

**In dem Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerde**

1. der Frau (...),
2. des Herrn (...),
3. der Frau (...),
4. der Frau (...),
5. der Frau (...),
6. der Frau (...),
7. der Frau (...),
8. der Frau (...),
9. der Frau (...),
10. des Herrn (...),
11. der Frau (...),
12. der Frau (...),
13. der Frau (...),
14. des Herrn (...),
15. der Frau (...),
16. des Herrn (...),
17. der Frau (...),
18. der Frau (...),
19. der Frau (...),
20. des Herrn (...),

- Bevollmächtigte: (...) -

gegen das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 15. Juli 2020 -  
VerfGH 2/20 -

hat die 1. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

die Vizepräsidentin König

und die Richter Müller,

Maidowski

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der  
Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473)  
am 6. Dezember 2021 einstimmig beschlossen:

**Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.**

### **G r ü n d e :**

#### **A.**

Die Verfassungsbeschwerde betrifft eine landesverfassungsgerichtliche Entscheidung, mit der das thüringer Gesetz zur Einführung paritätischer Listen bei der Landtagswahl für nichtig erklärt wurde. 1

#### **I.**

1. a) Auf der Grundlage eines Gesetzentwurfs der Landtagsfraktionen der Parteien DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (LTDruks 6/6964) sowie eines Änderungsantrags jener Fraktionen (Vorlage 6/5766 vom 26. Juni 2019) beschloss der Thüringer Landtag am 5. Juli 2019 das Siebte Gesetz zur Änderung des Thüringer Landeswahlgesetzes – Einführung der paritätischen Quotierung (im Folgenden: Paritätsgesetz). Es wurde am 30. Juli 2019 von der Landtagspräsidentin ausgefertigt und am 19. August 2019 im Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Thüringen veröffentlicht (GVBI 2019, S. 322). 2

b) Das Paritätsgesetz hatte folgenden Inhalt: 3

#### **Artikel 1**

Das Thüringer Landeswahlgesetz in der Fassung vom 28. März 2012 (GVBI. S. 309), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. April 2017 (GVBI. S. 89), wird wie folgt geändert:

1. § 29 wird wie folgt geändert:

a) Nach Absatz 4 wird folgender neuer Absatz 5 eingefügt:

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

b) Der bisherige Absatz 5 wird Absatz 6.

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

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

## Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

2. Mit Antragschrift vom 16. Januar 2020 leitete die Landtagsfraktion der AfD ein Verfahren zur Überprüfung des Paritätsgesetzes im Wege der abstrakten Normenkontrolle ein und beantragte, dessen Nichtigkeit wegen Verstoßes gegen Art. 44 Abs. 1 Satz 2, Art. 45 Satz 1 und Art. 46 Abs. 1 und Abs. 2 Thüringer Verfassung (ThürVerf) sowie gegen Art. 44 Abs. 1 Satz 2, Art. 45 Satz 1 und Art. 46 Abs. 1 ThürVerf in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 GG festzustellen. Die angehörte Thüringer Landesregierung trat dem entgegen.

4

3. Mit angegriffenem Urteil vom 15. Juli 2020 erklärte der Thüringer Verfassungsgerichtshof das Paritätsgesetz für nichtig. Durch das Gesetz werde in verfassungsrechtlich verbürgte subjektive Rechte eingegriffen, ohne dass dieser Eingriff auf eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung gestützt werden könne.

