist (dazu oben I. 4. b.). Sie gewährleistet durch die Vorgabe der geschlechterparitätischen Aufstellung der Landesliste, dass Frauen tatsächlich den gleichen Zugang zur Aufstellung als Wahlbewerber auf der Landesliste haben. Indem die Paritätsregelung die Dominanz eines Geschlechts auf den Wahllisten beendet, fördert sie zugleich die effektive Integrationsleistung der Wahlen und damit letztlich die inhaltliche Offenheit und den integrativen, pluralistischen Charakter der Willensbildung der gewählten Volksvertretung. Die Paritätsregelung steht im Einklang mit dem Demokratiemodell der Bundes- und Landesverfassung.

aa. Das Gleichberechtigungsgebot als legitimes Ziel der Paritätsregelung: fehlerfreie Einschätzung des Gesetzgebers zum Bestehen faktischer Nachteile für Frauen

Der Gesetzgeber geht, wie dargelegt, davon aus, dass es im Bereich der Aufstellung von Wahlbewerbern durch die Parteien und Wählergemeinschaften an der Chancengleichheit für Frauen fehlt, weil für sie faktische Nachteile bestehen (zur Begründung der Paritätsregelung oben A. II.). Das ist verfassungsrechtlich tragfähig und nicht zu beanstanden. Die vom Gesetzgeber getroffene Einschätzung, dass bei der Aufstellung als Wahlbewerber für Landtagswahlen nicht die gleichen Chancen von Frauen und Männern bestehen und frauenspezifisch tatsächliche Hindernisse existieren, ist weder willkürlich noch sonst rechtsfehlerhaft.

Der Gesetzgeber hat sich auf vertretbare, nachvollziehbare und tragfähige Erwägungen gestützt. Er hat dargelegt, dass Grund für die ungleichen Geschlechterverhältnisse im Landtag nicht das

Wahlverhalten der Wählerinnen und Wähler ist (oben A. II.). Die ungleichen Geschlechterverhältnisse im Landtag beruhen vielmehr, wie der Gesetzgeber statistisch belegt hat, bereits darauf, dass Frauen von den Parteien und Wählergemeinschaften im Vorfeld von Landtagswahlen nicht in paritätischer Weise als Wahlbewerber aufgestellt werden.

Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass für Frauen auf dem Weg zur Aufstellung auf den Landeslisten der Parteien geschlechtsspezifische Hindernisse bestehen. Er durfte der Paritätsregelung verfassungsrechtlich die Einschätzung zugrunde legen, dass bei der Aufstellung der Landeslisten frauenspezifische Nachteile bestehen, und dass die Paritätsregelung insoweit Abhilfe schafft. Der Gesetzgeber darf dies daraus schließen, dass parteiinterne Quoten für die Kandidatenaufstellung in der Praxis sich als wirksam erwiesen haben, indem sie dazu führen, dass Frauen gleichberechtigt als Wahlbewerber nominiert werden, auch wenn der Frauenanteil an den Parteimitgliedern hinter der Parität zurückbleibt. (oben 1. c).

Danach gilt: Dass der Frauenanteil in den Wahlvorschlägen vieler Parteien erheblich hinter 50 Prozent zurückbleibt, muss der Gesetzgeber *nicht* darauf zurückführen, dass sie sich grundsätzlich nicht in hinreichender Anzahl bereithalten, sich als Kandidatinnen aufstellen zu lassen. Der niedrige Frauenanteil ist auch nicht die notwendige Folge davon, dass Frauen einen geringeren Anteil (<50 Prozent) an den Parteimitgliedern ausmachen. Die Erfahrungen mit parteiinternen Quoten zeigen, dass es unzutreffend wäre, aus der nichtparitätischen Listenaufstellung vieler Parteien zu schließen, dass Frauen grundsätzlich in geringerem Maße und nicht in hinreichender Anzahl bereit sind, für Parlamentswahlen zu kandidieren. Im Gegenteil zeigt die Erfahrung mit parteiinternen Paritätsvorgaben, dass die Bereitschaft von Frauen zur Kandidatur besonders hoch ist: In den Parteien mit Quotierung kandidiert ein deutlich höherer prozentualer Anteil der weiblichen als der männlichen Parteimitglieder. Diese praktische Erfahrung legt der Gesetzgeber seinem Regelungskonzept verfassungsrechtlich fehlerfrei als Einschätzung zugrunde.

Auch die politikwissenschaftliche Forschung zeigt, dass parteiinterne Geschlechterquoten für die Aufstellung von Wahlkandidaten tatsächliche Nachteile beseitigen, die auf dem Weg zur Nominierung als Wahlbewerber geschlechtsspezifisch für Frauen bestehen. Das ungleiche Geschlechterverhältnis in den deutschen Parlamenten ist danach darauf zurückzuführen, dass Frauen bei der Rekrutierung von Wahlkandidaten durch die Parteien benachteiligt sind. Denn nach evidenzbasierten Studien werden Frauen allein von denjenigen Parteien (mindestens) paritätisch als Wahlbewerber aufgestellt, deren Satzung dies vorgibt. Dies verpflichtet die Parteien dazu, den Weg zur Kandidatur für Frauen offen zu halten bzw. ihn aktiv zu öffnen und Frauen zu fördern, sodass Frauen in gleichem Maße wie Männer Zugang zur Kandidatur haben. Die Parteien mit satzungsrechtlicher Quote erreichen einen mindestens gleichen Anteil von Frauen bei der Aufstellung der Wahlbewerber, obwohl auch in diesen Parteien der Frauenanteil an den Mitgliedern

unter 50 Prozent liegt. Es fehlt daher offensichtlich nicht an Frauen, die bereit sind, sich als Wahlbewerber aufstellen zu lassen.

