



**IM NAMEN DES VOLKES**

**In dem Verfahren  
über  
die Wahlprüfungsbeschwerde**

1. der Frau Dr. A...,
2. der Frau W...,
3. der Frau R...,
4. der Frau T...,
5. der Frau W...,
6. der Frau M...,
7. der Frau N...,
8. der Frau K...,
9. der Frau B...,
10. der Frau B...,

- Bevollmächtigte: ... -

gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages  
vom 9. Mai 2019 - WP 224/17 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -  
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsidentin König,  
Huber,  
Hermanns,

Müller,  
Kessal-Wulf,  
Maidowski,  
Langenfeld,  
Wallrabenstein

am 15. Dezember 2020 gemäß § 24 BVerfGG einstimmig beschlossen:

**Die Wahlprüfungsbeschwerde wird als unzulässig verworfen.**

**G r ü n d e :**

**A.**

Die Beschwerdeführerinnen wenden sich mit ihrer Wahlprüfungsbeschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 9. Mai 2019, mit dem ihr Einspruch gegen die Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 zurückgewiesen wurde. Angesichts des geringen Anteils weiblicher Mitglieder im Deutschen Bundestag rügen sie das Fehlen gesetzlicher Regelungen zur paritätischen Ausgestaltung der Landeslisten und Wahlkreiskandidaturen durch die politischen Parteien.

1

**I.**

Bei der Bundestagswahl 2017 waren 61.688.485 Deutsche wahlberechtigt. Rund 51,5 % der Wahlberechtigten waren Frauen (vgl. Stemmer, WISTA 2017, S. 74 <77>). Der weibliche Anteil an den Direktkandidaturen in den Wahlkreisen betrug demgegenüber nur 25,0 %, der Anteil an den jeweils ersten fünf Listenplätzen der Parteien 34,7 %. Nach dem Ergebnis der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag am 24. September 2017 waren 218 der insgesamt 709 Bundestagsabgeordneten Frauen. Der Frauenanteil sank damit im Vergleich zur letzten Legislaturperiode von 36,3 % auf 30,7 % (vgl. Stemmer, WISTA 2017, S. 74 <92-94>).

2

**II.**

1. Die Beschwerdeführerinnen haben mit Schreiben vom 24. November 2017 Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag eingelegt. Zur Begründung haben sie vorgetragen, die nichtparitätische Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten zur Bundestagswahl durch die Parteien begründe einen erheblichen, auf die Mandatsverteilung und die Gültigkeit der Wahl durchschlagenden Wahlfehler.

3

a) Die nicht dem Anteil der wahlberechtigten Bürgerinnen am Wahlvolk entsprechende Nominierung von Frauen durch die Parteien (29 % aller zugelassenen Bewerbungen) habe den geringen Anteil weiblicher Abgeordneter im 19. Deutschen Bundestag zur Folge. Denn die Wählerinnen und Wähler hätten nur die Personen wählen können, die von den Parteien auf ihren Listen oder als Direktkandidaten be-

4

nannt worden seien.

b) Diese nichtparitätische Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten unter anderem durch CDU, CSU, FDP, AfD und SPD stelle einen Verstoß gegen das Gleichberechtigungsgrundrecht und -gebot aus Art. 3 Abs. 2 GG sowie das Grundrecht auf passive Wahlgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG dar. Das geltende Wahlorganisationsrecht wirke sich zulasten von Frauen aus und verstoße gegen das Grundrecht von Kandidatinnen auf Chancengleichheit bei der Erstellung von Wahlvorschlägen. 5

aa) Auf den Landeslisten hätten von den im 19. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien allein BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und DIE LINKE mehr Frauen als Männer nominiert. Im Übrigen verstießen die Nominierungsverfahren der Parteien gegen Art. 38 Abs. 1 Satz 1, Art. 20 und Art. 3 Abs. 2 GG, da sie Kandidatinnen mittelbar und strukturell benachteiligten. Dass der Grund für das unausgewogene Verhältnis nicht in der fehlenden Anzahl von Bewerberinnen liege, belegten inzwischen zahlreiche Presseartikel. Ursächlich seien die männlich geprägten Strukturen der Parteien, die letztlich über den Erfolg einer Kandidatur und die Nominierung entschieden. 6

bb) Noch deutlicher zeige sich die Fehlerhaftigkeit des Nominierungsverfahrens in Bezug auf die Wahlkreise, da alle im 19. Deutschen Bundestag vertretenen Parteien für die Wahlkreise mehr Männer als Frauen aufgestellt hätten. Hier werde noch klarer, dass es bei der Nominierung durch die Parteien an der von der Verfassung vorausgesetzten Chancengleichheit fehle. 7

cc) Die unzureichende Berücksichtigung von Frauen bei der Kandidatenaufstellung im Vorfeld von Wahlen stelle eine strukturelle mittelbare Diskriminierung dar. Eine mittelbare, faktische Diskriminierung liege vor, wenn eine Regelung zwar neutral formuliert sei, im Ergebnis aber überwiegend die Angehörigen eines Geschlechts treffe. Sie verstoße ebenso wie diesbezüglich pflichtwidrig unterlassene gesetzgeberische Rechtsakte gegen das Grundrecht der Gleichberechtigung von Frauen und Männern gemäß Art. 3 Abs. 2 GG, das vor „verschleierten“ mittelbaren, faktischen Diskriminierungen von Frauen schütze. Die strukturelle Benachteiligung von Frauen in der Politik stehe heute außer Frage. Sie führe zu mangelnder Chancengleichheit bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen zu Bundestagswahlen. Die Parteien übten ihr gesetzliches Wahlvorschlagsrecht ganz überwiegend zugunsten männlicher Kandidaten aus, so dass seit 1949 unterproportional wenige Frauen in den Deutschen Bundestag gewählt worden seien. Infolgedessen würden die Bürgerinnen – die Hälfte des Wahlvolks – nicht angemessen mit ihren spezifischen gesellschaftspolitischen Perspektiven, Interessen, Erfahrungen und Prioritäten repräsentiert. 8

c) Daher fehle es seit 1949 an gleichberechtigter demokratischer Teilhabe und effektiver Einflussnahme der Staatsbürgerinnen als mehr als hälftiger Teil des Volkes auf die Entscheidungen des Deutschen Bundestages. Diese sei aber für die demokratische Legitimation der aus Wahlen hervorgehenden Parlamente und deren Entscheidungen erforderlich. Die Unterrepräsentanz von Frauen im 19. Deutschen Bun- 9

destag begründe daher einen Mangel an demokratischer Legitimation und widerspreche dem Demokratieprinzip im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG.

aa) Zentrales Element der repräsentativen Demokratie sei die Legitimationskette, die sicherstellen solle, dass die politische Herrschaftsgewalt auf das Volk rückführbar sei. Dazu bedürfe es des effektiven Einflusses der Bürgerinnen und Bürger auf die Ausübung politischer Herrschaft. Insofern müsse sich das, was die Repräsentierten wollten, in der parlamentarischen Willensbildung niederschlagen. Diesen Gedanken der Responsivität habe das Bundesverfassungsgericht inzwischen in seine Rechtsprechung aufgenommen und in den Zusammenhang mit der parlamentarischen Verantwortung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern gestellt.

10

bb) Anders als früher werde das „Volk“ nicht mehr als abstrakte Einheit verstanden. Auch das Bundesverfassungsgericht lege inzwischen im Hinblick auf das Staatsvolk als Legitimationssubjekt eine deutlich individualistischere Sicht zugrunde. Folglich sei die responsive effektive Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf das Parlament das zentrale Element der verfassungsrechtlich geforderten Rückbindung der Staatsgewalt an den „Volkswillen“. Dafür spreche auch die aktuelle verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zum individuellen Anspruch auf Demokratie. In der repräsentativen Demokratie komme den aus Wahlen hervorgehenden Parlamenten eine besondere Schutzpflicht zu, um die politische Selbstbestimmung der (wahlberechtigten) Bürgerinnen und Bürger und deren Grundrecht auf Demokratie zu sichern.

11

cc) Der allgemeine Gleichheitssatz, konkretisiert durch die speziellen Gleichheitssätze des Art. 3 Abs. 2 und Abs. 3 GG, sei Kerngehalt des Demokratiegebots. Dass die gleichberechtigte Partizipation der weiblichen Hälfte des Volkes an politischen Entscheidungen in der repräsentativen Demokratie heute zu den demokratischen Grundbedingungen zähle, hätten unter anderem der Europarat sowie die Europäische Kommission in mehreren Publikationen klargestellt. Ebenso finde eine entsprechende Diskussion in der Rechtswissenschaft statt. Demnach ziele die in der repräsentativen parlamentarischen Demokratie über die Parteien und Wählergemeinschaften vermittelte „Volksherrschaft“ zwingend auf eine faire, gleichberechtigte und effektive Teilhabe von Frauen und Männern an der politischen Herrschaftsausübung. Daran fehle es aufgrund einer unzureichenden Anzahl an Repräsentantinnen in den Parlamenten in Deutschland seit 1949.

12

d) Das jeweils geltende Wahlrecht gehöre zu den Gelingensbedingungen der repräsentativen Demokratie. Seiner paritätischen Ausgestaltung komme für den Schutz vor mittelbarer struktureller Diskriminierung von Frauen und für die Sicherung und Durchsetzung des Grundrechts auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive demokratische Einflussnahme zentrale Bedeutung zu. Vor allem der Gesetzgeber habe die Verpflichtung, die – bisher fehlende – Chancengleichheit von Kandidatinnen „effektiv durchzusetzen“. Die paritätische Ausgestaltung des gesetzlichen Wahlvorschlagsrechts der Parteien für die Bundestagswahlen durch den Bundesgesetzgeber sei verfassungsrechtlich geboten, um die bestehenden Verfassungsver-

13

stöße zu beenden und die Chancengleichheit von Kandidatinnen auf ein durch Wahl vermitteltes Mandat herzustellen.

2. Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat hat im Wahleinspruchsverfahren hierzu Stellung genommen. 14

a) Das Recht auf Chancengleichheit im Wahlwettbewerb aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG, das nicht die Herstellung von Ergebnisgleichheit verlange, sei durch die Verfahren der Wahlbewerberaufstellung der Parteien und die Ergebnisse der Wahl der Mitglieder des 19. Deutschen Bundestages nicht verletzt. Die Regelungen des Bundeswahlrechts zur Kandidatenaufstellung gewährleisteten vielmehr die Chancengleichheit aller passiv Wahlberechtigten, indem alle sich bewerbenden Personen unabhängig von ihrem Geschlecht in formal gleicher Weise die Möglichkeit hätten, als Wahlbewerber anzutreten und gewählt zu werden. Die Wahl sei ihrem Wesen nach nicht auf die Garantie eines ausgewogenen Verhältnisses unter Bewerbern wie in einem Personalauswahlverfahren, sondern auf die inhaltlich nicht gebundene politische Entscheidung der Wählerschaft zwischen politischen und personellen Alternativen ausgerichtet. 15

b) Auch das in Art. 20 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Repräsentationsprinzip sei nicht verletzt. Es beinhalte, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertrete und die Abgeordneten nicht etwa einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich seien. Das Grundgesetz gehe vom Grundsatz der Gesamtrepräsentation aus. Die Repräsentation erfolge nicht gruppenspezifisch, sondern offen. Sie sei nicht zwingend mit Parteien verknüpft, sondern könne auch durch nicht von den Parteien vorgeschlagene Wahlbewerber wahrgenommen werden. 16

Eine Verpflichtung der Wahlvorschlagsberechtigten auf eine bestimmte Kandidatenstruktur würde diese offene Repräsentation durch eine andere, im Grundgesetz nicht vorgesehene Repräsentationsform überlagern. Mit einem im Grundgesetz enthaltenen verfassungsrechtlichen Verständnis demokratischer Legitimation durch freie und gleiche Wahlen sowie der Repräsentation des Volkes durch frei gewählte und mit freiem Mandat ausgestattete Volksvertreter lasse sich die Forderung nach „Spiegelung“ der weiblichen Wahlbevölkerung in Parlament und Parlamentsarbeit nicht in Einklang bringen. Das Demokratieverständnis des Grundgesetzes kenne nur die Repräsentation des Volkes als einheitliche Gruppe durch das Parlament und seine Abgeordneten, jedoch keine geschlechts- beziehungsweise gruppenbezogene Repräsentation. 17

c) Aus dem Grundgesetz lasse sich kein Verfassungsauftrag ableiten, wonach der Gesetzgeber eine gesetzliche Verpflichtung der Parteien zu einer paritätischen Kandidatenaufstellung vorsehen müsse. Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG sehe zwar die tatsächliche Förderung der Gleichberechtigung als Verfassungsauftrag vor. Die Art und Weise, wie der Staat seine Verpflichtung erfülle, obliege aber dem gesetzgeberischen Ermessen. Dabei gewährleiste Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG Chancengleichheit, nicht die 18

Herstellung von Ergebnisgleichheit.

d) Ein Anspruch auf eine gesetzlich geregelte Verpflichtung der Parteien zu einer paritätischen Kandidatenaufstellung könne außerdem deshalb nicht bestehen, weil mit einer solchen Regelung verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigende schwerwiegende Eingriffe in die Wahlgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG (Recht auf gleiche Chancen aller Wahlbewerber, freies Wahlvorschlagsrecht, passive Wahlrechtsgleichheit) und die Parteienfreiheit aus Art. 21 GG (Programm- und Tendenzfreiheit der Parteien, Recht der Parteien auf Chancengleichheit im Wahlwettbewerb) verbunden wären. Auch im verfassungsrechtlichen Schrifttum begegne eine im Bundeswahlgesetz geregelte Verpflichtung der Parteien zu einer paritätischen Kandidatenaufstellung überwiegend verfassungsrechtlichen Bedenken, die selbst unter Berücksichtigung des Verfassungsauftrags aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG nicht ausgeräumt werden könnten.