5

a) Das Paritätsgesetz schränke die durch Art. 46 Abs. 1 ThürVerf verbürgte Freiheit der Wahl ein. Diese beinhalte das Recht, auf die Verteilung der Geschlechter im Parlament durch die Wahl einer Liste Einfluss zu nehmen, auf der nur oder überwiegend Männer oder Frauen aufgeführt seien. Stattdessen werde eine bestimmte geschlechtsbezogene Zusammensetzung des Parlaments angeordnet. Zudem werde die Freiheit der Parteimitglieder eingeschränkt, auf den jeweiligen Listenplatz einen Vertreter des anderen Geschlechts oder unbesehen des jeweiligen Geschlechts zu wählen. Das Paritätsgesetz beeinträchtige außerdem das Recht der passiven Wahlfreiheit, da es ausschließe, sich auf einen konkreten Listenplatz zu bewerben, sofern

6

dieser mit einem Vertreter des jeweils anderen Geschlechts zu besetzen sei.

b) Daneben werde die durch die Landesverfassung geschützte Gleichheit der Wahl beeinträchtigt (Art. 46 Abs. 1 und Abs. 2 ThürVerf). Die einzelnen Bewerberinnen und Bewerber hätten nicht mehr die gleiche Chance, den jeweiligen – dem anderen Geschlecht vorbehaltenen – Listenplatz zu erringen. Hinzu komme, dass bei einer Streichung einzelner gesetzwidriger Platzierungen (§ 30 Abs. 1 Satz 3 ThürLWG) eine Verminderung des Erfolgswerts der für eine Partei abgegebenen Stimmen eintrete, falls diese aufgrund der Streichung nach dem Wahlergebnis anfallende Mandate nicht besetzen könne. Dem geltenden Verfassungsrecht ließen sich keine Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass die verfassungsgesetzlich garantierte Gleichheit der einzelnen Bürgerinnen und Bürger durch Vorstellungen einer auf die Geschlechtergruppen bezogenen Gleichheit zu ersetzen seien.

7

c) Außerdem werde durch das Paritätsgesetz Art. 21 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 9 Satz 2 ThürVerf verletzt. Unter Beeinträchtigung ihrer verfassungsrechtlich garantierten Betätigungsfreiheit würden politische Parteien gezwungen, das über die Liste zur Wahl vorzuschlagende Personal geschlechtsbezogen zu bestimmen. Außerdem werde die Programmfreiheit der Parteien beeinträchtigt, da sie Programminhalte nicht mehr mit einer spezifischen, geschlechterbezogenen Besetzung ihrer Listen untermauern könnten. Schließlich gehe mit dem Paritätsgesetz eine Beeinträchtigung des Rechts auf Chancengleichheit jedenfalls für Parteien einher, die einen wesentlich höheren Anteil eines Geschlechts unter ihren Mitgliedern hätten. Diese müssten unter Umständen mit weniger Kandidatinnen und Kandidaten antreten als Mandate erreichbar wären. Dies gelte vor allem für Parteien mit einer geringen Mitgliederzahl. Nicht zuletzt liege eine Beeinträchtigung des Anspruchs auf gleiche Wettbewerbsbedingungen darin, dass das Paritätsgesetz Parteien stärker treffe, die die besondere Förderung eines Geschlechts verfolgten und dies durch eine durchgängige Besetzung vorderer Listenplätze durch Vertreter dieses Geschlechts ausdrücken wollten.

8

d) Die Beeinträchtigungen seien wegen der für Eingriffe in die Wahlrechtsgleichheit sowie das Recht der Chancengleichheit der Parteien geltenden besonderen verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht gerechtfertigt.

9

aa) Das in Art. 45 Satz 1 ThürVerf und Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG zum Ausdruck kommende Demokratieprinzip könne das Paritätsgesetz nicht rechtfertigen. Ein Gebot, wonach die tatsächliche Widerspiegelung der in der Wählerschaft vorhandenen Meinungen im Parlament eine paritätische Listenaufstellung erfordere, sei dem deutschen Verfassungsrecht fremd. Dem in Art. 20 Abs. 2 GG und Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG enthaltenen Prinzip der Repräsentation sei ein Organisationsmodell zu entnehmen, welches dem Volk die maßgebliche Bestimmungsmacht über die staatliche Gewalt verschaffen solle. Nach diesem Prinzip vertrete jede und jeder Abgeordnete das gesamte Volk und sei diesem gegenüber verantwortlich; die Abgeordneten repräsentierten das Volk in ihrer Gesamtheit, nicht als Einzelne. Dieses Verständnis demokra-