Hingegen kommt es in den Parteien ohne Paritätsvorgabe bei der Aufstellung der Wahlbewerber nicht zu einer paritätischen Beachtung von Frauen und einem ausgewogenen Geschlechterverhältnis. Dies darf der Gesetzgeber auch nach der wissenschaftlichen Erkenntnislage darauf zurückführen, dass auf dem Weg zur Kandidatur für Frauen spezifische Nachteile bestehen.

Mit weiteren Nachweisen qualitativ und quantitativ eingehend *Louise Davidson-Schmich*, Gender Quotas and Democratic Participation: Recruiting Candidates for Elective Offices in Germany, 2016.

Erst Vorgaben der geschlechterparitätischen Kandidatenaufstellung bewirken danach, dass Frauen in dem langfristigen Prozess der Personalauswahl und -entwicklung in den Parteien, der über den Zugang zur Nominierung als Wahlbewerber entscheidet, gleichberechtigt zu Männern berücksichtigt werden. Sie setzen in den Parteien einen wirksamen Anreiz dazu, Frauen den gleichen Zugang zur Nominierung als Wahlbewerber zu eröffnen und bislang bestehende Nachteile zu beseitigen. Dabei geht es nicht erst um die eigentliche Kandidatenaufstellung. Vorgaben der Geschlechterparität eröffnen Frauen den gleichen Zugang schon in den entscheidenden formellen und informellen Auswahl- und Entwicklungsprozessen *vor* der Nominierung. Sie wirken schon in dem Prozess, in dem die Führungsebene und die einflussreichen Akteure in der Partei Parteimitglieder identifizieren und auswählen, um sie auf die Übernahme von Mandaten vorzubereiten und den ausgewählten „Aspiranten“ das Sammeln von Erfahrungen mit Wahlämtern auf einer niedrigeren Ebene ermöglicht. Zum Auswahl- und Entwicklungsprozess zählt weiter, dass die „Aspiranten“ politisch und in der öffentlichen Kommunikation geschult werden, von den Parteieliten gefördert und in der Partei vernetzt, „bei der Stange gehalten“ und schließlich motiviert und unterstützt werden, sich um aussichtsreiche Kandidaturen zu bewerben.

Die Vorgabe der Geschlechterparität stellt damit für Frauen reale Chancengleichheit im Sinne der Gleichberechtigung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit bei der Aufstellung als Wahlbewerber her. Sie tut dies, indem sie den gleichen Zugang zu dem Prozess herstellt, in dem die Parteien Personal für die potentielle Übernahme politischer Mandate auswählen und vorbereiten. Sie öffnet den Rekrutierungsprozess der Parteien für Frauen, sodass diese bei der Aufstellung der Wahlbewerber die gleichen Erfolgchancen wie Männer haben.

Louise Davidson-Schmich, Gender Quotas and Democratic Participation: Recruiting Candidates for Elective Offices in Germany, 2016, S. 229: “The evidence presented here indicates that high and binding quotas have prompted party gatekeepers to undertake more extensive efforts than gatekeepers in other parties to identify female candidates. These steps include redefining selection criteria to accommodate female life experiences while still tapping into the qualities needed to succeed in Germany’s political system as well as initiating systematic mentoring and training programs to develop female eligibles’ self-confidence and skills. In contrast, quota-less [parties] simply fall back on the excuse that there are few available women to run for

office. Were quota-less parties to adopt binding quotas, gatekeepers would gain greater incentives to expand the scope and seriousness of candidate identification and development programs.”

Vor diesem Hintergrund geht der Gesetzgeber nachvollziehbar und sachlich tragfähig davon aus, dass bei der Kandidatenaufstellung durch die Parteien tatsächliche Nachteile für Frauen bestehen. Es ist nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber Faktoren für die ungleichen Geschlechterverhältnisse im Landtag und auf den Wahlvorschlägen der Parteien verkannt hat, die seine Einschätzung widerlegen, dass es bei der innerparteilichen Aufstellung als Wahlbewerber Nachteile für Frauen gibt. Dass der Frauenanteil der Parteien durchgängig unter 50 Prozent liegt, hindert ausweislich der Wirksamkeit parteiinterner Quoten ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis bei der Kandidatenaufstellung nicht.