3. Der Deutsche Bundestag hat den Wahleinspruch mit angegriffenem Beschluss vom 9. Mai 2019 zurückgewiesen. Der Einspruch sei jedenfalls unbegründet. Dem Vortrag der Beschwerdeführerinnen lasse sich kein Verstoß gegen Wahlrechtsvorschriften und damit kein Wahlfehler entnehmen.

a) Die Aufstellung der Landeslisten der Parteien und die Nominierung der Kandidatinnen und Kandidaten für die Bundestagswahl 2017 durch die Parteien CDU, CSU, SPD, AfD und FDP ließen im Hinblick auf die gerügte nichtparitätische Nominierung keinen Wahlfehler erkennen. Bundeswahlgesetz und Bundeswahlordnung sähen keine paritätische Ausgestaltung der Wahlvorschläge vor. Es entspreche damit geltendem Wahlrecht, dass bei der Listenaufstellung durch die genannten Parteien beziehungsweise der Nominierung der Kreiswahlvorschläge keine Parität zwischen Wahlbewerberinnen und -bewerbern geherrscht habe.

b) Es sei weder ersichtlich noch vorgetragen, dass die genannten Parteien bei der Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten gegen Bestimmungen ihrer innerparteilichen Satzung verstoßen hätten. Das innerparteiliche Verfahren zur Aufstellung von Landeslisten und Parteibewerbern sei, soweit es nicht in den § 21, § 27 BWahlG geregelt sei, gemäß § 21 Abs. 5 BWahlG (i.V.m. § 27 Abs. 5 BWahlG) in die Hand der Parteien gelegt. Eine Rüge dahingehend, dass die Ausgestaltung der innerparteilichen Satzungen einzelner Parteien nicht in Einklang mit einfachgesetzlichen oder verfassungsrechtlichen Vorgaben stehe, könne dem Einspruchsvorbringen nicht entnommen werden.

c) Soweit die Beschwerdeführerinnen rügten, dass die Ausgestaltung des Wahlrechts verfassungswidrig sei, sei zunächst darauf hinzuweisen, dass der Wahlprüfungsausschuss und der Deutsche Bundestag im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens die Verfassungsmäßigkeit der für die Wahl geltenden Rechtsvorschriften nicht überprüften. Eine derartige Kontrolle sei dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten. Dessen ungeachtet hätten Wahlprüfungsausschuss und Deutscher Bundestag zum jetzigen Zeitpunkt keine verfassungsrechtlichen Zweifel an der geltenden

Rechtslage. Dies gelte unbeschadet der Frage, ob es verfassungsrechtlich zulässig wäre, im Bundeswahlgesetz eine Verpflichtung der Parteien zu einer paritätischen Kandidatenaufstellung zu regeln.

Weder aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG noch aus dem Demokratieprinzip folge die Verfassungswidrigkeit der derzeit geltenden Rechtslage. Vielmehr bestünden erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die von den Beschwerdeführerinnen vorgebrachte Verpflichtung des Gesetzgebers zum Erlass von Paritätsgeboten. Zwar streite die Regelung des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG für eine Förderungspflicht des Staates zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Jedoch stehe dem Gesetzgeber hierbei ein Ermessen zu. Insbesondere seien weitere Verfassungsrechtsgüter wie etwa die Freiheit der Parteien sowie die Wahlrechtsgrundsätze bei der Ausgestaltung dieses Verfassungsauftrags zu berücksichtigen. Eine Reduzierung des gesetzgeberischen Ermessens derart, dass eine Verpflichtung zum Erlass gesetzlicher Paritätsgebote im Wahlvorschlagsrecht bestünde, sei daher nicht anzunehmen.

24

### III.

1. Die Beschwerdeführerinnen haben mit Schreiben vom 9. Juli 2019 gemäß Art. 41 Abs. 2 GG Beschwerde gegen den Beschluss des Deutschen Bundestages vom 9. Mai 2019 erhoben. Sie rügen einen „Verstoß gegen die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG i.V.m. dem Gleichberechtigungsgrundrecht und Gleichberechtigungsgebot gem. Art. 3 Abs. 2 GG, sowie die Verletzung des Anspruchs der Bürgerinnen auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme auf die Staatsorgane gem. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 79 Abs. 3 GG“.

25

2. Zur Begründung wiederholen sie die Ausführungen in ihrem Wahleinspruch. Darüber hinaus tragen sie zur Zurückweisung ihres Wahleinspruchs durch den Deutschen Bundestag wie folgt vor:

26

a) Der Verweis auf die einfachgesetzlich nicht vorgeschriebene paritätische Nominierung ignoriere die Auswirkungen der Gesetzeslage in der Praxis. Das Wahlrecht müsse eine Nominierung von Wahlbewerbern im Einklang mit dem Grundgesetz und den Wahlrechtsgrundsätzen sicherstellen. Dazu zähle auch die Herstellung tatsächlicher Chancengleichheit der Kandidatinnen und Kandidaten hinsichtlich des passiven Wahlrechts. Diese fehle in der Parteienpraxis weitgehend, da Nominierungen aufgrund intransparenter interner Personalentscheidungen in den meist männlich dominierten Parteien erfolgten. Dies lasse sich bei der jüngsten Bundestagswahl gerade bei Parteien ohne wirksame paritätische Steuerung in deren Satzungsrecht statistisch belegen. Alles spreche für parteiinterne Strukturen, die Kandidatinnen faktisch benachteiligten. Dies gelte insbesondere für Direktkandidaturen, bei denen sich zudem seit Jahren mittelbar diskriminierend auswirke, dass zur Wahlkampffinanzierung ein von Partei zu Partei unterschiedlicher Eigenbeitrag von regelmäßig mehreren Tausend Euro geleistet werden müsse. Dies benachteilige Frauen, da diese aufgrund

27

der anhaltenden verfassungswidrigen Entgeltdiskriminierung generell über weitaus weniger finanzielle Mittel verfügten als Männer.

Die Zahlen und Umstände sprächen deutlich dafür, dass das Bundeswahlgesetz und die Bundeswahlordnung Nominierungsverfahren ermöglichten und begünstigten, die Frauen strukturell diskriminierten. Der paritätischen Ausgestaltung des Wahlrechts durch den Gesetzgeber komme daher für den Schutz vor mittelbarer struktureller Diskriminierung von Frauen im Rahmen der Kandidatennominierung zentrale Bedeutung zu. 28

b) Demgegenüber könne nicht auf das innerparteiliche Satzungsrecht verwiesen werden. Der Wahleinspruch beziehe sich auch auf das durch § 21 Abs. 5 BWahlG ermöglichte Satzungsrecht der Parteien zur Regelung des Kandidatennominierungsverfahrens. Die Satzungsbestimmungen müssten ihrerseits mit dem Grundsatz der innerparteilichen Demokratie, den Wahlrechtsgrundsätzen und dem Gleichberechtigungsgrundrecht im Einklang stehen. Das Bundeswahlgesetz schreibe indes in verfassungswidriger Weise paritätische Satzungsregelungen nicht vor. 29

c) Die gesetzgeberische Vorgabe paritätischer Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts wäre entgegen der Ansicht des Deutschen Bundestages verfassungsrechtlich unbedenklich. Etwaige Eingriffe in die Parteienfreiheit (Art. 21 GG) sowie die Wahlrechtsgrundsätze (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) seien in jedem Fall gerechtfertigt. Weder die Parteienfreiheit noch die Wahlrechtsgrundsätze unterlägen einem absoluten Eingriffs- beziehungsweise Differenzierungsverbot. Erforderlich sei vielmehr eine Abwägung kollidierender Verfassungsgüter. Differenzierungen unterlägen zwar grundsätzlich einem strengen Maßstab. Sie würden aber durch gleichgewichtige Gründe gerechtfertigt, die durch die Verfassung legitimiert seien. Dazu zählten die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes, der Schutz vor struktureller Diskriminierung von Kandidatinnen in parteiinternen Nominierungsverfahren und die Sicherung ihres Anspruchs auf Chancengleichheit sowie gleichberechtigte demokratische Teilhabe. 30

Paritätsgebote trügen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung. An ihrer Geeignetheit zur Erreichung des angestrebten Ziels bestünden schon angesichts der Erfahrungen in Frankreich keine Zweifel. Sie seien zudem erforderlich, da freiwillige Änderungen des Nominierungsverhaltens der Parteien nicht zu erwarten seien. Auch die Angemessenheit sei zu bejahen. Maßgeblich sei eine Abwägung der betroffenen Verfassungsgüter. Paritätsvorschriften würden bereits durch das Gleichberechtigungsdurchsetzungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG gerechtfertigt, das sich auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstrecke. Insoweit sei die hohe Wertigkeit dieses Gebots zu unterstreichen, das vom Menschenwürdegehalt der politischen Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger umfasst werde. Dies gelte auch in Bezug auf die Parteienfreiheit, sofern man hier überhaupt einen Eingriff und nicht bloß eine Ausgestaltung der Parteienfreiheit bejahe. Dafür spreche, dass die Freiheit der Parteien zur Kandidatenbestimmung im Einklang mit dem verfassungsrechtlichen Gebot des 31

Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG ausgeübt werden müsse. Daraus folge, dass erstens das Recht auf Chancengleichheit der Kandidatinnen nicht beeinträchtigt werden dürfe und zweitens durch die Nominierung die Perspektiven der Bürgerinnen und Bürger im Parlament „gespiegelt“ werden müssten. Da hierfür die paritätische Nominierung notwendige Voraussetzung sei, gestalteten gesetzliche paritätische Wahlorganisationsregelungen die verfassungsrechtlichen Aufgaben der Parteien im Rahmen des Gebots demokratischer innerer Ordnung im Sinne des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG bloß verfassungskonform aus.

d) Die Annahme des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, dass nicht alle Parteien in der Lage seien, genügend Kandidatinnen zu finden, gehe fehl. Die langjährige Erfahrung mit dem Parité-Gesetz in Frankreich zeige, dass paritätische Listen von allen Parteien bei gesetzlichem Zwang erstellt werden könnten. Paritätische Vorgaben stünden auch in keinem Zusammenhang mit der programmatischen Ausrichtung einer Partei. Die Entscheidungsfreiheit des Volkes sei durch paritätische Vorgaben nicht gefährdet. Das Gegenteil sei der Fall, da bislang die Entscheidungsfreiheit der Wählerschaft durch faktische Männerquoten eingeschränkt sei und durch paritätische Regelungen die Entschließungsfreiheit auf eine gleichmäßige Zahl von Kandidatinnen und Kandidaten erweitert werde. Ebenso wenig werde Einfluss auf den politischen Inhalt einer Partei genommen, so dass auch das Gebot staatlicher Neutralität nicht tangiert sei.

32

e) Der Erlass paritätischer Wahlregelungen durch den Gesetzgeber sei entgegen den Bedenken des Deutschen Bundestages verfassungsrechtlich geboten, um die anhaltenden Verfassungsverstöße zu beenden und die tatsächliche Chancengleichheit von Kandidatinnen sowie die gleichberechtigte demokratische Teilhabe der Bürgerinnen (und Bürger) sicherzustellen und durchzusetzen. Es spreche nichts dafür, dass die politische Realität, die nicht ausgeblendet werden dürfe, sich ändern werde. Daher bedürfe es wirksamer Regelungen seitens des Bundesgesetzgebers. Zwar stehe ihm ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Allerdings dürfe er offensichtlichen, langjährigen Fehlentwicklungen nicht tatenlos zusehen. Er sei verpflichtet, sanktionsbewehrte Regelungen zur paritätischen Listenaufstellung und zur Zurückweisung nichtparitätischer Listen zu erlassen.

33

f) Die Auswirkungen des Wahlfehlers auf die Sitzverteilung des aktuellen Deutschen Bundestages seien angesichts seiner überproportionalen Besetzung mit männlichen (ca. 70 %) gegenüber weiblichen Abgeordneten (ca. 30 %) offensichtlich.

34

## B.

Die Wahlprüfungsbeschwerde ist unzulässig. Die Beschwerdeführerinnen haben nicht ausreichend dargelegt, dass der Beschluss des Deutschen Bundestages in formeller oder in materiell-rechtlicher Hinsicht zu beanstanden ist. Ihr Vortrag, die Bundestagswahl vom 24. September 2017 leide wegen der nichtparitätischen Nominierung der Kandidatinnen und Kandidaten durch die politischen Parteien an einem erheblichen, auf die Gültigkeit der Wahl durchschlagenden Wahlfehler, ist nicht hin-

35

reichend substantiiert. Soweit sie geltend machen, der von ihnen behauptete Wahlfehler sei darauf zurückzuführen, dass der Bundesgesetzgeber eine paritätische Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts der politischen Parteien unterlassen hat, fehlt es an einer hinreichend substantiierten Darlegung, dass eine hierauf gerichtete Gesetzgebungspflicht besteht.