10

tischer Repräsentation liege auch dem thüringer Verfassungsrecht zugrunde.

bb) Die als zwingender Grund für die Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien anerkannte Sicherung der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung biete hier ebenfalls keine Rechtfertigung. Sie zielen auf die Integration politischer Kräfte, nicht dagegen auf eine Integration des männlichen und weiblichen Geschlechts. Außerdem sei kaum nachvollziehbar, dass eine Integration der Geschlechter erst erreicht werde, wenn eine paritätische Teilnahme der Bürgerinnen und Bürger am politischen Prozess tatsächlich gegeben sei. Männer und Frauen seien sowohl aktiv wie passiv gleichermaßen wahl- und am Vorgang der politischen Willensbildung teilnahmeberechtigt. Für die Frage, ob Frauen aufgrund tatsächlicher Gegebenheiten diese Rechte weniger wahrnehmen wollten oder könnten und der Gesetzgeber Maßnahmen ergreifen dürfe oder sogar müsse, um diese Gegebenheiten zu verändern, sei die Sicherung des Charakters der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes irrelevant. 11

cc) Auch das in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf verankerte Gleichstellungsgebot könne die mit dem Paritätsgesetz einhergehenden Beeinträchtigungen der genannten Rechte nicht rechtfertigen. 12

(1) Bei Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf handele es sich um eine Staatszielbestimmung, die keine subjektiven Rechte begründe. Sein Verpflichtungsumfang reiche über den Gehalt von Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG hinaus, da er zur Förderung und Sicherung der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern verpflichte. 13

Das Grundgesetz gebiete auch keine einengende Auslegung dieser Norm. Staatszielbestimmungen würden von Art. 142 GG nicht erfasst. Auch Art. 31 GG fordere nicht, den Sinngehalt und den Anwendungsumfang von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf auf den des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG zu beschränken, da keine Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass dieser einen Normbefehl enthalte, weitergehende Gleichstellungsverpflichtungen auf Landesebene zu unterlassen. Schließlich erfasse der für die Länder verbindliche Art. 28 Abs. 1 GG nicht die Frage der Gleichstellung beziehungsweise Gleichberechtigung von Männern und Frauen. 14

(2) Die Gleichstellungsverpflichtung des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf könne Beeinträchtigungen der Freiheit und Gleichheit der Wahl sowie der Chancengleichheit der politischen Parteien grundsätzlich rechtfertigen. Sie stehe auf derselben Rangstufe wie Art. 46 Abs. 1 ThürVerf und Art. 21 Abs. 1 GG. 15

(3) Dennoch vermöge Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf die Einführung einer starren paritätischen Quotierung bei der Aufstellung von Landeslisten nicht zu legitimieren. 16

(a) Der Wortlaut der Vorschrift lasse offen, ob die Gleichstellungsverpflichtung auch die Einführung einer starren, paritätischen Quotenregelung für die Aufstellung von Landeslisten umfassen solle. Angesichts der Anzahl der durch starre Paritätsvorgaben bei der Aufstellung von Landeslisten beeinträchtigten Rechte, ihrer herausragen- 17

den Bedeutung für den demokratischen Prozess wie auch der Intensität der Beeinträchtigungen sowie der teils geltenden hohen Rechtfertigungsanforderungen sei die Aussagekraft des Wortlauts zu gering, um allein hierauf die Rechtfertigung einer solchen Quotenregelung stützen zu können.