Männer sind nicht von den für Frauen bestehenden Hindernissen bei der Aufstellung als Wahlbewerber betroffen. Dies ist angesichts ihres seit den ersten Wahlen im Jahr 1990 durchgängig deutlich über 50 Prozent liegenden Anteils an den Abgeordneten im Landtag und an den Fraktionsmitgliedern der Parteien ohne interne Quotenregelung offenkundig. Dieser Befund trifft auf alle deutschen Parlamente zu. Die Kandidatenaufstellung durch die Parteien führt statistisch zu einem geringeren Frauenanteil in den Parlamenten. Damit kann der Gesetzgeber verfassungsrechtlich zulässig davon ausgehen, dass bei der Kandidatenaufstellung für die Landeslisten eine Situation geschlechtsspezifischer Nachteile für Frauen besteht. Damit ist der Gleichberechtigungsauftrag betroffen, und der Gesetzgeber kann Maßnahmen ergreifen, die zur tatsächlichen Beseitigung dieser geschlechtsspezifischen Benachteiligung verhältnismäßig sind.

bb. Die Integrationsfunktion der Wahlen als legitimes Ziel der Paritätsregelung

Das Grundgesetz geht von einem verfassungsrechtlich geschützten Pluralismus aus, der die Grundlage der demokratischen Willensbildung bildet. Die Wahlen sollen eine inhaltlich offene Auseinandersetzung und Entscheidungssuche im Parlament eröffnen, in der die verschiedenen berührten Präferenzen und Perspektiven, Interessen und Belange zum Ausdruck kommen und integriert werden. Sie sollen in der Willensbildung der gewählten Volksvertretung vor den Augen der Öffentlichkeit anerkannt, beachtet und miteinander abgewogen werden.

Die integrative Funktion der Wahlen, auf der die demokratische Funktion des Landtages beruht, wird durch die Paritätsregelung gestärkt: Sie beseitigt die einseitige Dominanz eines Geschlechts auf den Wahllisten und führt dazu, dass diese pluraler und vielfältiger besetzt werden. Dies erweitert den Kreis der Präferenzen und Perspektiven, Interessen und Belange, den die Wahlbewerber einbringen. Das Verfahren der geschlechterparitätischen Listenaufstellung fördert damit prozedural die Integrationsfunktion der Wahlen.

Vgl. auch *Klaus Lange*, „Frauenquoten“ in politischen Parteien, NJW 1988, 1174, 1181, der darlegt, dass geschlechtsspezifische Quotierungen durch größere Pluralität der Kandidatenlisten die Gleichheit und Freiheit von Wahlen fördern. Dies entspricht der Integrationsfunktion der Wahlen; diese wird durch den Abbau des Ungleichgewichts der Geschlechteranteile bei den Wahlvorschlägen gefördert.

Dies stärkt die inhaltliche Offenheit, die pluralistische Prägung und die integrative Leistung der parlamentarischen Willensbildung. Die bislang bestehende Ungleichheit der Geschlechteranteile an den Abgeordneten stellt im Landtag ein Mehrheits-/Minderheitsverhältnis her und begründet ein sozial und diskursiv wirkendes Ungleichgewicht zwischen den Geschlechtern. Selbst wenn es in der Regel latent und unterschwellig bleibt: Das unausgewogene Geschlechterverhältnis im Landtag ist ein struktureller Faktor der parlamentarischen Willensbildung, der nicht inhaltlich neutral ist. Es begründet einen Vorteil für ein Geschlecht, der die Beratung und Entscheidungsfindung im Landtag vorformen, verengen oder verzerren kann. Das ungleiche Geschlechterverhältnis kann sich dadurch zu Lasten der Integration relevanter Präferenzen und Perspektiven, Interessen und Belange in der parlamentarischen Willensbildung auswirken („bias“). Das ist erheblich, auch ohne dass an konkreten Fällen ein zwingender kausaler Zusammenhang zwischen dem unausgeglichenen Geschlechterverhältnis und konkreten Entscheidungen im Parlament nachgewiesen wird. Ein solcher Nachweis ist aus methodologischen Gründen schwerlich zu erbringen. Er ist aber vom Gesetzgeber auch unabhängig davon nicht zu verlangen. Denn von der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers ist umfasst, dass dieser auf die *Eignung* des ungleichen Geschlechterverhältnisses abstellt, die parlamentarische Willensbildung zu Lasten relevanter Anliegen zu verengen. Für diese Eignung sprechen Fälle aus der politischen Praxis sowie politikwissenschaftliche Forschung.

Zur parlamentarischen Praxis, zur politikwissenschaftlichen Forschung und zur politischen Kritik Drs. 6/8210, S. 26 ff.

Diesen strukturellen Faktor soll die Paritätsregelung abbauen, indem sie den Frauenanteil im Landtag steigert. Sie soll darauf hinwirken, dass die parlamentarische Beratung und Entscheidungsfindung inhaltlich offen ist und nicht strukturell durch das Übergewicht eines Geschlechts vorgeprägt wird. Dies dient dem pluralistischen, integrativen Charakter der Willensbildung des Landtages, die zum Kern seiner demokratischen Funktion zählt.

Dabei ist es verfassungsrechtlich legitimiert, dass der Gesetzgeber mit Blick auf die Geschlechterverhältnisse auf den Landeslisten einen hälftigen Anteil von Männern und Frauen vorsieht. Der Gesetzgeber ist nicht darauf beschränkt zu regeln, dass Frauen in den Wahlvorschlägen der Parteien entsprechend ihrem Anteil an den Mitgliedern der Partei berücksichtigt werden müssen. Die Parteien sind unter dem Grundgesetz *nicht* das Subjekt der demokratischen Repräsentation. Subjekt der demokratischen Legitimation ist das Volk (Art. 20

Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 GG; Art. 2 Abs. 2, Art. 22 VerfBbg). Der Gesetzgeber wirkt mit der Paritätsregelung darauf ein, in welcher Weise das Volk im Landtag vertreten wird. Daher ist ein Frauenanteil von 50 Prozent als Bezugspunkt der Paritätsregelung verfassungsrechtlich legitimiert. Denn er bildet näherungsweise die Geschlechteranteile an der Bevölkerung ab. Und er entspricht der tatsächlichen Gleichberechtigung und Gleichstellung der Geschlechter im öffentlichen Leben, die das Gleichberechtigungsgebot verfassungsrechtlich fordert.