## I.

1. a) Die allgemeinen Anforderungen an Anträge beim Bundesverfassungsgericht gemäß § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG gelten auch für Wahlprüfungsbeschwerden (vgl. BVerfGE 21, 359 <361>; 24, 252 <258>; 122, 304 <308>; 146, 327 <340 f. Rn. 37>). Gemäß § 48 Abs. 1 Halbsatz 2, § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG sind Anträge, die das Verfahren der Wahlprüfungsbeschwerde einleiten, daher zu begründen; die erforderlichen Beweismittel sind anzugeben. Notwendig ist eine hinreichend substantiierte und aus sich heraus verständliche Darlegung eines Sachverhalts, aus dem erkennbar ist, worin der Wahlfehler liegen soll und – soweit keine subjektive Rechtsverletzung gerügt wird – welcher Einfluss auf die Mandatsverteilung diesem Fehler zukommen konnte (vgl. BVerfGE 40, 11 <30>; 58, 175 <175>; 122, 304 <308>; 130, 212 <223>). Dabei reicht zur Begründung einer Wahlprüfungsbeschwerde der Verweis auf das Einspruchsschreiben an den Deutschen Bundestag nicht aus (vgl. BVerfGE 21, 359 <361>; 122, 304 <310>). Die bloße Andeutung der Möglichkeit von Wahlfehlern oder die Äußerung einer dahingehenden, nicht belegten Vermutung genügt ebenfalls nicht (vgl. BVerfGE 40, 11 <31>; 146, 327 <341 Rn. 37>). Auch der Grundsatz der Amtsermittlung befreit die Beschwerdeführenden nicht davon, die Gründe der Wahlprüfungsbeschwerde in substantiiertes Weise darzulegen, mag dies im Einzelfall auch mit Schwierigkeiten insbesondere im tatsächlichen Bereich verbunden sein (vgl. BVerfGE 40, 11 <32>; 146, 327 <341 Rn. 37>).

36

b) Zur erforderlichen Begründung einer Wahlprüfungsbeschwerde gehört insbesondere eine Auseinandersetzung mit den Gründen der vorzulegenden oder zumindest ihrem wesentlichen Inhalt nach wiederzugebenden angegriffenen Bundestagsentscheidung (vgl. Bechler, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf, BVerfGG, 2015, § 48 Rn. 22; Misol, in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 48 Rn. 53; Lenz/Hansel, BVerfGG, 3. Aufl. 2020, § 48 Rn. 36; C. Walter, in: ders./Grünwald, BeckOK BVerfGG, § 48 Rn. 24 <Januar 2020>). Dies gilt auch, soweit sich der Deutsche Bundestag mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit von Wahlrechtsnormen auseinandergesetzt hat (vgl. Misol, in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 48 Rn. 53).

37

Zwar prüft der Deutsche Bundestag in ständiger Übung im Einspruchsverfahren die Verfassungsmäßigkeit der angewandten Wahlrechtsnormen nicht abschließend, sondern verweist regelmäßig darauf, dass eine derartige Kontrolle letztlich dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten sei, das allein über die gegebenenfalls erforderliche Normverwerfungskompetenz verfüge (vgl. etwa BTDrucks 19/9450, S. 76 m.w.N.). Eine Pflicht des Deutschen Bundestages zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Normen im Wahleinspruchsverfahren besteht dementsprechend nicht

38

(vgl. BVerfGE 121, 266 <290 f.>; 122, 304 <307>). Die vom Deutschen Bundestag regelmäßig ausgeübte eingeschränkte Überprüfung im Sinne einer Erörterung der Verfassungsmäßigkeit beanstandeter Wahlrechtsnormen ist gleichwohl wegen Art. 41 Abs. 1 Satz 1 GG, der die Wahlprüfung zur Sache des Deutschen Bundestages erklärt, und wegen der durch die Prüfung bewirkten Aufbereitung sowie Bestimmung des Verfahrensstoffs zu beachten (vgl. Misol, in: Barczak, BVerfGG, 2018, § 48 Rn. 28 Fn. 52). Hiervon ausgehend ist bei der Begründung einer Wahlprüfungsbeschwerde gemäß § 48 Abs. 1 Halbsatz 2, § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG eine Auseinandersetzung mit diesen Erörterungen zu verlangen.

c) Hat der Deutsche Bundestag überdies seine Erörterungen zur Verfassungsmäßigkeit der beanstandeten Wahlrechtsnormen maßgeblich auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gestützt, so müssen sich die Beschwerdeführenden auch mit dieser befassen. Die Substantiierungsanforderungen gemäß § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG beinhalten, dass der verfassungsrechtliche Bezug unter Rückgriff auf die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäbe herzustellen ist (vgl. BVerfGE 99, 84 <87>; 101, 331 <345 f.>; 123, 186 <234>). Eine Wahlprüfungsbeschwerde muss sich daher mit der einschlägigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung auseinandersetzen (vgl. BVerfGE 146, 327 <343 ff. Rn. 42, 44 f.>). Dies gilt insbesondere dann, wenn eine von der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abweichende Beurteilung als geboten erachtet wird (vgl. BVerfGE 146, 327 <344 f. Rn. 45>).

39

2. Wird ein Wahlfehler durch gesetzgeberisches Unterlassen gerügt, gelten hierfür besondere Voraussetzungen, die Beschwerdeführende ebenfalls substantiiert darzulegen haben.

40

a) Dabei ist davon auszugehen, dass der Bund, soweit ihm die Gesetzgebung über eine bestimmte Materie gemäß Art. 70 ff. GG zugewiesen ist, die Befugnis, nicht aber die Verpflichtung hat, Gesetze zu erlassen. Dies schließt indes nicht aus, dass ausnahmsweise Gesetzgebungspflichten bestehen, die sich aus einzelnen Vorschriften des Grundgesetzes (außerhalb der Art. 70 bis 82 GG) sowie aus Vorgaben des Unionsrechts ergeben können (vgl. Heintzen, in: v. Mangoldt/ Klein/Stark, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 71 Rn. 33; Sannwald, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, GG, 13. Aufl. 2014, Vorbemerkung vor Art. 70 Rn. 17; Uhle, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 71 Rn. 33 <März 2007>). Das Bestehen einer solchen Handlungspflicht des Gesetzgebers ist im Falle der Rüge gesetzgeberischen Unterlassens gemäß § 48 Abs. 1 Halbsatz 2, § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG substantiiert darzulegen.

41

b) Daneben ist zu beachten, dass, soweit dem Grunde nach eine Handlungspflicht des Gesetzgebers besteht, ihm bei der Wahrnehmung dieser Pflicht regelmäßig ein weiter Gestaltungsspielraum eröffnet ist (vgl. BVerfGE 77, 170 <214 f.>; 79, 174 <202>; 88, 203 <262>; 106, 166 <177>; 121, 317 <356>). Entsprechend ist bei grundrechtsbezogenen Schutzpflichten die Aufstellung und normative Umsetzung eines Schutzkonzepts Sache des Gesetzgebers (vgl. BVerfGE 96, 56 <64>). Die aus

42

den Grundrechten folgenden subjektiven Abwehrrechte einerseits und die aus der objektiven Bedeutung der Grundrechte sich ergebenden Schutzpflichten andererseits sind insoweit grundlegend verschieden, als das Abwehrrecht in Zielsetzung und Inhalt ein bestimmtes staatliches Verhalten fordert, während die Schutzpflicht grundsätzlich unbestimmt ist. Demgemäß ist von den staatlichen Organen in eigener Verantwortung zu entscheiden, wie sie ihre Schutzpflicht erfüllen (vgl. BVerfGE 46, 160 <164>; 96, 56 <64>).

Es ist regelmäßig eine höchst komplexe Frage, wie eine positive staatliche Schutz- und Handlungspflicht durch gesetzgeberische Maßnahmen zu verwirklichen ist. Da je nach Beurteilung der tatsächlichen Verhältnisse, der konkreten Zielsetzungen und ihrer Priorität verschiedene Lösungen möglich sind, kann die Entscheidung des vom Volk unmittelbar legitimierten Gesetzgebers vom Bundesverfassungsgericht in der Regel nur begrenzt nachgeprüft werden (vgl. BVerfGE 56, 54 <81>). Unbenommen bleibt dem Gesetzgeber insbesondere, Interessen zu berücksichtigen, die gegenläufig zu dem von ihm verfolgten Gemeinwohlziel sind, und so eine Lösung durch Zuordnung und Abwägung kollidierender Rechtsgüter zu entwickeln. Nur in seltenen Ausnahmefällen lässt sich der Verfassung eine konkrete Handlungspflicht entnehmen, die zu einem bestimmten Tätigwerden zwingt. Ansonsten bleibt die Aufstellung und normative Umsetzung eines Schutz- oder Handlungskonzepts dem Gesetzgeber als dem dafür zuständigen staatlichen Organ überlassen (vgl. BVerfGE 121, 317 <356 f.> unter Bezugnahme auf BVerfGE 110, 141 <159>; 111, 10 <38 f., 43>). Das Bundesverfassungsgericht kann erst dann eingreifen, wenn der Gesetzgeber seine Pflicht evident verletzt hat (vgl. BVerfGE 56, 54 <80>; 77, 170 <214 f.>; 79, 174 <202>; 85, 191 <212>; 92, 26 <46>).

c) Verengt sich die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit nur ausnahmsweise darauf, dass allein durch eine bestimmte Maßnahme einer gesetzgeberischen Normsetzungspflicht Rechnung getragen werden kann, wirkt dies auf die Begründungsanforderungen gemäß § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG zurück (vgl. zur Verfassungsbeschwerde BVerfGE 77, 170 <215>; s.a. Hömig, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 92 Rn. 13 m.w.N. <Mai 2011>). Macht eine Wahlprüfungsbeschwerde einen Wahlfehler in Form eines gesetzgeberischen Unterlassens geltend, genügen die Beschwerdeführenden ihrer Begründungspflicht gemäß § 48 Abs. 1 Halbsatz 2, § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG daher nur, wenn darlegt wird, dass der Gesetzgeber einer Normsetzungspflicht im behaupteten Sinne unterliegt und er dieser Pflicht nicht nachgekommen ist. Soweit der Erlass einer bestimmten Regelung eingefordert wird, ist substantiiert zu begründen, warum ausnahmsweise der dem Gesetzgeber zukommende Gestaltungsspielraum auf den Erlass der konkret eingeforderten Regelung verengt ist.

d) Dabei bedarf es im Verfahren der Wahlprüfungsbeschwerde regelmäßig einer Auseinandersetzung mit dem Umstand, dass Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 GG lediglich Grundzüge für das Wahlsystem vorgibt. Die darüber hinausgehende Ausgestaltung des Wahlrechts hat der Verfassungsgeber bewusst offengelassen und in

43

44

45

Art. 38 Abs. 3 GG dem Bundesgesetzgeber übertragen (vgl. BVerfGE 131, 316 <335>). Dieser kann den ihm von der Verfassung erteilten Auftrag nur erfüllen, wenn ihm ein weiter Gestaltungsspielraum zukommt (vgl. BVerfGE 95, 335 <349 f.>; 95, 408 <420>; 97, 317 <328>; 121, 266 <303, 315 f.>; 123, 39 <71>; 131, 316 <335>; stRspr). Es ist grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter und die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG – auch im Verhältnis zueinander – zum Ausgleich zu bringen (vgl. BVerfGE 95, 408 <420>; 121, 266 <303>; 131, 316 <338>; 132, 39 <48 Rn. 26>). Da er dabei teilweise gegenläufigen Zielen genügen muss (vgl. BVerfGE 131, 316 <335>), ist die Behauptung einer Verdichtung des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers auf eine bestimmte Maßnahme oder Regelung gerade im Wahlrecht in besonderer Weise begründungsbedürftig.

## II.

Nach diesen Maßstäben ist die Wahlprüfungsbeschwerde unzulässig. Die Beschwerdeführerinnen rügen einen Wahlfehler durch gesetzgeberisches Unterlassen (1.). Sie legen jedoch nicht substantiiert dar, dass der Gesetzgeber von Verfassung wegen verpflichtet wäre, das Wahlvorschlagsrecht der politischen Parteien paritätisch auszugestalten (2.). 46

1. Das Beschwerdevorbringen richtet sich im Ergebnis nicht gegen die Fehlerhaftigkeit einzelner einfachgesetzlicher oder innerparteilicher Regelungen, sondern dagegen, dass der Gesetzgeber es unterlassen habe, das Wahlvorschlagsrecht um ein die politischen Parteien bindendes Paritätsgebot zu ergänzen. 47

In der Wahlprüfungsbeschwerde werden zwar sowohl die fehlende Parität der Wahlvorschlagslisten, die nichtparitätische Zusammensetzung des 19. Deutschen Bundestages, das Bundeswahlgesetz und das Satzungsrecht der politischen Parteien als auch die unterlassene paritätische Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts durch den Gesetzgeber beanstandet. Gleichwohl ist bei verständiger Würdigung des Beschwerdevorbringens davon auszugehen, dass allein das Fehlen gesetzlicher Paritätsgebote im Wahlvorschlagsrecht als ergebnisrelevanter Wahlfehler moniert wird. 48

a) Der Verweis auf das tatsächliche Wahlergebnis, die darauf beruhende Zusammensetzung des Deutschen Bundestages sowie auf die Wahlvorschlagslisten der Parteien und die dabei aufgezeigten Frauenquoten reicht zur Substantiierung einer Wahlprüfungsbeschwerde nicht aus. Rückwirkungen auf die Gültigkeit der Bundestagswahl könnten sich daraus nur ergeben, wenn diese Umstände auf der Missachtung einfach- oder verfassungsrechtlicher Vorgaben beruhen. Nur dann käme ein im Wahlprüfungsverfahren relevanter Wahlfehler in Betracht (vgl. BVerfGE 146, 327 <341 Rn. 38>). 49

b) Soweit die Beschwerdeführerinnen die normativen Grundlagen der Bundestagswahl in Bezug nehmen, ist nicht erkennbar, dass die Wahlprüfungsbeschwerde sich gegen einzelne Bestimmungen des geltenden Bundestagswahlrechts oder Regelungen des aktuellen Satzungsrechts der politischen Parteien wendet. In ihrer Wahlprü- 50

fungsbeschwerde haben die Beschwerdeführerinnen zwar auf § 27 Abs. 5 und § 21 Abs. 5 BWahlG verwiesen, die den Parteien den Erlass von Satzungsregelungen zur Aufstellung der Landeslisten und der Wahlkreiskandidatinnen und -kandidaten innerhalb der verfassungsrechtlichen Vorgaben ermöglichen. Dass diese Normen als verfassungswidrig beanstandet werden sollen, ergibt sich aus dem Beschwerdevorbringen jedoch nicht. Die Wahlprüfungsbeschwerde verweist lediglich darauf, dass die Ausgestaltungen der innerparteilichen Wahlordnungen aufgrund von § 27 Abs. 5 und § 21 Abs. 5 BWahlG den Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG entsprechen müssten.