(b) Zudem lasse sich aus der Entstehungsgeschichte folgern, dass der Verfassungsgeber Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf nicht als Rechtfertigung für paritätische Quotenregelungen habe verstanden wissen wollen. Zu Beginn der neunziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts habe die Frage von Quotenregelungen in den Verfassungsberatungen der neu gegründeten Länder, aber auch in der Gemeinsamen Verfassungskommission von Bundestag und Bundesrat eine wichtige Rolle gespielt. In diesem Kontext hätten die Versuche gestanden, während der Beratung und Ausarbeitung der Verfassung des Freistaats Thüringen eine ausdrückliche Regelung über die Pflicht zu einer hälftigen beziehungsweise paritätischen Repräsentanz der Geschlechter in öffentlich-rechtlichen Beratungs- und Beschlussgremien zu schaffen. Änderungsanträge mit entsprechenden Vorschlägen zur Ergänzung des Verfassungstextes seien jedoch ausnahmslos abgelehnt worden. Dabei sei der Ablehnung im Einzelfall eine Erörterung des „Reißverschlussystems“, der Problematik, dass nicht genügend Frauen oder Männer zur Verfügung stehen könnten, sowie der mit der Einführung einer Quotenregelung verbundenen Einschränkung einer „freien Wahlentscheidung“ vorausgegangen. Angesichts dessen könne nicht angenommen werden, dass die Beteiligten bei den Beratungen der Verfassung einig gewesen seien, dass die Möglichkeit, eine starre paritätische Quotenregelung einzuführen, vom Gehalt von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf erfasst sei. Die Entstehungsgeschichte zwingt daher zu der Folgerung, dass der Verfassungsgeber mit der von ihm beschlossenen Regelung dem Gesetzgeber nicht die Möglichkeit habe eröffnen wollen, für die Organe und Einrichtungen des Freistaats paritätische Quotierungen einzuführen.

18

## II.

Die Beschwerdeführenden sehen sich durch das angefochtene Urteil in ihren Grundrechten und grundrechtsgleichen Rechten aus Art. 3 Abs. 2 GG, aus Art. 38 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 GG, aus Art. 38 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 in Verbindung mit Art. 28 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 2 GG sowie aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG verletzt.

19

1. Die Verfassungsbeschwerde sei zulässig. Als Parteimitglieder und potenzielle Kandidatinnen und Kandidaten einer Landesliste seien die Beschwerdeführenden zu 2., 4., 5., 8., 11. bis 13., 15. bis 17. durch die Nichtigkeit des Paritätsgesetzes in ihrem Recht auf tatsächliche Chancengleichheit im Nominierungsverfahren der Parteien gemäß Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 2 GG selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen. Als zur Landtagswahl Wahlberechtigte seien zudem alle Beschwerdeführenden unmittelbar in ihren Rechten auf Wahlfreiheit, auf Demokratie und gleichbe-

20

rechtigte demokratische Selbstbestimmung betroffen. Durch den Wegfall der Paritätsvorgaben blieben sie in ihrer Wahl- und Entscheidungsfreiheit beeinträchtigt, da sie weiter Listen mit faktischen Männerquoten wählen müssten und infolgedessen kaum Frauen wählen dürften. Zugleich würde in ihr Recht auf Demokratie und effektive gleichberechtigte demokratische Teilhabe sowie Selbstbestimmung eingegriffen, da der notwendige effektive Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt nur mithilfe von Repräsentantinnen und Repräsentanten in jeweils angemessener Anzahl im Parlament erreicht werden könne. Dies habe das für nichtig erklärte Gesetz sicherstellen sollen. Alle Beschwerdeführenden seien zudem trotz ihrer fehlenden Beteiligung am Normenkontrollverfahren aufgrund der Nichtigkeit des Paritätsgesetzes in ihrem Recht auf den gesetzlichen Richter aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG gegenwärtig, selbst und unmittelbar betroffen.

2. Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet. Prüfungsmaßstab seien Art. 3 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 GG sowie der Anspruch auf Demokratie gemäß Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 79 Abs. 3 und das Recht auf den gesetzlichen Richter gemäß Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG. Die angegriffene Entscheidung lasse Auslegungsfehler erkennen, die auf einer grundsätzlich unrichtigen Auffassung von der Bedeutung des Gleichberechtigungsgrundrechts in Art. 3 Abs. 2 GG, des passiven Wahlrechts in Art. 38 Abs. 1 GG und des Anspruchs auf Demokratie gemäß Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG für die Auslegung der Art. 2 Abs. 2, Art. 45 und Art. 46 Abs. 1 ThürVerf beruhten und zu einer Auslegung führten, die gegen Art. 101 GG und das Willkürverbot verstießen.

21

a) Die Verfassungsautonomie Thüringens stehe einer Überprüfung nach den vorgeannten Maßstäben nicht entgegen. Art. 28 Abs. 1 GG schreibe zwar nur ein gewisses Maß an Homogenität der Landesverfassungen und des Grundgesetzes vor. Grenzen der Entscheidungs- und Auslegungsfreiheit ergäben sich jedoch aus den Grundrechten und den anderen unmittelbar bindenden Bestimmungen des Grundgesetzes. Daher sei die angefochtene Entscheidung am Maßstab der Art. 3 Abs. 2, Art. 38 Abs. 1 GG und des Anspruchs auf Demokratie gemäß Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG zu prüfen.

22

b) Der Verfassungsgerichtshof verkenne die Bedeutung von Art. 3 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 1 GG für die Auslegung der Art. 2 Abs. 2 und Art. 46 Abs. 1 ThürVerf.

23

aa) Die angefochtene Entscheidung lege entgegen Art. 3 Abs. 2 GG eine rein formal-rechtliche Betrachtung zugrunde. Die Existenz struktureller Benachteiligungen von Frauen in der Politik sei heute anerkannt. Die tatsächlichen Auswirkungen der bisherigen Regelungen des thüringer Wahlrechts ermöglichten und begünstigten eine solche strukturelle, zu mangelnder Chancengleichheit führende Benachteiligung von Frauen bei der Kandidatenaufstellung durch Parteien im Vorfeld der Landtagswahlen. Dies zeige die numerische Verteilung der Kandidaturen bei den Parteien für thüringer Landtagswahlen. Für die effektive politische Einflussnahme der an Wahlen teilnehmenden Bürgerinnen auf die Staatsgewalten in Thüringen fehle es wegen der

24

Unterrepräsentanz von weiblichen Abgeordneten im Landtag an Stimme und Gewicht. Faktisch diskriminierende (partei-)politische Entscheidungen im Rahmen von Nominierungsverfahren zulasten von Frauen verstießen gegen das Recht auf Chancengleichheit gemäß Art. 38 Abs. 1 GG. Art. 46 Abs. 1 ThürVerf sei im Einklang mit diesem auszulegen. Die Rechtswirklichkeit dürfe dabei nicht ausgeblendet werden. In Bezug auf die Chancengleichheit von Kandidatinnen und Kandidaten trete ergänzend Art. 3 Abs. 2 GG hinzu. Überschritten sich – wie im vorliegenden Fall – die Anwendungsbereiche der beiden Gleichheitssätze, sei eine differenzierende Behandlung an jedem dieser Gebote zu messen.

bb) Auslegungsfehler zeigten sich zudem, soweit der Verfassungsgerichtshof das Durchsetzungsgebot in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf lediglich als „Staatziel“ und nicht in grundrechtskonformer Auslegung als subjektives (Grund-)Recht betrachte. Verkannt werde, dass das Gleichberechtigungsdurchsetzungsgebot bereits in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 ThürVerf enthalten sei, der Art. 3 Abs. 2 Satz 1 GG entspreche und mit diesem übereinstimmend auszulegen sei. Auf die Klarstellung in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf komme es daher nicht an. Schreibe der Gesetzgeber den Parteien paritätische Regelungen vor, verfolge er das durch Art. 3 Abs. 2 GG legitimierte Ziel, die reale Chancengleichheit von Kandidatinnen innerhalb der Parteien durchzusetzen und Verstößen gegen Art. 38 Abs. 1 GG entgegenzuwirken. Nichts Anderes gelte für den im Einklang hiermit auszulegenden Art. 2 Abs. 2 ThürVerf. Seine Auslegung durch den Gerichtshof verkenne dies und bleibe letztlich in Bezug auf Gehalt und Schutzniveau hinter Art. 3 Abs. 2 GG zurück.