Dass der Gesetzgeber mit der Paritätsregelung gerade das Geschlechterverhältnis im Parlament adressiert, die tatsächliche Gleichberechtigung anderer sozialer Gruppen aber nicht dementsprechend fördert, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Das Handeln des Gesetzgebers zur Beseitigung faktischer Nachteile für Frauen im Bereich der Wahlen ist durch Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 VerfBbg verfassungsrechtlich ausdrücklich legitimiert. Das ausdrückliche Gebot an den Staat, die Gleichberechtigung von Männern und Frauen tatsächlich durchzusetzen, verweist auf die Historie der Ungleichbehandlung von Frauen in Recht und Gesellschaft. Die Unterscheidung Mann/Frau ist ein soziales Merkmal, das quer durch Schichten, Herkunft, Bildung und sonstige soziale und gesellschaftliche Gruppenmerkmale verläuft. Sie hat eine die Gesellschaft durchdringende Geschichte der rechtlichen und tatsächlichen Schlechterstellung von Frauen. Dies betrifft nicht eine gesellschaftliche Minderheit, sondern die Hälfte der Bevölkerung. Die Benachteiligung von Frauen überschneidet und verstärkt sich zudem mit weiteren Diskriminierungsgründen. Auf die durchdringende Bedeutung der Unterscheidung Mann/Frau und die damit verknüpfte Ungleichheitshistorie reagieren Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 12 Abs. 3 VerfBbg mit einem Gebot der tatsächlichen Gleichberechtigung, welches an das Geschlecht anknüpft. Einen vergleichbaren Handlungsauftrag enthält die Verfassungsordnung für andere gesellschaftliche Gruppen nicht. Daher ist es weder willkürlich noch sonst rechtsfehlerhaft, dass der Gesetzgeber auf gleiche Geschlechterverhältnisse im Landtag hinwirkt, ohne Nachteile anderer sozialer Gruppen im politischen Kontext entsprechend anzugehen. Der Gesetzgeber ist verfassungsrechtlich daher nicht verpflichtet, in der Folge der Paritätsregelung auf der Grundlage anderer Merkmale nach Art. 3 Abs. 3 GG auch für andere Gruppen Quotenvorgaben zu schaffen.

cc. Vereinbarkeit mit dem Demokratieprinzip

Der Gesetzgeber verfolgt mit der Paritätsregelung nicht die Vorstellung, dass die weiblichen Abgeordneten im Landtag Frauen *als Gruppe* repräsentieren sollen. Die Paritätsregelung zielt nicht darauf, das Geschlecht zum Gegenstand der Repräsentation zu machen. Vielmehr soll sie die inhaltliche Offenheit, den pluralistischen Charakter und die integrative Leistung der parlamentarischen Entscheidungsfindung steigern und schützen. Dazu trägt die Paritätsregelung

bei, indem sie mit der Ungleichheit der Geschlechteranteile ein strukturelles Ungleichgewicht als Faktor der Willensbildung des Landtags abbaut.

Das Regelungskonzept des Gesetzgebers basiert nicht auf einem Demokratieverständnis, nach dem jede Bevölkerungsgruppe einen Anspruch darauf habe, als Gruppe anteilig zu ihrem Bevölkerungsanteil im Parlament vertreten zu werden. Der Begriff der „Ständedemokratie“ ist im Kontext der streitgegenständlichen Regelung schon deswegen irreführend und unzutreffend, weil das Modell der Ständegesellschaft von vornherein mit rechtlicher Ungleichheit, mit Privilegierung und Schlechterstellung nach dem Merkmal der Gruppenzugehörigkeit verbunden ist. Eine rechtliche Ungleichheit aber umfasst das Regelungskonzept des Gesetzgebers zur Geschlechterparität gerade nicht (dazu oben A. sowie C. II. 1.).

Die Paritätsregelung steht auch sonst nicht im Widerspruch zum Demokratiemodell des Grundgesetzes und der Brandenburgischen Verfassung. Mit ihr verfolgt der Gesetzgeber einen Zweck, der mit dem Demokratieprinzip der Verfassungsordnung in Einklang steht und verfassungsrechtlich legitimiert ist: Die Paritätsregelung dient mit einem ausgeglichenen Geschlechterverhältnis im Landtag der inhaltlichen Offenheit und der pluralistischen Prägung und integrativen Leistung der parlamentarischen Entscheidungsfindung (dazu bb.). Diese zählen zum zentralen Gehalt des Demokratieprinzips unter dem Grundgesetz (dazu oben I. 4. b).