Ebenso wenig wendet sich die Wahlprüfungsbeschwerde gegen konkret bezeichnete Satzungsbestimmungen einzelner politischer Parteien. Vielmehr werden diese Regelungen nur allgemein angesprochen und als eine Ursache der nichtparitätischen Zusammensetzung der Wahlvorschlagslisten einzelner Parteien beschrieben. Eine konkrete Benennung verfassungsrechtliche Vorgaben missachtender Satzungsbestimmungen politischer Parteien erfolgt hingegen nicht.

51

c) Stattdessen beanstandet die Wahlprüfungsbeschwerde die fehlende Einschränkung der Satzungsermächtigung aus § 21 Abs. 5, § 27 Abs. 5 BWahlG durch eine gesetzliche Verpflichtung zur paritätischen Ausgestaltung der Wahlvorschläge. Letztlich wird die Feststellung begehrt, dass der Gesetzgeber von Verfassungs wegen gehalten war, das Wahlvorschlagsrecht durch die Pflicht zur paritätischen Nominierung von Frauen und Männern zu ergänzen. Da er dieser Verpflichtung nicht Rechnung getragen habe, leidet – so die Sicht der Beschwerdeführerinnen – die Bundestagswahl 2017 an einem Wahlfehler, der sich auch durch die – gemessen am Bevölkerungsanteil – unterdurchschnittliche Repräsentanz von Frauen im 19. Deutschen Bundestag mandatsrelevant ausgewirkt habe. Die Wahlprüfungsbeschwerde richtet sich daher gegen gesetzgeberisches Unterlassen.

52

2. Den mit der Rüge eines gesetzgeberischen Unterlassens verbundenen besonderen Begründungsanforderungen genügt die Wahlprüfungsbeschwerde nicht. Die Beschwerdeführerinnen legen nicht substantiiert dar, weshalb aus dem Grundgesetz eine Verpflichtung des Gesetzgebers folgen soll, das Wahlvorschlagsrecht der politischen Parteien an die Beachtung gesetzlicher Paritätsgebote zu binden.

53

Soweit sie sich dabei auf die passive Wahlrechtsgleichheit (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) und das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG) berufen, fehlt es an einer hinreichend substantiierten Begründung dafür, dass der Gesetzgeber im Rahmen dieser Vorschriften gehalten ist, bei der Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts Paritätsgesichtspunkten Rechnung zu tragen (a, b). Soweit darüber hinaus auf das Gleichstellungsgebot gemäß Art. 3 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG verwiesen wird, fehlt es jedenfalls an einer ausreichenden Darlegung, dass der dem Gesetzgeber im Wahlrecht grundsätzlich zustehende Gestaltungsspielraum auf die Verpflichtung zum Erlass von Paritätsgeboten im Wahlvorschlagsrecht verengt ist (c). Auch aus sonstigen Gründen ist eine Rechtspflicht des Gesetzgebers zur paritätischen Ausgestal-

54

tung des Wahlvorschlagsrechts weder dargetan noch ersichtlich (d).

a) Die Auffassung, aus dem Grundsatz der Wahlgleichheit gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ergebe sich eine Verpflichtung des Gesetzgebers zur Anordnung von Paritätsgeboten für das Wahlvorschlagsrecht politischer Parteien, genügt den Substantiierungsanforderungen nicht, weil sich die Beschwerdeführerinnen insoweit nicht ausreichend mit der zu diesem Wahlgrundsatz ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (aa) und der darauf gestützten Argumentation des Deutschen Bundestages (bb) auseinandersetzen (cc). 55

aa) (1) Das Bundesverfassungsgericht hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass der Grundsatz der Gleichheit der Wahl die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger sichert (vgl. statt vieler BVerfGE 121, 266 <295>; 131, 316 <334>). Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl gebietet, dass alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können. Er ist im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (vgl. BVerfGE 85, 264 <315>; 95, 408 <417>; 121, 266 <295>; 135, 259 <284 Rn. 44>; 151, 1 <18 Rn. 42>). 56

Demgemäß garantiert der Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG jeder Partei und allen Bürgerinnen und Bürgern, die gemäß Art. 38 Abs. 2 GG wählbar sind, als Wahlbewerber ein Recht auf Chancengleichheit (vgl. BVerfGE 41, 399 <413>). Dieses Recht beinhaltet, dass jeder Partei und jedem Wahlbewerber grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und Wahlverfahren und damit gleiche Chancen im Wettbewerb um die Wählerstimmen offenstehen müssen (passives Wahlrecht) (vgl. BVerfGE 21, 196 <200>; 41, 399 <413 f.>). Durchbrechungen des Grundsatzes der Wahlgleichheit bedürfen wegen seines formalen Charakters eines besonderen, sachlich zwingenden Grundes (vgl. BVerfGE 51, 222 <234 f.>), das heißt eines Grundes, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das dem Grundsatz der Wahlgleichheit die Waage halten kann (vgl. BVerfGE 95, 408 <418>; 129, 300 <320>; 130, 212 <227 f.>; 135, 259 <286 Rn. 51>). 57

(2) Gewährleistet das passive Wahlrecht allen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern aber die formal gleiche Chance, Mitglied des Parlaments zu werden (vgl. BVerfGE 40, 296 <318>), könnte das Fehlen von Paritätsvorgaben im Bundestagswahlrecht gerade der Chancengleichheit aller sich um eine Kandidatur Bewerbenden im Sinne von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG Rechnung tragen, während die Anordnung von Paritätsverpflichtungen diesem Grundsatz widerspräche (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, NVwZ-RR 2018, S. 457 <462 Rn. 84>; VerfGBbg, Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 126 f.). 58

Soweit die Beschwerdeführerinnen dem entgegenhalten, dass ein Eingriff in die passive Wahlgleichheit bei einer paritätischen Aufteilung der Wahlvorschläge deshalb ausscheide, weil beiden Geschlechtern eine gleichgroße Zahl an Nominierungsmöglichkeiten zur Verfügung stehe, haben sie es versäumt, sich damit auseinander- 59

zusetzen, dass es sich bei der passiven Wahlgleichheit um ein auf das Individuum bezogenes Recht handeln könnte. Selbst wenn hinsichtlich einzelner Gruppen eine jeweils gleiche Anzahl an Plätzen zur Verfügung steht, ändert dies nichts an der Tatsache, dass für den einzelnen Bewerber die Möglichkeit, für bestimmte Plätze zu kandidieren, entfällt, wenn diese Plätze Gruppen vorbehalten sind, denen er nicht angehört (vgl. Morlok/Hobusch, NVwZ 2019, S. 1734 <1735>).

bb) Unter Bezugnahme auf diese Auffassung haben das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und ihm folgend der Deutsche Bundestag ausgeführt, das Fehlen von Paritätsvorgaben im Bundeswahlrecht diene gerade der Chancengleichheit aller Kandidatinnen und Kandidaten im Sinne von Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG. Die Aufnahme von Paritätsverpflichtungen widerspreche dagegen dem Grundsatz, dass die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts für alle Staatsbürgerinnen und Staatsbürger möglichst in formal gleicher Weise eröffnet sein muss.

60

cc) Damit setzt sich die Wahlprüfungsbeschwerde nicht hinreichend auseinander. Sie räumt zwar ein, dass die paritätische Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts zu einer Benachteiligung einzelner Frauen und Männer führen könne, weil diese nur auf den jeweils vorbehaltenen Nominierungsplätzen kandidieren dürften. Dass sich vor diesem Hintergrund das Gebot paritätischer Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts als Eingriff in das passive Wahlrecht darstellen könnte (vgl. dazu Fontana, DVBl 2019, S. 1153 <1155>), wird aber nicht erörtert.

61

Stattdessen beschränken sich die Beschwerdeführerinnen darauf vorzutragen, das passive Wahlrecht beinhalte ein Grundrecht auf geschlechterbezogene Ergebnisgleichheit, dem der Gesetzgeber durch den Erlass von Paritätsgeboten Rechnung tragen müsse. Eine Auseinandersetzung mit der entgegenstehenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und Wahlverfahren und damit gleiche Chancen im Wettbewerb für jeden Wahlbewerber gewährleistet (vgl. BVerfGE 41, 399 <413 f.>), unterbleibt. Während in der Literatur auch von Autorinnen, die gesetzliche Paritätsvorgaben befürworten und als verfassungsrechtlich zulässig erachten, die Abweichung von dem strikten und formalen Gleichheitsverständnis des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, das das Bundesverfassungsgerichts entwickelt hat, offengelegt wird (vgl. Fontana, djbZ 2019, S. 128 <128>; dies., DVBl 2019, S. 1153 <1154, 1158 f.>; Röhner, djbZ 2019, S. 125 <126 f.>; dies., Ungleichheit und Verfassung, 2019, S. 278 ff., 292 f.), geht die Wahlprüfungsbeschwerde hierauf nicht ein.

62

Warum das strenge und formale Verständnis der Wahlgleichheit gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG durch ein materielles Verständnis ersetzt werden soll, erschließt sich daher aus der Wahlprüfungsbeschwerde nicht. Damit genügen die Ausführungen der Beschwerdeführerinnen nicht, um eine Pflicht des Gesetzgebers zur paritätsgerechten Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ableiten zu können.

63

b) Nichts Anderes gilt, soweit die Beschwerdeführerinnen sich zur Begründung der

64

behaupteten Normsetzungspflicht auf das Demokratieprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG in seinen Ausprägungen als Recht auf gleichberechtigte demokratische Teilhabe und effektive Einflussnahme auf die Staatsorgane berufen. Dabei lassen sie außer Betracht, dass Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG auch den einzelnen Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes bezeichnet (aa). Aufgrund der unzureichenden Auseinandersetzung mit der diesbezüglichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und den daraus abgeleiteten Ausführungen im angegriffenen Beschluss des Deutschen Bundestages (bb) trägt die Wahlprüfungsbeschwerde auch insoweit den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Begründung einer gesetzgeberischen Pflicht zum Erlass wahlrechtlicher Paritätsgebote nicht hinreichend Rechnung (cc).

aa) Gemäß Art. 20 Abs. 2 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke aus und wird von diesem in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Staatliche Organe bedürfen demgemäß für die Ausübung der Staatsgewalt einer Legitimation, die sich auf die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger als Staatsvolk zurückführen lässt (vgl. BVerfGE 47, 253 <272>; 77, 1 <40>; 93, 37 <67>; 107, 59 <87>). In der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes wird diese Legitimation durch die Wahl der Volksvertretung vermittelt. Damit stellt das in Art. 20 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verankerte Prinzip der Repräsentation das vom Grundgesetz gewählte Organisationsmodell dar, welches dem Volk die maßgebliche Bestimmungsmacht über die staatliche Gewalt verschaffen soll (vgl. BVerfGE 44, 308 <315 f.>; 56, 396 <405>; 80, 188 <217>; 131, 316 <341>). Es bringt zum Ausdruck, dass jeder gewählte Abgeordnete das Volk vertritt und diesem gegenüber verantwortlich ist. Die Abgeordneten sind nicht einem Land, einem Wahlkreis, einer Partei oder einer Bevölkerungsgruppe, sondern dem ganzen Volk gegenüber verantwortlich (vgl. BVerfGE 121, 266 <305>; 131, 316 <341 f.>). Sie repräsentieren zudem das Volk grundsätzlich in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne (vgl. BVerfGE 44, 308 <316>; 102, 224 <237>; 130, 318 <342>; 131, 316 <342>; 140, 115 <149 f. Rn. 91>). Mit der Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages kreiert das Bundesvolk sein unitarisches Vertretungsorgan (vgl. BVerfGE 6, 84 <99>; 95, 335 <402>; 121, 266 <305>; 131, 316 <342>).