25

cc) Bei der Auslegung von Art. 2 Abs. 2 ThürVerf als Rechtfertigungsgrund für die Durchbrechung der Wahlfreiheit und der Parteienrechte gelange der Gerichtshof aufgrund einer juristischen Methoden widersprechenden Betonung der historischen Auslegung zu einer „Ewigkeitssperre“ für paritätische Wahlgesetze. Das alleinige Abstellen auf subjektive Vorstellungen des Gesetzgebers entspreche nicht der Methodik, die das Bundesverfassungsgericht der Auslegung von Normen zugrunde lege. Danach sei vom objektiven Willen des Gesetzgebers auszugehen. Die Entstehungsgeschichte komme nur zur Bestätigung der Richtigkeit des Auslegungsergebnisses in Betracht. Mit der gefundenen Auslegung in der angegriffenen Entscheidung falle Art. 2 Abs. 2 ThürVerf deutlich hinter den Gehalt und das Schutzniveau von Art. 3 Abs. 2 GG zurück. Dem Landesgesetzgeber werde verboten, was ihm durch das Grundgesetz erlaubt sei.

26

c) Ein weiterer Auslegungsmangel betreffe den Anspruch auf Demokratie, den der Gerichtshof letztlich verneine. Dieser Anspruch folge aus dem Menschenwürdegehalt der politischen Selbstbestimmung der Bürgerinnen und Bürger und werde über Art. 20 Abs. 3 und Art. 1 Abs. 3 GG auch durch Art. 45 und Art. 46 ThürVerf gewährleistet. Als Kerngehalt des Demokratiegebots gelte heute der allgemeine Gleichheitssatz. Er stelle ein tragendes Grundprinzip der freiheitlich demokratischen Ordnung dar und setze die paritätische Einflussnahme der Bürgerinnen und Bürger voraus. Nur so werde gewährleistet, dass sich parlamentarische Akte auf den Willen der Bür-

27

gerinnen und Bürger zurückführen ließen und der politischen Selbstbestimmung des ganzen Volkes Rechnung getragen werde. Dies verkenne der Gerichtshof, wenn er von einer „Spiegelungstheorie“ spreche, die dem deutschen Verfassungsrecht fremd sei. Repräsentative Demokratie gemäß Art. 20 Abs. 1 GG sichere die „Volkssouveränität“. Das maßgebliche (Wahl-)Volk bestehe im Kern aus zwei elementaren Gruppen, Frauen und Männern. Andernfalls wäre repräsentative Demokratie auch denkbar, wenn Frauen (oder Männer) gar nicht nominiert werden würden und infolgedessen gar nicht in die Parlamente gewählt werden könnten. Das aber wirke letztlich der Selbstbestimmung des Volkes entgegen.

d) Eine Divergenzvorlage nach Art. 100 Abs. 1 Satz 2 oder Abs. 3 GG an das Bundesverfassungsgericht zur Klärung der Frage, ob Art. 2 Abs. 2 ThürVerf unabhängig von Art. 3 Abs. 2 GG ausgelegt werden dürfe, sei unter Verletzung von Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG unterblieben. Die Auslegung des Art. 2 Abs. 2 ThürVerf verstoße zudem gegen die anerkannten Auslegungsmethoden und missdeute Art. 3 Abs. 2 GG in krasser Weise. Sie sei daher willkürlich und verstoße gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

28

## B.

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen, weil die Annahmenvoraussetzungen des § 93a Abs. 2 BVerfGG nicht vorliegen. Ihr kommt keine grundsätzliche Bedeutung zu und ihre Annahme ist nicht zur Durchsetzung der in § 90 Abs. 1 BVerfGG genannten Rechte angezeigt. Die Verfassungsbeschwerde hat keine Aussicht auf Erfolg (vgl. BVerfGE 90, 22 <25 f.>), da sie unzulässig ist. Sie genügt den Anforderungen an die Begründung einer Verfassungsbeschwerde gemäß § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG nicht.