Der Gesetzgeber verfolgt das Ziel, den strukturellen Faktor des Ungleichgewichts der Geschlechter in der gewählten Volksvertretung abzubauen. Dies ist nicht damit gleichzusetzen, dass die Geschlechter als Gruppen zum Gegenstand der demokratischen Repräsentation und zum Faktor der parlamentarischen Willensbildung und Entscheidung gemacht werden. Wenn im Landtag ein ausgeglichenes Geschlechterverhältnis besteht, wird das Geschlecht als Faktor der parlamentarischen Beratung und Entscheidung letztlich unerheblich: Es besteht ein Gleichgewicht, indem kein Geschlecht in der parlamentarischen Willensbildung den Vorteil eines Übergewichts hat. Dies entspricht der Wertsetzung des verfassungsrechtlichen Gleichberechtigungsgebots: Die Verfassung verpflichtet dazu, für die Gleichstellung von Frau und Mann im öffentlichen Leben zu sorgen.

Der Gesetzgeber zielt darauf, in der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Landtages das strukturelle Überwicht als Vorteil und Privileg eines Geschlechts abzubauen. Er will ein *level playing field*, also „gleiche Wettbewerbsbedingungen“ und einen offenen, unverzerrten Wettstreit aller relevanten Präferenzen und Perspektiven, Interessen und Belange in der parlamentarischen Mehrheitsbildung herstellen. Die Paritätsregelung soll das Ungleichgewicht der Geschlechter verringern, damit die Beratung und Entscheidungsfindung im Landtag nicht durch den Vorteil des Übergewichts eines Geschlechts inhaltlich vorgeformt, verengt oder verzerrt werden kann. Dies trägt nicht zuletzt dazu bei, dass im Gesetzgebungsverfahren alle berührten Grundrechtspositionen

beachtet, abgewogen und zur praktischen Konkordanz gebracht werden (können). Indem der Gesetzgeber auf die Beseitigung des Ungleichgewichts der Geschlechterverhältnisse im Landtag hinwirkt, zielt er darauf, die pluralistische, integrative Leistung und die Offenheit der Willensbildung in der gewählten Volksvertretung zu schützen und zu stärken. Damit fördert er die Gewährleistung des Demokratieprinzips.

Schließlich zeigt auch die Rechtsvergleichung, dass Regelungen zur Geschlechterparität bei politischen Wahlen, insbesondere bei Parlamentswahlen, nicht im Widerspruch zu den Grundsätzen der freiheitlichen, repräsentativen Demokratie stehen. Die zunehmende Verbreitung gesetzlicher Regelungen zu den Geschlechteranteilen bei Wahlen belegt, dass dies in der politischen Praxis als Bestandteil der Demokratie und nicht als Verletzung der Grundsätze freier, demokratischer Wahlen und des freien politischen Wettbewerbs gesehen wird. Weltweit und auch in Europa nimmt die Zahl der Länder zu, in denen bei öffentlichen Wahlen gesetzliche Vorgaben zu den Geschlechterverhältnissen gelten. In Frankreich ist bei Verhältniswahlen eine paritätische Besetzung der Wahllisten mit Frauen und Männern gesetzlich verpflichtend. Dies gilt bei Europawahlen, für einen Teil der Senatswahlen sowie für Regional- und Kommunalwahlen. Bei Europawahlen und einem Teil der Senatswahlen sind strikt alternierende Listen „Frau – Mann“ zu bilden. Kandidatenlisten, die gegen die Paritätsvorgaben verstoßen, werden nicht zur Wahl zugelassen.

Dargestellt nach Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Geschlechterparität bei Wahlen nach französischem und tunesischem Vorbild, WD 3 - 3000 - 101/17, S. 3. Die weltweite Verbreitung von Geschlechterquoten bei Wahlen dokumentiert die wissenschaftliche Datenbank „Gender Quotas Database“ die gemeinsam vom *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, der *Interparliamentary Union* und der *Stockholm University* geführt wird; <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>.

Dem geteilten Verfassungsverständnis anderer freiheitlich-demokratischer Rechtsordnungen kommt eine indikative Bedeutung auch für das Demokratieverständnis in der deutschen Verfassungsordnung zu. Denn die freiheitliche, repräsentative Demokratie ist ein übergreifendes, allgemeines Verfassungskonzept. Die Rechtsvergleichung ist daher ein weiterer Indikator dafür, dass die Paritätsregelung auch im Kontext des Grundgesetzes und der Brandenburgischen Verfassung in Einklang mit der freiheitlichen repräsentativen Demokratie und ihren Grundsätzen steht.

b. Geeignetheit

Der Gesetzgeber verfolgt mit der angegriffenen Paritätsregelung verfassungsrechtlich legitimierte Ziele. Sein Regelungskonzept basiert auf einer fehlerfreien Einschätzung. Die Verfassungsgerichtsbarkeit kann einen Verfassungsverstoß durch die Regelung daher nur feststellen, wenn die Regelung mit Blick auf das Ziel ungeeignet ist oder das Maß des Erforderlichen überschreitet. Dies ist nicht der Fall.

Die Paritätsregelung ist in ihrer Geltung auf die Aufstellung der Landeslisten beschränkt. Da sie nicht für die Aufstellung der Direktwahlbewerber gilt, kann sie nicht ohne Weiteres zu einem Gleichgewicht der Geschlechteranteile an der Gesamtzahl der Abgeordneten des Landtags führen. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Regelung zur Verfolgung ihrer legitimen Zielsetzung ungeeignet ist. Ein Mittel ist bereits dann im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet, wenn mit seiner Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann (oben I. 4. c.). Der Gesetzgeber muss daher nicht sogleich ein ausgewogenes Geschlechterverhältnis im Landtag herbeiführen. Dass er die Paritätsregelung auf die Listenaufstellung begrenzt, kann dabei von Vorteil dafür sein, die Akzeptanz der Paritätsvorgabe zu sichern und schrittweise Anpassungen und Entwicklungen in den Parteien zu ermöglichen. Es belässt zudem weitergehenden parteiinternen Maßnahmen Raum und schließt satzungrechtliche Quoten für die Direktwahlkandidaturen nicht aus.