65

Ausgehend hiervon wird aus dem Demokratieverständnis des Grundgesetzes der Grundsatz der Gesamtrepräsentation abgeleitet (vgl. Morlok, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 136 m.w.N.; Morlok/Hobusch, DÖV 2019, S. 14 <17>; Butzer, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 38 Rn. 9.1 <August 2020>; ders., NdsVBI 2019, S. 10 <16>; Burmeister/Greve, ZG 2019, S. 154 <162>; Jutzi, LKRZ 2012, S. 92 <93>; Pernice-Warneke, DVBI 2020, S. 81 <86>). Nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG ist jeder Abgeordnete Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur seinem Gewissen unterworfen. Dieses „freie Mandat“ der Abgeordneten beinhaltet eine Absage an alle Formen einer imperativen, von regionalen (Länder, Wahlkreise) oder gesellschaftlichen Gruppen (Parteien, Unternehmen, Ge-

66

werkschaften, Volksgruppen, Verbänden, Alters- oder Geschlechtergruppen) ausgehenden inhaltlichen Bindung des Abgeordneten bei der Wahrnehmung seines Mandats (vgl. Butzer, NdsVBI 2019, S. 10 <16>; BayVerfGH, a.a.O., Rn. 112). Sind die einzelnen Abgeordneten aber Vertreter des ganzen Volkes und an Aufträge und Weisungen nicht gebunden, kommt es für die Vertretung des Volkes gerade nicht darauf an, dass sich das Parlament als verkleinertes Abbild des Elektorats darstellt (vgl. Butzer, NdsVBI 2019, S. 10 <16>).

bb) Dieses Repräsentationsverständnis haben das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat in seiner Stellungnahme und der Deutsche Bundestag in seiner angegriffenen Entscheidung dem von den Beschwerdeführerinnen präferierten paritätischen Repräsentationskonzept entgegengehalten. Mit einem dem Grundgesetz inhärenten verfassungsrechtlichen Verständnis demokratischer Legitimation und der Repräsentation des Volkes durch frei gewählte und mit freiem Mandat ausgestattete Volksvertreter lasse sich die im Wahleinspruch vertretene Forderung nach „Spiegelung“ der weiblichen Wahlbevölkerung in Parlament und Parlamentsarbeit nicht in Einklang bringen. Das Demokratieverständnis des Grundgesetzes kenne nur die Repräsentation des Volkes als Ganzes durch das Parlament und seine Abgeordneten, jedoch keine geschlechter- beziehungsweise gruppenbezogene Repräsentation (so auch BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, NVwZ-RR 2018, S. 457 <465 f. Rn. 112 ff.>; ferner Butzer, NdsVBI 2019, S. 10 <16>; Wieland, in: Eckertz-Höfer/Schuler-Harms, Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie: (Rechts-)Wissenschaftliche Annäherungen, 2019, S. 147 <155>).

67

cc) Mit diesen Ausführungen setzen sich die Beschwerdeführerinnen in der Wahlprüfungsbeschwerde nicht genügend auseinander. Weder legen sie hinreichend dar, dass der Grundsatz der Gesamtrepräsentation verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht genügt (1), noch kann ihrem Vortrag entnommen werden, dass das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG eine die Geschlechterparität abbildende Zusammensetzung des Deutschen Bundestages und demzufolge ein paritätisches Wahlvorschlagsrecht gebietet (2).

68

(1) Dass der Grundsatz der Gesamtrepräsentation mit dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG unvereinbar sei, wird von den Beschwerdeführerinnen weder ausdrücklich behauptet noch substantiiert begründet.

69

(a) Stattdessen stellen sie diesem Repräsentationsverständnis eine hiervon abweichende geschlechterbezogene Repräsentationsvorstellung entgegen, die letztlich davon ausgeht, dass die Bürgerinnen und Bürger nur durch Angehörige ihres Geschlechts wirksam vertreten werden können („Spiegelung“ der weiblichen Wahlbevölkerung im Parlament; hierfür auch Weinrich, djbZ 2018 S. 147 <149>; etwas enger Eulers, Frauen im Wahlrecht, 1991, S. 85 ff., 97 f.; Röhner, djbZ 2019, S. 125 <126, 128>; dies., Ungleichheit und Verfassung, 2019, S. 267, 276 f., 285 ff.). Um den Begründungsanforderungen aus § 48 Abs. 1 Halbsatz 2, § 23 Abs. 1 Satz 2

70

BVerfGG zu genügen, wäre es erforderlich gewesen, sich mit der Vorgabe des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG, wonach die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes sind, zu befassen. Auch hätte sich die Wahlprüfungsbeschwerde mit den aktuellen, in Rechtsprechung und Literatur gezogenen Folgerungen zur Unzulässigkeit gruppen- beziehungsweise geschlechterbezogener Repräsentation (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, NVwZ-RR 2018, S. 457 <466 Rn. 114 m.w.N.>; VerfGBbg, Urteile vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 130 ff. und - VfGBbg 55/19 -, Rn. 186; Morlok/Hobusch, DÖV 2019, S. 14 <17>; Burmeister/Greve, ZG 2019, S. 154 <162 f.>; s.a. Fontana, DVBl 2019, S. 1153 <1154>; Röhner, djbZ 2019, S. 125 <125, 127>) auseinandersetzen müssen. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG wird von den Beschwerdeführerinnen jedoch nicht erörtert. Auch ansonsten kann der Wahlprüfungsbeschwerde nicht entnommen werden, warum es verfassungsrechtlich geboten sein soll, das Prinzip der Gesamtrepräsentation durch ein gruppen- oder geschlechterbezogenes Konzept zu ersetzen.

(b) Etwas Anderes ergibt sich auch nicht aus dem Vortrag der Beschwerdeführerinnen, die (gemessen am Bevölkerungsanteil) faktische Unterrepräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag führe zu einem Defizit an demokratischer Legitimation. Dem liegt eine unzureichende Auseinandersetzung mit der Frage der Entstehung demokratischer Legitimation zugrunde.

71

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erfolgt die Legitimation staatlicher Organe durch die Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger (vgl. BVerfGE 38, 258 <271>; 47, 253 <272>; 77, 1 <40>; 107, 59 <87>). Vermittelt wird diese durch den Wahlakt. Demgemäß bildet die Stimmabgabe bei der Wahl zum Deutschen Bundestag das wesentliche Element des Prozesses der Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen und damit zugleich die Grundlage der politischen Integration. Die Beachtung der hierfür geltenden Wahlgrundsätze und das Vertrauen in ihre Beachtung sind Voraussetzungen funktionsfähiger Demokratie (vgl. BVerfGE 123, 39 <68 f.>). Die demokratische Legitimation der Bundestagsabgeordneten beruht demgemäß darauf, dass sie bei einer ordnungsgemäßen, insbesondere den Wahlgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG entsprechenden Wahl die zur Erringung eines Mandats erforderliche Stimmenzahl erhalten haben. Die Geschlechtszugehörigkeit ist demgegenüber für das Maß der durch den Wahlakt vermittelten demokratischen Legitimation des einzelnen Abgeordneten ohne Belang. Auch für das Parlament als Ganzes kommt es hinsichtlich seiner demokratischen Legitimation ausschließlich auf die Ordnungsgemäßheit des Wahlaktes und nicht darauf an, ob es sich als repräsentatives Abbild des Elektors darstellt. Hierzu verhält sich die Wahlprüfungsbeschwerde nicht. Sie befasst sich nicht mit der Frage, ob dem Gebot gleichberechtigter demokratischer Teilhabe genügt ist, wenn allen Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern die gleichberechtigte Möglichkeit eröffnet wird, unter Beachtung der Wahlgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ihr aktives und passives Wahlrecht auszuüben (vgl. dazu BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, NVwZ-RR 2018, S. 457 <463 f. Rn. 99 f.>), und daher in diesem Fall demokratische Legitimationsde-

72

fizite nicht bestehen.

Außerdem setzt sich die Wahlprüfungsbeschwerde nicht damit auseinander, ob für den Fall einer Bestimmung des Maßes an demokratischer Legitimation nach der jeweiligen Zusammensetzung des Deutschen Bundestages möglicherweise nicht allein auf die Geschlechtszugehörigkeit abgestellt werden könnte. Führt die fehlende Geschlechterparität zu einem demokratischen Legitimationsdefizit, müsste dies wohl auch bei sonstigen Defiziten in der Abbildung des Elektors, beispielsweise beim Fehlen oder bei einer signifikant unterdurchschnittlichen Repräsentanz sonstiger relevanter Bevölkerungsgruppen, gelten. Auch dies wird in der Wahlprüfungsbeschwerde nicht erörtert. 73

(2) Die stattdessen in der Wahlprüfungsbeschwerde vorgetragenen Erwägungen genügen nicht, um aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG ein Verfassungsgebot zur paritätischen Zusammensetzung des Deutschen Bundestages und einer entsprechenden Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts durch den Gesetzgeber abzuleiten. 74

(a) Soweit die Beschwerdeführerinnen auf den Gedanken der Responsivität verweisen, wird nicht deutlich, inwiefern hieraus eine Verpflichtung des Gesetzgebers zur Anordnung von Paritätsgeboten folgen könnte. 75

Das Bundesverfassungsgericht hat in Bezug auf den Gedanken der Responsivität ausgeführt, dass das im parlamentarischen Verfahren nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen eröffnet, die sich bei einem weniger transparenten Vorgehen nicht ergäben. Im europäischen Kontext stärkt die öffentliche parlamentarische Willensbildung gleichzeitig die Responsivität von europäischen Entscheidungen für die Interessen und Überzeugungen der Bürgerinnen und Bürger (vgl. BVerfGE 131, 152 <205>). 76

Diese Ausführungen lassen sich jedoch nicht für den von der Wahlprüfungsbeschwerde präferierten geschlechterbezogenen Repräsentationsbegriff fruchtbar machen. Hierbei bliebe nämlich unbeachtet, dass es bei der Frage der Responsivität wesentlich um den inhaltlichen Rückbezug des Handelns der Repräsentanten auf die Bedürfnisse und Interessen der Repräsentierten geht (so auch BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, NVwZ-RR 2018, S. 457 <466 Rn. 114 m.w.N.>). Die Responsivität im parlamentarischen Raum ist demgemäß unmittelbar mit dem Grundsatz der Öffentlichkeit aus Art. 42 Abs. 1 GG verknüpft und zielt auf den Austausch in der Sache und die inhaltliche Kontrolle des Verhaltens der Abgeordneten (vgl. BVerfGE 131, 152 <205>). Rückwirkungen auf die Regelungen zur Auswahl der Abgeordneten ergeben sich daraus nicht. 77

(b) Etwas Anderes ergibt sich im Ergebnis auch nicht aus dem Hinweis der Beschwerdeführerinnen, das „Volk“ werde heute nicht mehr als abstrakte Einheit verstanden, so dass es geboten sei, statt des „Wohls des Volkes“ stärker den „Willen 78

des Volkes“ in den Blick zu nehmen. Selbst wenn der Auffassung der Beschwerdeführerinnen zu folgen wäre, dass vor diesem Hintergrund eine neue „individualistischere Interpretation des Volksbegriffs“ in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu beobachten sei, änderte dies nichts daran, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestages gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG Vertreter des ganzen Volkes und imperativen Bindungen nicht unterworfen sind. Auch bei einer „individualistischeren Sicht des Volksbegriffs“ erschließt sich daher nicht, dass nur ein paritätisch zusammengesetztes Parlament in der Lage wäre, dem „Willen des Volkes“ Ausdruck zu verleihen und dadurch dem Grundsatz der Volkssouveränität Rechnung zu tragen.

(c) Daran anschließend genügt auch das Vorbringen, aufgrund unterdurchschnittlicher Repräsentanz im Deutschen Bundestag werde die im Demokratieprinzip enthaltene Garantie effektiver Einflussnahme von Frauen auf parlamentarische Entscheidungen missachtet (s.a. Laskowski, Streit 2015, S. 51 <56 f.>; Röhner, djbZ 2019, S. 125 <127>; dies., Ungleichheit und Verfassung, 2019, S. 290 f.), zur Begründung einer Pflicht des Gesetzgebers zur paritätischen Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts nicht.

79

Dabei kann dahinstehen, dass die Wahlprüfungsbeschwerde sich nicht damit auseinandersetzt, inwieweit überhaupt von geschlechterbezogen einheitlichen Interessen und Vorstellungen als Gegenstand effektiver Einflussnahme und demokratischer Teilhabe ausgegangen werden kann (vgl. dazu v. Ungern-Sternberg, JZ 2019, S. 525 <530>). Hier wäre zu erörtern gewesen, ob angesichts der Offenheit und Öffentlichkeit des parlamentarischen Prozesses das Demokratieprinzip die paritätische Verteilung der Parlamentsmandate als Voraussetzung effektiver Einflussnahme gebietet. Dem könnte entgegenstehen, dass gerade das im parlamentarischen Verfahren nach Art. 42 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistete Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche die Möglichkeit eines Ausgleichs widerstreitender Interessen eröffnet, die sich bei einem weniger transparenten Vorgehen so nicht ergäbe (vgl. BVerfGE 70, 324 <355>; 131, 152 <205>). Es ergibt sich vor diesem Hintergrund nicht ohne Weiteres, dass die Möglichkeit effektiver Einflussnahme auf die parlamentarische Willensbildung die hälftige Verteilung der Mandate zwischen den Geschlechtern voraussetzt. Darlegungen, aus denen sich konkret nachvollziehen ließe, dass nur in diesem Fall die spezifischen Zielsetzungen und Interessen beider Geschlechter im parlamentarischen Entscheidungsprozess angemessen berücksichtigt werden, sind der Wahlprüfungsbeschwerde nicht zu entnehmen. Das Vorliegen eines Wahlfehlers bei der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag ist insoweit nicht hinreichend substantiiert dargelegt.