Das Ziel der Regelung ist, das Ungleichgewicht der Geschlechter im Landtag abzubauen und dadurch die inhaltliche Offenheit, pluralistische Prägung und integrative Leistung der parlamentarischen Willensbildung zu schützen und zu stärken. Dies befördert die Paritätsregelung, indem sie auch die Parteien ohne satzungrechtliche Quote zur paritätischen Listenaufstellung verpflichtet und damit den Frauenanteil im Landtag erhöhen wird. Das in § 25 Abs. 3 BbgWahlG vorgegebene Verfahren der Aufstellung der Landesliste ist verbindlich; Abweichungen sind unzulässig und werden durch die Zurückweisung der Liste sanktioniert (oben A. I.). Daher wird die Anwendung des Verfahrens der geschlechterparitätischen Listenaufstellung das Ungleichgewicht der Geschlechter im Parlament verringern. Auch die praktische Erfahrung mit parteiinternen Regelungen zur Geschlechterparität zeigt, wie dargelegt, dass das Instrument der Geschlechterquote geeignet ist, ausgewogene Verhältnisse auf den Landeslisten der Parteien zu erreichen.

Zudem kann die Paritätsvorgabe auch über die Verpflichtung zur paritätischen Listenaufstellung hinaus mittelbare Effekte erzielen und den Frauenanteil an den Wahlvorschlägen der Parteien steigern. Die Paritätsregelung verpflichtet die Parteien dazu, den Weg zur Kandidatur für Frauen offen zu halten bzw. aktiv zu öffnen (dazu oben a. aa.). Indem sie von den Parteien die Gewährleistung gleicher Erfolgschancen in dem Prozess fordert, in dem sie Personal für die

Kandidatur und Übernahme politischer Mandate auswählen und vorbereiten, kann sie auch dazu führen, dass mehr Frauen eine Direktwahlkandidatur erreichen.

Dass das Regelungskonzept des Gesetzgebers Ausnahmen von der paritätischen Listenaufstellung vorsieht, führt nicht zur Ungeeignetheit der Paritätsregelung. Die Öffnungsklausel für Parteien, die nach ihrer Satzung nur ein Geschlecht aufnehmen und vertreten (dazu oben A. I.), zählt zu einem Regelungskonzept, mit dem der Gesetzgeber die Programmfreiheit der Parteien schont. Ohne diese Klausel wären solche Parteien von der Wahl praktisch ausgeschlossen. Gegenüber dem intensiven Eingriff eines praktischen Ausschlusses solcher Parteien vom politischen Wettbewerb hat der Gesetzgeber eine Einschränkung seiner Zielverfolgung vorgenommen. Dies ist Teil des vermittelnden Regelungskonzepts des Gesetzgebers, der insgesamt, wie dargelegt, kein „Totalkonzept“ gewählt hat (oben A.). In der Praxis wird die für reine Männer- und Frauenparteien geltende Ausnahme von der paritätischen Listenaufstellung von geringer praktischer Bedeutung sein. Parteien, die nur ein Geschlecht aufnehmen (!), was Voraussetzung für die Anwendung der Öffnungsklausel ist, sind bislang weder in Brandenburg noch in Deutschland ein politisch relevantes Phänomen. Selbst wenn sie im politischen Wettbewerb tätig werden sollten, wird sich das nach der bisherigen Erfahrung – schon wegen der Hürde der Sperrklausel von 5 Prozent – kaum auf die Zusammensetzung des Landtages auswirken. Zudem kann die Öffnungsklausel jedenfalls in der Anwendung auf reine *Frauenparteien* das Ziel eines Abbaus des zu Lasten von Frauen bestehenden Ungleichgewichts im Landtag nicht beeinträchtigen, da sie in diesem Fall lediglich zu einer Steigerung des Frauenanteils führen kann.

Auch die Ausnahme von der geschlechterparitätischen Listenaufstellung, die für eine Neubildung aufgrund vorzunehmender Streichungen gilt (oben A. I.), wird in der politischen Wirklichkeit das Ziel, im Landtag das Ungleichgewicht des Geschlechterverhältnisses abzubauen, nicht beeinträchtigen. Denn die Listenneubildung führt allenfalls zu einem nichtparitätischen Listenende. Von diesen Listenplätzen ziehen in aller Regel keine Bewerber in den Landtag ein. Zudem gewährleistet die Paritätsregelung mit der Neubildung der Liste gerade eine paritätische Besetzung der oberen, chancenreichen Listenplätze, wenn dort einzelne Kandidaten zu streichen sind.

Die angegriffene Paritätsregelung fördert damit den vom Gesetzgeber gewünschten Erfolg, dass die parlamentarische Beratung und Entscheidungsfindung nicht strukturell durch das Übergewicht eines Geschlechts vorgeprägt wird, sondern inhaltlich offen ist. Indem sie den Frauenanteil im Landtag steigert und das Ungleichgewicht des Geschlechterverhältnisses abbaut, trägt sie dazu bei, die pluralistische Prägung und die integrative Leistung der Willensbildung des Landtages zu schützen und zu fördern.

c. Erforderlichkeit

Der Gesetzgeber hat kein milderes Mittel zur Verfolgung seiner Zielsetzung verkannt. Dies ergibt sich nach dem Maßstab, ob nach den bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Regelungen, die als Alternativen in Betracht kommen, die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen indessen weniger belasten (dazu oben I. 4. c.). Dabei ist die Frage eines milderen Mittels innerhalb des Wahlsystems zu beurteilen, für das sich der Gesetzgeber entschieden hat (Verhältnisswahl nach starren Listen). Es ist *nicht* Maßstab der Erforderlichkeit, ob das Wahlsystem insgesamt anders ausgestaltet und die Parität dabei in anderer, womöglich weniger belastender Form gefördert oder gewährleistet werden könnte. Der Gesetzgeber darf – unabhängig von der Frage der gleichen Wirksamkeit – nicht etwa darauf verwiesen werden, er könne eine Wahl mit *offenen* Listen vorsehen, d.h. Auswahlmöglichkeiten der Wähler auf den Landeslisten zulassen, sodass diese (auch) nach dem Geschlecht der Bewerber wählen können. Denn eine solche Maßstabsbildung, die das geltende Wahlsystem überschreitet, würde die grundlegenden Entscheidungen des Gesetzgebers bezüglich der Ausgestaltung des Wahlsystems verfassungsrechtlich unzulässig verengen. Die Frage der Erforderlichkeit ist daher innerhalb des geltenden Wahlsystems zu bewerten. Das entspricht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass die Frage der Verhältnismäßigkeit ausdrücklich *innerhalb des vom Gesetzgeber* gewählten Wahlsystems bewertet. So prüft es am Maßstab der Freiheit der Wahl, ob eine Regelung die Entschließungsfreiheit des Wählers in *einer innerhalb des gewählten Wahlsystems vermeidbaren* Weise verengt.

BVerfGE 95, 335, Rn 55; 47, 253, Rn 65; zur Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers hinsichtlich des Wahlrechtssystems mwN BVerfGE 131, 316, Rn 54 ff.

Die Frage nach einem gleich wirksamen, milderen Mittel stellt sich am Maßstab der politischen Wirklichkeit und ihrer bisherigen Entwicklung. Der Frauenanteil im Landtag ist in den beinahe dreißig Jahren seit der ersten Landtagswahl insgesamt gestiegen, von 20,5 Prozent auf nunmehr 38,6 Prozent. Dies ist nicht allein, aber doch wesentlich darauf zurückzuführen, dass die Parteien Die Linke und Bündnis 90/Grüne satzungsmäßige Paritätsvorgaben für die Kandidatenaufstellung eingeführt haben. Insgesamt bleibt der Frauenanteil im Landtag jedoch immer noch und durchgängig hinter dem der Männer zurück. Nach einem Höchststand in der vierten Wahlperiode (44,3 Prozent) ist der Frauenanteil in den letzten zwei Legislaturen wieder gefallen. (Nachweis der Daten oben A. II.). Der Frauenanteil ist rückläufig; das Geschlechterverhältnis verschiebt sich zuletzt wieder zugunsten der Männer.

Angesichts dessen ist ein im Verhältnis zur angegriffenen Paritätsregelung gleich wirksames, aber weniger belastendes Mittel nicht ersichtlich. Es ist nicht ersichtlich und absehbar, dass ohne eine verpflichtende Vorgabe für die Parteien, die das Wahlvorschlagsrecht ausüben und damit über die zur Wahl stehenden Bewerber entscheiden, die Benachteiligung von Frauen in der personellen Zusammensetzung des Landtags überwunden und damit ihre Gleichstellung in diesem wesentlichen Aspekt des öffentlichen Lebens erreicht werden kann. Der Gesetzgeber hat kein milderes Mittel zur Verfolgung seiner Zielsetzung verkannt.