80

(d) Schließlich reicht der Verweis auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum „Recht auf Demokratie“ zur Ableitung eines aus dem Demokratieprinzip folgenden Verfassungsgebots zur paritätischen Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts nicht aus.

81

Nach dieser Rechtsprechung erschöpft sich das dem Einzelnen in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG garantierte Wahlrecht zum Deutschen Bundestag nicht in einer formalen Legitimation der (Bundes-)Staatsgewalt, sondern umfasst auch dessen grundlegenden demokratischen Gehalt (vgl. BVerfGE 123, 267 <330>; 129, 124 <168>; 134, 366 <396 Rn. 51>; 142, 123 <189 Rn. 123>; 146, 216 <249 Rn. 45>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020 - 2 BvR 859/15 u.a. -, Rn. 99). Danach schließt Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG es im Anwendungsbereich des Art. 23 GG aus, die durch die Wahl bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflussnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen des Deutschen Bundestages so zu entleeren, dass das demokratische Prinzip, soweit es in Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG für unantastbar erklärt wird, verletzt wird (vgl. BVerfGE 89, 155 <172>; 97, 350 <368>; 123, 267 <330>; 129, 124 <168>; 134, 366 <396 Rn. 51>; 135, 317 <386 Rn. 125>; 142, 123 <189 Rn. 123>; 146, 216 <249 Rn. 45>; BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 5. Mai 2020 - 2 BvR 859/15 u.a. -, Rn. 99). Diese Rechtsprechung betrifft die inhaltliche Reichweite der Wahlentscheidung, nicht hingegen die Auswahl der Repräsentanten. Zur Frage einer aus dem Demokratieprinzip abzuleitenden Notwendigkeit geschlechterbezogener Repräsentation und einer sich daraus ergebenden Pflicht des Gesetzgebers zur Anordnung von Paritätsgeboten im Wahlvorschlagsrecht verhält sie sich nicht.

(e) Insgesamt kann dem Vortrag der Beschwerdeführerinnen daher nicht entnommen werden, weshalb das Demokratieprinzip und die darin enthaltenen Gebote gleichberechtigter demokratischer Teilhabe und effektiver Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger auf die Staatsorgane eine paritätische Geschlechterverteilung im Deutschen Bundestag gebieten. Im vorliegenden Zusammenhang kann dahinstehen, ob das Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG Raum für gruppen- beziehungsweise geschlechterbezogene Demokratiemodelle lässt. Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur „Spiegelung“ des Bevölkerungsanteils von Frauen und Männern im Deutschen Bundestag und ein daraus folgendes Gebot paritätischer Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts kann Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG jedenfalls nicht entnommen werden (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, NVwZ-RR 2018, S. 457 <466 Rn. 114>; VerfGBbg, Urteile vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 130 und - VfGBbg 55/19 -, Rn. 186). Die Ausführungen der Wahlprüfungsbeschwerde genügen nicht, um eine davon abweichende Einschätzung zu rechtfertigen.

c) Auch soweit die Beschwerdeführerinnen eine Verpflichtung des Gesetzgebers zum Erlass von Paritätsgeboten aus dem Gleichstellungsgebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 1 und 2 GG herleiten, genügt die Wahlprüfungsbeschwerde den Substantiierungsanforderungen gemäß § 48 Abs. 1 Halbsatz 2, § 23 Abs. 1 Satz 2 BVerfGG nicht. Dabei kann dahinstehen, ob sie sich mit der Anwendbarkeit dieser Norm (aa) und deren Regelungsgehalt (bb) hinreichend auseinandersetzt. In jedem Fall fehlt es an einer belastbaren Darlegung der Verengung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums auf eine Pflicht zum Erlass eines paritätischen Wahlvorschlagsrechts

(cc).

aa) Dass der uneingeschränkten Anwendung von Art. 3 Abs. 2 GG im Wahlrecht Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG als *lex specialis* entgegenstehen könnte, wird von der Wahlprüfungsbeschwerde nicht erörtert. Sie setzt sich weder mit den insoweit in der Literatur erhobenen Bedenken (vgl. Roth, in: Umbach/Clemens, GG, Bd. 2, 2002, Art. 38 Rn. 79 m.w.N.; Morlok/Hobusch, DÖV 2019, S. 14 <18>; dies., NVwZ 2019, S. 1734 <1736 f.>; Pernice-Warnke, DVBl 2020, S. 81 <86 f.>; v. Ungern-Sternberg, JZ 2019, S. 525 <533>) noch mit den Ausführungen des Senats zur Anwendbarkeit von Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG im Beschluss zum Wahlrechtsausschluss (vgl. BVerfGE 151, 1 <22 f. Rn. 51 f.>) auseinander. 85

bb) Zweifelhaft erscheint auch, ob die Beschwerdeführerinnen das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen von Art. 3 Abs. 2 GG in Form einer mittelbaren Diskriminierung oder faktischen Benachteiligung (1) und die aus dem Gleichstellungsauftrag abzuleitenden Rechtsfolgen (2) hinreichend dargelegt haben. 86

(1) Hinsichtlich des Vorliegens einer mittelbaren Diskriminierung ist festzustellen, dass die Beschwerdeführerinnen eine geschlechtsneutral formulierte gesetzliche Regelung, die überwiegend Frauen nachteilig betrifft, nicht ausdrücklich benennen. Die Wahlprüfungsbeschwerde wendet sich nicht gegen einzelne gesetzliche Regelungen, sondern gegen den Verzicht des Gesetzgebers auf die Anordnung von Paritätsgeboten im Wahlvorschlagsrecht. Ob aber bloße gesetzgeberische Untätigkeit bereits als mittelbar diskriminierendes Handeln qualifiziert werden kann (vgl. dazu Butzer, NdsVBl 2019, S. 10 <17 f.>; s.a. BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, NVwZ-RR 2018, S. 457 <462 Rn. 91>), hätte substantiierter Darlegung bedurft. 87

Ebenso bestehen Bedenken, ob in der Wahlprüfungsbeschwerde das Vorliegen einer faktischen, auf strukturellen Bedingungen beruhenden Benachteiligung hinreichend dargelegt wird. 88

Die Beschwerdeführerinnen verweisen insoweit vor allem auf den hinter dem statistischen Bevölkerungs- und Wahlberechtigtenanteil zurückbleibenden prozentualen Anteil von Frauen an Wahlvorschlägen und Parlamentssitzen. Es erscheint jedoch zweifelhaft, ob dies ausreicht, um den Schluss auf eine faktische Benachteiligung von Frauen im Nominierungsverfahren der politischen Parteien zu begründen, oder ob es der weitergehenden Darlegung bedarf, dass die Unterrepräsentanz von Frauen bei Wahlkandidaturen und im Deutschen Bundestag auf gesellschaftlichen Bedingungen beruht, die eine strukturelle Benachteiligung von Frauen bei der Erstellung von Wahlvorschlägen zur Folge haben (vgl. dazu Morlok/Hobusch, DÖV 2019, S. 14 <18>; dies., NVwZ 2019, S. 1734 <1737 f.>). 89

Soweit die Beschwerdeführerinnen sich diesbezüglich auf Presseartikel beziehen, die sie weder vorgelegt noch inhaltlich wiedergegeben haben, genügt dies den Begründungsanforderungen einer Wahlprüfungsbeschwerde nicht (vgl. BVerfGE 21, 90

359 <361>; 122, 304 <310>). Dasselbe gilt, soweit sie allgemein vortragen, die „strukturelle Benachteiligung von Frauen in der Politik“ stehe heute außer Frage. Bezüglich der weiteren Behauptung, die politischen Parteien würden aufgrund männlich geprägter Strukturen ihr Wahlvorschlagsrecht ganz überwiegend zugunsten männlicher Kandidaten ausüben, dürfte es zumindest an einer Erörterung des Umstandes fehlen, dass Frauen im Vergleich zu ihrem Mitgliederanteil in den Parteien zum Teil überproportional auf Wahllisten und im Deutschen Bundestag vertreten sind (vgl. Abels/Cress, ZParl 2019, S. 167 <178 um Fn. 72>; Morlok/Hobusch, DÖV 2019, S. 14 <18>; dies., NVwZ 2019, S. 1734 <1737 f.>; Burmeister/Greve, ZG 2019, S. 154 <161>; kritisch zum Maßstab des Frauenanteils in den Parteien etwa Meyer, NVwZ 2019, S. 1245 <1250>; Klafki, DÖV 2020, S. 856 <861>). Schließlich ist der Hinweis, bei Direktkandidaturen seien Frauen aufgrund der zur Finanzierung des Wahlkampfs zu erbringenden Eigenbeiträge strukturell benachteiligt, sowohl hinsichtlich der Höhe dieser Beiträge als auch hinsichtlich der daraus folgenden Auswirkungen auf die Bereitschaft zur Bewerbung um ein Bundestagsmandat weder belegt noch in sonstiger Weise nachvollziehbar.

Sonstige strukturelle Gegebenheiten, die als Ursache für die vergleichsweise größere Distanz von Frauen gegenüber der Mitgliedschaft in politischen Parteien und der Politik in ihrer institutionalisierten Form in Betracht kommen könnten (vgl. dazu ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020 - VerfGH 2/20 -, NVwZ 2020, S. 1266 <1275 f.> [Sondervotum Licht/Petermann]; Butzer, NdsVBI 2019, S. 10 f. m.w.N.), bleiben unerörtert. So befassen sich die Beschwerdeführerinnen beispielsweise nicht mit der Frage, inwieweit Rekrutierungsmuster für politische Karrieren, die Organisation der Parteiarbeit, der dafür benötigte Zeitaufwand sowie fortbestehende familiäre Aufgabenverteilungen zur faktischen Benachteiligung von Frauen bei der Erstellung von Wahlvorschlägen führen (vgl. Butzer, NdsVBI 2019, S. 10 <12>; Röhner, Ungleichheit und Verfassung, 2019, S. 268 f.).

91

(2) Gleiches gilt hinsichtlich der Frage, ob das Gleichstellungsgebot auf der Rechtsfolgenseite Paritätsgebote im Wahlrecht überhaupt ermöglicht, um strukturell bedingten faktischen Benachteiligungen von Frauen bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen entgegenzuwirken. Die Wahlprüfungsbeschwerde geht davon aus, dass der Regelungsgehalt der Norm auch die Möglichkeit umfasst, Maßnahmen zur Herbeiführung von Ergebnisgleichheit anzuordnen. Dabei werden weder die Frage, ob Art. 3 Abs. 2 GG nur tatsächliche Chancen-, nicht aber Ergebnisgleichheit gewährleistet (a), noch das Problem, ob starre Quoten im Wahlvorschlagsrecht zulässig sind (b), erörtert.

92

(a) Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG gebietet nicht nur, Rechtsnormen zu beseitigen, die Vor- oder Nachteile an Geschlechtsmerkmale knüpfen, sondern zielt auch auf die Angleichung der Lebensverhältnisse von Männern und Frauen ab (vgl. BVerfGE 85, 191 <207>; 104, 373 <393>; 109, 64 <89>; 113, 1 <15>; 126, 29 <53>; 147, 1 <24 Rn. 50>). Die Norm erstreckt das Gleichberechtigungsgebot auf die gesellschaftliche Wirklichkeit (vgl. BVerfGE 85, 191 <207>; 92, 91 <109>; 109, 64 <89>; 113, 1 <15>;

93

126, 29 <53>) und strebt die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung der Geschlechter für die Zukunft an (vgl. BVerfGE 109, 64 <89>).

In welchem Umfang das Gleichberechtigungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG über die Beseitigung bestehender Nachteile und die Schaffung gleicher Startchancen hinausgehende Fördermaßnahmen gestattet, die ihrerseits ein Geschlecht benachteiligen, ist jedoch umstritten. Der Wortlaut der Norm hebt auf die „Durchsetzung der Gleichberechtigung“, hingegen nicht auf die Herbeiführung tatsächlicher „Gleichstellung“ ab, und in der Verfassungskommission 1994 fand ein Antrag, in Art. 3 Abs. 2 GG ausdrücklich das Staatsziel, die „Gleichstellung der Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen“ festzuschreiben, nicht die erforderliche Mehrheit (vgl. BTDrucks 12/6000, S. 50). Vor diesem Hintergrund wird bezogen auf das Wahlrecht die Auffassung vertreten, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG sei lediglich als Gewährleistung faktischer Chancengleichheit, nicht aber als Auftrag zur Herbeiführung von Ergebnisgleichheit zu interpretieren (vgl. v. Ungern-Sternberg, JZ 2019, S. 525 <532>; Burmeister/Greive, ZG 2019, S. 154 <160 f.>; Brosius-Gersdorf, verfassungsblog.de/ergebnisparitaet-oder-chancengleichheit-quotenmodelle-zur-steigerung-des-frauenanteils-im-parlament <25. Februar 2019>; Fontana, djBZ 2019, S. 128 <129>; dies., DVBl 2019, S. 1153 <1157>; Jutzi, LKRZ 2012, S. 92 <93>; Morlok/Hobusch, NVwZ 2019, S. 1734 <1737>; Pernice-Warneke, DVBl 2020, S. 81 <86>; Polzin, verfassungsblog.de/parite-gesetz-in-brandenburg-kein-sieg-fuer-die-demokratie <8. Februar 2019>). Das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und der Deutsche Bundestag haben daran anschließend bei der Zurückweisung des Wahleinspruchs geltend gemacht, aus dem Recht auf Chancengleichheit folge kein Anspruch auf Ergebnisgleichheit. Dazu verhält sich die Wahlprüfungsbeschwerde nicht, obwohl die Beschwerdeführerinnen mit ihrer Forderung nach einer paritätischen Kandidatenaufstellung und Verteilung der Abgeordnetenmandate auf ein bestimmtes Ergebnis abzielen.