Soweit die Paritätsregelung den Zugang von Bewerbern zur Wahl dann faktisch ausschließt, wenn es in der Praxis dazu kommt, dass ein Ausgleich durch einen Bewerber des anderen Geschlechts fehlt, ist dies unvermeidbar, um das verfassungsrechtlich legitimierte Ziel der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und der Integrationsfunktion der Wahlen zu fördern. Dies gilt auch, soweit die Paritätsregelung in der Praxis faktisch die Wettbewerbssituation von Parteien nachteilig betreffen könnte, die vorwiegend Männer aufstellen und *gerade deshalb* gewählt werden. Ein solcher möglicher Wettbewerbsnachteil ist mit Blick auf die Verfolgung der legitimen Zielsetzung der Paritätsregelung unumgänglich. Zudem hat der Gesetzgeber durch die Öffnungsklausel für reine Männerparteien eine Ausnahme von der Pflicht zur geschlechterparitätischen Listenaufstellung eingeräumt. Darüber hinaus gilt, dass die Verfassung eine Wettbewerbssituation, die eine Benachteiligung von Frauen in der Partei und bei der Kandidatenaufstellung umfasst, aufgrund des Gleichberechtigungsgebots nicht schützt (oben 1. c.). Der Gesetzgeber hat mit seinem Regelungskonzept die Paritätsvorgabe in der Reichweite beschränkt; er hat auch Ausnahmen vorgesehen. Die Paritätsregelung bezieht sich nur auf die Aufstellung der Landeslisten. Sie lässt die Aufstellung der Direktwahlkandidaten unberührt. Damit stehen nur 50 Prozent der Sitze des Landtags unter einer Paritätsvorgabe. Die Wahl der anderen Hälfte der Abgeordneten des Landtags bleibt von gesetzlichen Vorgaben zu den Geschlechteranteilen frei. Das Regelungskonzept umfasst eine Öffnungsklausel für reine Frauen- und Männerparteien. Es schont die inhaltliche Freiheit der Parteien und verzerrt den Wettbewerb der Parteien nicht (oben A. II., 1. c., d.). Auch im Rahmen der Neubildung der Liste infolge vorzunehmender Streichungen erhält es die politischen Grundentscheidungen der Landesversammlung weitestmöglich. Die Neubildung nach § 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 BbgWahlG ist zudem das mildere Mittel gegenüber der *Zurückweisung* einer Liste, die infolge vorzunehmender Streichungen gegen die Geschlechterparität verstößt.

Schließlich mildert das Regelungskonzept des Gesetzgebers die Auswirkungen auf die Parteien durch eine Übergangsfrist ab. Es lässt den Parteien bis zur *übernächsten* regulären Landtagswahl Zeit für die Anpassung, sodass sie hinreichend Möglichkeiten haben, Frauen für die Kandidatenaufstellung zu rekrutieren.

Das Regelungskonzept schützt auch den Verfassungsbelang der freien Geschlechteridentität weitestmöglich und umfasst nur unvermeidbare Belastungen. Personen, die personenstandsrechtlich weder dem weiblichen noch dem männlichen Geschlecht zuzuordnen sind, werden staatlicherseits nicht auf ein Geschlecht vorfestgelegt. Sie können frei entscheiden, auf welcher Liste sie sich um einen Listenplatz bewerben wollen. Zudem können Personen mit einer nicht nichtbinären Geschlechtsidentität bei der Bewerbung um die innerparteilichen Kandidatenaufstellung, im Wahlkampf und sonst im politischen Diskurs die eigene Geschlechteridentität frei zum Ausdruck bringen. Sie haben außerdem die freie Möglichkeit, für die Direktwahl zu kandidieren, ohne sich zur Frage der Geschlechterzuordnung verhalten zu müssen. Die Regelung lässt zudem die sonstigen Lebens- und Personenstandsverhältnisse unberührt.

d. Hilfsweise: Angemessenheit

Der besondere Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, den das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung im Wahlrecht anwendet, enthält keine Vorgabe der Angemessenheit. Ungeachtet dessen ist die Paritätsregelung jedoch auch angemessen, wie hier vorsorglich ausgeführt wird. Sie begründet keine Belastung oder Einschränkung verfassungsrechtlicher Gewährleistungen, die außer Verhältnis zu dem verfolgten verfassungsrechtlich legitimierten Ziel stehen.

Mit der Paritätsregelung gestaltet der Gesetzgeber das Wahlrecht aus. Er hat sich dabei durchgängig daran orientiert, zwischen den verschiedenen widerstreitenden Verfassungsbelangen ausgleichend zu vermitteln.

Die Paritätsregelung beeinträchtigt die Gewährleistungen der Wahlrechtsgrundsätze nicht. Sie wahrt strikte und formale Rechtsgleichheit bei der Wahl und umfasst keine rechtliche Ungleichbehandlung von Männern und Frauen. Die Paritätsregelung verletzt auch die Freiheit der Wahl weder in aktiver noch in passiver Hinsicht. Soweit die Rechte von Bewerbern und Parteien nachteilig betroffen sein können, ist dies auf das unvermeidbare Maß beschränkt (s. schon oben c.). Dem stehen mindestens gleichrangige Verfassungsbelange gegenüber: Die tatsächliche Gleichberechtigung von Frauen in der gesellschaftlichen Wirklichkeit und die Beseitigung faktischer Nachteile für Frauen bei den Wahlen als Teil des öffentlichen Lebens. Dazu sind Staat und Gesetzgeber verfassungsrechtlich verpflichtet. Zudem verfolgt der Gesetzgeber das im Demokratieprinzip verankerte Ziel, die Integrationsfunktion der Wahlen und die inhaltliche Offenheit, pluralistische Prägung und integrative Leistung der parlamentarischen Willensbildung zu schützen und zu stärken. Die Ziele des Gesetzgebers sind Teil der zentralen Wertsetzung der Verfassungsordnung. Sie sind von hinreichendem Gewicht, um gegebene Belastungen der Rechte der Parteien auszugleichen.

D. Ergebnis

Die streitgegenständliche Regelung ist verfassungsgemäß. Der Antrag des Antragstellers ist unbegründet und daher zurückzuweisen.

Ich bitte um Eingangsbestätigung und darum, postalische Mitteilungen des Gerichts formlos auch an die angegebene email-Adresse zu übermitteln.

Jun.-Prof. Dr. Jelena von Achenbach

Berlin/Gießen, 3. Juni 2019