94

(b) Paritätsregelungen in der von den Beschwerdeführerinnen geforderten Form stellen sich im Wahlvorschlagsrecht als eine strikte Quotierung dar. Insoweit setzt sich die Wahlprüfungsbeschwerde nicht mit der Frage auseinander, ob und inwieweit die insbesondere unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union entwickelte Auffassung der Unzulässigkeit starrer Quoten im öffentlichen Dienstrecht (vgl. dazu Kingreen, in: Bonner Kommentar, Art. 3 Rn. 458 m.w.N. <Februar 2020>) auf das Wahlvorschlagsrecht übertragbar ist.

95

cc) Ungeachtet dessen genügen die Beschwerdeführerinnen den Substantiierungsanforderungen jedenfalls insoweit nicht, als sie geltend machen, dem Gesetzgeber stünden vorliegend zur Durchsetzung des Gleichstellungsauftrags aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG keine Handlungsalternativen zur Verfügung, sondern er sei von Verfassung wegen verpflichtet, das Wahlvorschlagsrecht paritätisch auszugestalten.

96

Dem steht nicht nur entgegen, dass dem Gesetzgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bei der Umsetzung des Gleichstellungsauftrags

97

grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht (1). Im wahlrechtlichen Kontext kommt hinzu, dass die Wahlprüfungsbeschwerde substantiiert darlegen müsste, wie der Gesetzgeber zugleich den gleichrangigen verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG Rechnung tragen kann und diese mit dem Gleichstellungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG abzuwägen sind (2). Vor diesem Hintergrund genügt die Wahlprüfungsbeschwerde den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Darlegung der Verengung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums auf eine Pflicht zur paritätischen Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts nicht (3).

(1) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt dem Gesetzgeber bei der Umsetzung des Gleichstellungsauftrags aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG – wie regelmäßig bei der Entscheidung, auf welchem Weg er verfassungsrechtliche Aufträge oder Schutzpflichten wahrnimmt (vgl. BVerfGE 77, 170 <214 f.>; 88, 203 <262 f.>; 92, 26 <46>) – ein weiter Gestaltungsspielraum im Hinblick auf diejenigen Maßnahmen zu, die er zur Durchsetzung der Geschlechtergleichheit in der gesellschaftlichen Wirklichkeit ergreift (vgl. BVerfGE 109, 64 <90>). Die Art und Weise, wie der Staat seine Verpflichtung erfüllt, die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Nachteile hinzuwirken, unterliegt danach seiner Ausgestaltungsbefugnis. Er muss zwar faktische Diskriminierungen, die sich als Folge seiner Regelungen ergeben, so weit wie möglich vermeiden (vgl. BVerfGE 109, 64 <90>). Ungeachtet dessen muss eine Wahlprüfungsbeschwerde substantiiert die Umstände darlegen, die die Gestaltungsbefugnis des Gesetzgebers in einer Weise verengen, dass allein durch eine bestimmte Maßnahme einer bestehenden Handlungspflicht Rechnung getragen werden kann (vgl. BVerfGE 77, 170 <215>).

98

(2) Bei der Wahrnehmung des Gleichstellungsauftrags im Wahlvorschlagsrecht kommt hinzu, dass der Gesetzgeber weitere gleichwertige Verfassungsgüter zu berücksichtigen und diesen angemessene Geltung zu verschaffen hat. Hierzu zählen die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG (a) und die Parteienfreiheit gemäß Art. 21 Abs. 1 GG (b).

99

(a) Die Beschwerdeführerinnen haben sich nicht hinreichend substantiiert damit auseinandergesetzt, inwieweit durch die von ihnen begehrten gesetzlichen Paritätsgebote in den Schutzbereich der Grundsätze der Gleichheit und der Freiheit der Wahl eingegriffen würde.

100

(aa) Die Wahlrechtsgrundsätze der Freiheit und Gleichheit der Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gelten grundsätzlich auch für das Wahlvorschlagsrecht (vgl. BVerfGE 41, 399 <417>; 47, 253 <282>; 89, 243 <251>), da die Aufstellung der Wahlkreis- sowie der Listenkandidatinnen und -kandidaten durch die Parteien ein wesentlicher Teil des Wahlvorgangs ist. Hierdurch wird eine notwendige Voraussetzung für die Wahl selbst geschaffen und damit das aktive und passive Wahlrecht unmittelbar berührt (vgl. BVerfGE 89, 243 <251>).

101

(bb) In der landesverfassungsgerichtlichen Judikatur (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, NVwZ-RR 2018, S. 457 <462 Rn. 84>; ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020 - VerfGH 2/20 -, NVwZ 2020, S. 1266 <1267 Rn. 80 f.>; VerfGBbg, Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 124 ff.; Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 55/19 -, Rn. 154 ff.) und im verfassungsrechtlichen Schrifttum (vgl. etwa Butzer, NdsVBI 2019, S. 10 <14 f.>; Morlok/Hobusch, DÖV 2019, S. 14 <15>; Pernice-Warneke, DVBI 2020, S. 81 <85>) wird bei Zugrundelegung des in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts angelegten Verständnisses der Wahlgleichheit in einem strengen und formalen Sinn ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in das passive Wahlrecht angenommen, wenn für den Einzelnen aufgrund von Quotenregelungen die Bewerbung nur für bestimmte Listenplätze oder Wahlkreismandate zulässig und für andere Plätze und Mandate versperrt ist. Damit setzt sich – wie bereits ausgeführt (siehe oben B. II. 2. a) Rn. 55 ff.) – die Wahlprüfungsbeschwerde nur unzureichend auseinander. 102

(cc) Der Grundsatz der Freiheit der Wahl gewährleistet, dass die Wählenden ihr Urteil in einem freien, unbeeinflussten Prozess der Willensbildung gewinnen und fällen können (vgl. BVerfGE 20, 56 <97>; 44, 125 <139>). Erfasst wird die Stimmabgabe, die ohne Zwang und sonstige Beeinflussung erfolgen soll, aber auch das gesamte Wahlvorbereitungsverfahren (vgl. BVerfGE 89, 243 <251 f.>). Zur Wahlfreiheit gehört auch ein grundsätzlich freies Wahlvorschlagsrecht für alle Wahlberechtigten; dieses setzt seinerseits eine freie Nominierung unter Beteiligung der Mitglieder der Parteien und Wählergruppen voraus (vgl. BVerfGE 41, 399 <417>). Vor diesem Hintergrund spricht viel dafür, dass sich ein gesetzliches Paritätsgebot als Eingriff in das Recht der freien Wahl darstellt, da die Möglichkeit der freien Kandidatur und des freien Vorschlagsrechts beeinträchtigt wird, wenn aufgrund einer gesetzlichen Quotierung den Wahlbewerbern je nach Geschlechtszugehörigkeit nur bestimmte Listenplätze zur Verfügung stehen (vgl. etwa ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020 - VerfGH 2/20 -, NVwZ 2020, S. 1266 <1267 Rn. 74 ff.>; VerfGBbg, Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 109 ff.; Morlok/Hobusch, DÖV 2019, S. 14 <15>; dies., NVwZ 2019, S. 1734 <1735>; a.A. Klafki, DÖV 2020, S. 856 <857 f.>; Meyer, NVwZ 2019, S. 1245 <1246>). Auch mit diesen Erwägungen setzt sich die Wahlprüfungsbeschwerde nicht in der gebotenen Tiefe auseinander. 103

(b) Mit der Frage, inwieweit die paritätische Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts einen Eingriff in die Parteienfreiheit gemäß Art. 21 Abs. 1 GG zur Folge hätte, befassen sich die Beschwerdeführerinnen ebenfalls nicht hinreichend. 104

(aa) Um dem Verfassungsauftrag zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes Rechnung tragen zu können, gewährleistet Art. 21 Abs. 1 GG den Parteien ein Bündel an Freiheiten, die unter dem Begriff der „Parteienfreiheit“ zusammengefasst werden. Neben der ausdrücklich genannten Gründungsfreiheit garantiert Art. 21 Abs. 1 GG den politischen Parteien die Freiheit der Betätigung, in deren Zentrum die Freiheit zur Bestimmung der eigenen inhaltlichen Zielsetzung (Programmfreiheit) steht. Eine Partei ist demgemäß frei in der Wahl ihrer identitätsbestimmen- 105

den Merkmale, in der Gestaltung ihrer politischen Ziele, in der Ausrichtung ihrer Programmatik und in der Wahl ihrer Themen (vgl. BVerfGE 111, 382 <409>). Im Zusammenhang damit steht das Recht, die inneren Strukturen der Partei auf die programmatische Identität auszurichten (Organisationsfreiheit) und dieser auch bei der Erstellung von Wahlvorschlägen Rechnung zu tragen (Wahlvorschlagsfreiheit – vgl. VerfGBbg, Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 90). Zugleich gewährleistet Art. 21 Abs. 1 GG in engem Zusammenhang mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG den Parteien das Recht, soweit irgend möglich, gleichberechtigt am politischen Wettbewerb teilzunehmen (vgl. BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 9. Juni 2020 - 2 BvE 1/19 -, Rn. 46 m.w.N.).

Das Wahlvorschlagsrecht bildet die Nahtstelle zwischen autonomer Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung und dem Wahlrecht der Bürgerinnen und Bürger als Voraussetzung der Legitimation staatlicher Gewalt. Demgemäß unterliegen die Parteien bei der Auswahl ihrer Kandidatinnen und Kandidaten den Bindungen, die der Gesetzgeber zur Sicherung des freien Wahlvorschlagsrechts der Stimmberechtigten normiert hat und für deren Einhaltung er eine eigenständige gerichtliche Kontrolle vorgesehen hat (vgl. BVerfGE 89, 243 <251 f.>). Abgesehen davon gewährleistet die Parteienfreiheit aber, dass die Parteien die Benennung von Wahlvorschlägen frei und unbeeinflusst von staatlicher Intervention vornehmen können. Insofern ist eine Einflussnahme des Staates auf die Willensbildung innerhalb der Parteien und damit auf den Prozess der politischen Willensbildung insgesamt unzulässig (vgl. VerfGBbg, Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 89 unter Hinweis auf BVerfGE 85, 264 <287>).

106

(bb) Vor diesem Hintergrund wird in der landesverfassungsgerichtlichen Judikatur und im verfassungsrechtlichen Schrifttum vertreten, dass sich Paritätsgebote als Eingriff in die Parteienfreiheit darstellen (vgl. etwa BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, NVwZ-RR 2018, S. 457 <469 f. Rn. 136 ff.>; ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020 - VerfGH 2/20 -, NVwZ 2020, S. 1266 <1268 f. Rn. 88 ff.>; VerfGBbg, Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 87 ff.; Morlok/Hobusch, DÖV 2019, S. 14 <15 f.>; Butzer, NdsVBI 2019, S. 10 <18>). Durch die Vorgabe einer gesetzlichen Quotierung nehme der Staat Einfluss auf die innerparteiliche Willensbildung. Die Möglichkeit der Parteien, Wahlvorschläge autonom zu gestalten, werde erheblich eingeschränkt (vgl. Morlok/ Hobusch, DÖV 2019, S. 14 <15 f.>). Neben der Organisationsfreiheit werde durch ein Paritätsgebot auch in die Programmfreiheit eingegriffen, da organisatorische und programmatische Aspekte untrennbar miteinander verknüpft sind und der Anwendung einer Geschlechterquote inhaltlich-programmatische Bedeutung zukommt (vgl. etwa ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020 - VerfGH 2/20 -, NVwZ 2020, S. 1266 <1268 f. Rn. 91 f.>; VerfGBbg, Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 90 f., 116). Besonders deutlich trete dies bei Parteien zutage, die jegliche Form von Quotierungen ablehnen oder sich inhaltlich und in ihrer Mitgliederstruktur primär oder ausschließlich an den Interessen

107

eines Geschlechts orientieren. Daneben erscheine auch eine Beeinträchtigung des Rechts insbesondere kleinerer Parteien auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 GG nicht von vornherein ausgeschlossen, da für diese die Erfüllung gesetzlicher Paritätsvorgaben mit besonderen Schwierigkeiten verbunden sein könnte (vgl. Morlok/Hobusch, DÖV 2019, S. 14 <16>; s.a. VerfGBbg, Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 178 ff.). Auch hierauf hätte die Wahlprüfungsbeschwerde daher eingehen müssen.

(cc) Soweit die Beschwerdeführerinnen demgegenüber geltend machen, eine Beeinträchtigung der Parteienfreiheit sei nicht gegeben, weil das Gebot innerparteilicher Demokratie in Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG die Parteien zu Wahlvorschlägen verpflichte, die die Perspektiven der Bürgerinnen und Bürger „spiegeln“ und daher paritätisch ausgestaltet sein müssten, liegt dem das in der Wahlprüfungsbeschwerde vertretene, aber nicht hinreichend hergeleitete gruppen- beziehungsweise geschlechterbezogene Repräsentationsverständnis zugrunde (vgl. oben B. II. 2. b) cc) Rn. 68 ff.).

(3) Können Paritätsgebote demgemäß aber in die Verfassungsgüter der Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 GG) und der Grundsätze der Freiheit und Gleichheit der Wahl (Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG) eingreifen, kann dieser Umstand bei der Frage, ob der Gesetzgeber gleichwohl aufgrund des Gleichstellungsgebots (Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG) zum Erlass derartiger Regelungen im Wahlvorschlagsrecht verpflichtet ist, nicht außer Betracht bleiben.

(a) Dabei bedarf im vorliegenden Zusammenhang die in der verfassungsrechtlichen Literatur sehr umstrittene Frage, ob der Eingriff in diese Verfassungsgüter durch den Erlass einfachgesetzlicher Paritätsgebote unter Rückgriff auf das Gleichberechtigungsgebot in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG gerechtfertigt werden kann, keiner Entscheidung (für die Unzulässigkeit gesetzlicher Paritätsgebote etwa: Burmeister/Greve, ZG 2019, S. 154 <173>; Butzer, NdsVBI 2019, S. 10 <19 f.>; ders., in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 38 Rn. 81.1 <August 2020>; Deller, Die Zulässigkeit von satzungserrechtlichen und gesetzlichen Quotenregelungen zugunsten von Frauen in den politischen Parteien, 1994, S. 119 ff., 161 f.; Ebsen, JZ 1989, S. 553 <556 f.>; Hahlen, in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 27 Rn. 14; Hecker, ZRP 2020, S. 226 <227>; Ipsen, in: ders., PartG, 2. Aufl. 2018, § 17 Rn. 20 ff.; Jutzi, LKRZ 2012, S. 92 <95 ff.>; Morlok/Hobusch, DÖV 2019, S. 14 <20>; dies., NVwZ 2019, S. 1734 <1738>; Oebbecke, JZ 1988, S. 176 <177 ff.>; Pernice-Warnke, DVBI 2020, S. 81 <83 ff.>; Polzin, verfassungsblog.de/parite-gesetz-in-brandenburg-kein-sieg-fuer-die-demokratie <8. Februar 2019>; Roth, in: Umbach/Clemens, GG, Bd. 2, 2002, Art. 38 Rn. 79; v. Ungern-Sternberg, JZ 2019, S. 525 <528>; Wieland, in: Eckertz-Höfer/Schuler-Harms, Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie: (Rechts-)Wissenschaftliche Annäherungen, 2019, S. 147 <154 ff.>; demgegenüber für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit derartiger Regelungen u.a.: Klafki, DÖV 2020, S. 856 <857 ff.>; Laskowski, Streit 2015, S. 51 <57 ff.>; dies., RuP 2018, S. 391 <399 ff.>; dies., in: Eckertz-Höfer/Schuler-Harms, Gleichberechtigung und Demokratie – Gleichberechtigung in der Demokratie: (Rechts-)Wissenschaftliche An-

näherungen, 2019, S. 125 <138 ff.>; Meyer, NVwZ 2019, S. 1245 ff.; Fontana, djBZ 2019, S. 128 <129 f.>; dies., DVBl 2019, S. 1153 <1158 f.>; Röhner, djBZ 2019, S. 125 <128>; dies., Ungleichheit und Verfassung, 2019, S. 291 ff.; Völzmann, djBZ 2019, S. 130 ff.; einschränkend Brosius-Gersdorf, djBZ 2019, S. 57 <58 f.>). Ebenso können in der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung erhobene Bedenken gegen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit verbindlicher Quotenregelungen (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, NVwZ-RR 2018, S. 457 <467 ff. Rn. 124 ff.>; ThürVerfGH, Urteil vom 15. Juli 2020 - VerfGH 2/20 -, NVwZ 2020, S. 1266 <1270 ff. Rn. 111 ff.>; VerfGBbg, Urteile vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 86 ff. und - VfGBbg 55/19 -, Rn. 149 ff.) und in diesem Zusammenhang angestellte Erwägungen dahinstehen, dass ein Paritätsgesetz das „demokratische Grundprinzip, dass das – ganze, ungeteilte – Volk Träger der Staatsgewalt ist“, berühre und angesichts der „überragenden Stellung der demokratischen Wahlrechtsgrundsätze“ im Gleichstellungsgebot keine ausreichende verfassungsrechtliche Grundlage finde (vgl. VerfGBbg, Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 166).

(b) Vielmehr ist vorliegend lediglich zu entscheiden, ob die Beschwerdeführerinnen eine Verpflichtung des Gesetzgebers zur paritätischen Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts trotz der damit möglichen Eingriffe in die Verfassungsgüter der Parteienfreiheit sowie der Freiheit und der Gleichheit der Wahl hinreichend substantiiert dargetan haben. Dies ist angesichts des insbesondere im Wahlrecht bestehenden Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers (aa) nicht der Fall (bb).

111

(aa) Gemäß Art. 38 Abs. 3 GG obliegt die nähere Ausgestaltung des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag dem Gesetzgeber. Im Rahmen dieses Gestaltungsauftrags ist es grundsätzlich seine Sache, verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter und die Wahlgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG – auch in ihrem Verhältnis zueinander – zum Ausgleich zu bringen (vgl. BVerfGE 95, 408 <420>; 131, 316 <338>; 132, 39 <48 Rn. 26>). Auch wenn man davon ausgeht, dass der Gesetzgeber hierbei dem Gleichstellungsgebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG Rechnung zu tragen hat, ändert dies nichts daran, dass ihm bei der Ausfüllung des Verfassungsauftrags zur Ausgestaltung des Wahlrechts ein weiter Spielraum verbleibt (vgl. BVerfGE 95, 408 <420>; 97, 317 <328>; 121, 266 <303>; 123, 39 <71>; 131, 316 <335>). Insbesondere ist nicht dargelegt, dass es sich bei dem Gleichstellungsgebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG um ein übergeordnetes Verfassungsgut handelt, hinter dem die Parteienfreiheit gemäß Art. 21 Abs. 1 GG und die Wahlgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ohne Weiteres zurückzutreten haben. Vielmehr spricht vieles dafür, dass sich diese Verfassungsgüter gleichrangig gegenüberstehen und es Sache des Gesetzgebers ist, zwischen ihnen einen angemessenen Ausgleich herbeizuführen.

112

(bb) Dass ein solcher Ausgleich zu einer paritätsgerechten Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts zwänge, ist der Wahlprüfungsbeschwerde nicht zu entnehmen. Die Beschwerdeführerinnen lassen außer Betracht, dass von den staatlichen Organen grundsätzlich in eigener Verantwortung zu entscheiden ist, wie sie dem

113

Gleichstellungsauftrag des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG Rechnung tragen (vgl. allgemein dazu BVerfGE 46, 160 <164>; 96, 56 <64>), und es bleibt offen, weshalb diesem Auftrag im Bundestagswahlrecht ausschließlich durch die Anordnung von Paritätsgeboten und nicht auch durch andere wahlrechtliche Elemente (z.B. Stärkung der Personenwahl, Listenöffnung, Kumulieren, Panaschieren) entsprochen werden kann. Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben ist es Aufgabe des Gesetzgebers zu entscheiden, wie der gebotene Ausgleich zwischen Gleichstellungsgebot, Parteienfreiheit und den Grundsätzen der Freiheit und Gleichheit der Wahl herbeigeführt wird.

Den Beschwerdeführerinnen gelingt es nicht, eine Verengung des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums auf eine verfassungsrechtliche Pflicht zur paritätischen Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts und, damit verbunden, zu einer eindeutigen Überordnung des Gleichstellungsgebots gegenüber den Verfassungsgütern der Parteienfreiheit sowie der Freiheit und Gleichheit der Wahl aufzuzeigen. 114

(α) Soweit sie geltend machen, die Unterrepräsentanz von Frauen im Deutschen Bundestag begründe einen „anhaltenden Verfassungsverstoß“, liegt dem mit Blick auf Art. 38 Abs. 1 Satz 1 sowie Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG das von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts abweichende und unzureichend substantiierte Verständnis von Wahlgleichheit und parlamentarischer Repräsentation zugrunde. Insoweit kann auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen werden (siehe oben B. II. 2. a) cc) Rn. 61 ff. und B. II. 2. b) cc) Rn. 68 ff.). Hinsichtlich des behaupteten Verstoßes gegen den Gleichstellungsauftrag aus Art. 3 Abs. 2 GG genügt allein der Verweis auf die numerische Unterrepräsentation nicht zur Darlegung einer Verengung des gesetzgeberischen Handlungsspielraums auf eine Verpflichtung zum Erlass von Paritätsgeboten. Zumindest hätte im Einzelnen aufgezeigt werden müssen, warum einzig Paritätsregelungen zur Erfüllung der behaupteten Verpflichtung aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG in Betracht kommen und warum etwaig kollidierende Verfassungsbelange demgegenüber zurücktreten müssen (vgl. dazu Butzer, NdsVBI 2019, S. 10 <19>). 115

(β) Etwas Anderes ergibt sich auch nicht aus den Verhältnismäßigkeitserwägungen der Beschwerdeführerinnen. Die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes mag hinsichtlich der Rechtfertigung etwaiger Eingriffe in die Parteienfreiheit oder die Wahlgrundsätze gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG von Belang sein. Sie besagt jedoch nichts darüber, ob der Erlass derartiger Regelungen verfassungsrechtlich zwingend vorgegeben ist und der Gesetzgeber kollidierende Verfassungsbelange dem Gleichstellungsauftrag aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG vollständig unterordnen muss. 116

(γ) Schließlich genügt auch der Hinweis der Beschwerdeführerinnen auf das Gebot effektiver gesetzlicher Regelungen nicht, um daraus eine Verpflichtung des Gesetzgebers zum Erlass von wahlrechtlichen Paritätsgeboten herzuleiten, die dem Gleichstellungsgebot einen Vorrang gegenüber den Wahlrechtsgrundsätzen und der Parteienfreiheit einräumt. Aus diesem Gebot ergibt sich nicht, dass dem Gesetzgeber im vorliegenden Fall die Herstellung eines angemessenen Ausgleichs zwischen den be- 117

troffenen Verfassungsgütern verwehrt ist. Zumindest hätte es insoweit der Darlegung bedurft, dass andere, in die genannten Verfassungsgüter weniger stark eingreifende Instrumente nicht effektiv genug sind, um die angestrebte Erhöhung der Repräsentanz von Frauen im Parlament zu erreichen.

d) Eine hinreichende verfassungsrechtliche Begründung der Pflicht des Gesetzgebers zur paritätischen Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts folgt schließlich nicht aus den Verweisen der Wahlprüfungsbeschwerde auf Stellungnahmen des Europarats und der Europäischen Kommission. 118

Dass sich aus den in Bezug genommenen Publikationen des Europarats (vgl. Europarat, Recommendation CM/Rec<2007>17 of the Committee of Ministers to member states on gender equality standards and mechanisms, A.1.1., A.3.7., B.4.31.) oder der Europäischen Kommission (vgl. Europäische Kommission, Women and men in leadership positions in the European Union, 2013, S. 22 ff.) zur Situation und zu Fortschritten im Bereich der angestrebten Gleichstellung der Geschlechter rechtliche Bindungen hinsichtlich der Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts ergeben, behaupten die Beschwerdeführerinnen nicht. Sie verweisen vielmehr darauf, dass durch diese Entschlüsse und Berichte die strukturelle Benachteiligung von Frauen in der Politik bestätigt und deren stärkere Berücksichtigung bei der Nominierung für parlamentarische Mandate eingefordert werde. Eine rechtliche Einbettung der den Stellungnahmen zu entnehmenden rechtspolitischen Ziele wird nicht vorgenommen. Daher kann offenbleiben, ob es sich bei der Forderung einer paritätischen Besetzung der Parlamente um demokratische Mindeststandards in Europa oder auch nur ein allgemein konsentiertes Verständnis handelt und mit den Stellungnahmen eine rechtliche Verpflichtung für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union oder des Europarats begründet werden sollte (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, NVwZ-RR 2018, S. 457 <466 Rn. 114>). 119

Im Übrigen wird im Situations- und Fortschrittsbericht der Europäischen Kommission eine geschlechtermäßig ausgewogene Repräsentation bereits bei einem Frauenanteil zwischen 40 % und 60 % angenommen; Quotenregelungen für die Nominierung von Kandidatinnen und Kandidaten bei Wahlen werden dort nur als eine, wenn auch wirkungsvolle Maßnahme von mehreren Möglichkeiten zur Förderung des Angleichungsprozesses erachtet (so auch BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, NVwZ-RR 2018, S. 457 <472 Rn. 158> m.w.N.). Vergleichbar hierzu beschränken sich die Ausführungen des Europarats auf allgemeine Bemerkungen zur Bedeutung der „gender equality“ für die Demokratie sowie zu einer ausgewogenen Beteiligung beider Geschlechter am politischen respektive öffentlichen Leben und die Empfehlung, dass insofern eine Mindestteilhabequote von 40 % als Paritätsschwelle zu erreichen sei (vgl. Europarat, Recommendation CM/Rec<2007>17 of the Committee of Ministers to member states on gender equality standards and mechanisms, B.4.32.).

König

Huber

Hermanns

Müller

Kessal-Wulf

Maidowski

Langenfeld

Wallrabenstein

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020  
- 2 BvC 46/19**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020 -  
2 BvC 46/19 - Rn. (1 - 120), [http://www.bverfg.de/e/  
cs20201215\\_2bvc004619.html](http://www.bverfg.de/e/cs20201215_2bvc004619.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2020:cs20201215.2bvc004619