29

## I.

Nach diesen Vorschriften ist der die Rechtsverletzung enthaltende Vorgang substantiiert und schlüssig vorzutragen (vgl. BVerfGE 81, 208 <214>; 89, 155 <171>; 99, 84 <87>; 108, 370 <386 f.>; 113, 29 <44>). Bei einer gegen eine gerichtliche Entscheidung gerichteten Verfassungsbeschwerde hat sich der Beschwerdeführer mit dieser inhaltlich auseinanderzusetzen (vgl. BVerfGE 82, 43 <49>; 86, 122 <127>; 88, 40 <45>; 105, 252 <264>). Es muss deutlich werden, inwieweit durch die angegriffene Maßnahme das bezeichnete Grundrecht verletzt sein soll (vgl. BVerfGE 78, 320 <329>; 99, 84 <87>; 115, 166 <179 f.>). Liegt zu den mit der Verfassungsbeschwerde aufgeworfenen Verfassungsfragen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits vor, so ist der behauptete Grundrechtsverstoß in Auseinandersetzung mit den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäben zu begründen (vgl. BVerfGE 77, 170 <214 ff.>; 99, 84 <87>; 123, 186 <234>; 130, 1 <21>).

30

Diesen Begründungsanforderungen wird die Verfassungsbeschwerde nicht gerecht. Die Beschwerdeführenden setzen sich insbesondere mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den getrennten Verfassungsräumen von Bund und Ländern (1) unzureichend auseinander und legen die Möglichkeit einer Verlet-

31

zung der im Verfassungsbeschwerdeverfahren gegen die wahlrechtliche Entscheidung eines Landesverfassungsgerichts rügefähigen Grundrechte nicht hinreichend substantiiert dar (2).

1. a) Unter dem Grundgesetz verfügen die Länder über eine weitgehende Verfassungsautonomie. Art. 28 Abs. 1 GG enthält nur wenige Vorgaben für die Verfassungen der Länder. Im Übrigen können sie, soweit das Grundgesetz nicht besondere Anforderungen statuiert, ihr Verfassungsrecht und auch ihre Verfassungsgerichtsbarkeit nach eigenem Ermessen ordnen (vgl. BVerfGE 4, 178 <189>; 36, 342 <361>; 60, 175 <207 f.>; 96, 345 <368 f.>). Demgemäß muss der Bereich der Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder vom Bundesverfassungsgericht möglichst unangetastet bleiben (vgl. BVerfGE, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 31. März 2016 - 2 BvR 1576/13 -, Rn. 41). Die Verfassungsgerichtsbarkeit der Länder darf nicht in größere Abhängigkeit von der Bundesverfassungsgerichtsbarkeit gebracht werden, als es nach dem Grundgesetz unvermeidbar ist (vgl. BVerfGE 36, 342 <357>; 41, 88 <119>; 60, 175 <209>; 96, 231 <242>; 107, 1 <10>).

32

b) Im Bereich des Wahlrechts hat das Grundgesetz die Anforderungen, die an demokratische Wahlen zu den Volksvertretungen im Sinne von Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG zu stellen sind, für die Verfassungsräume des Bundes und der Länder in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG jeweils gesondert geregelt (vgl. BVerfGE 99, 1 <10>). Dabei ist das Recht, die Beachtung der Wahlrechtsgrundsätze im Wege der Verfassungsbeschwerde einzufordern, den Bürgerinnen und Bürgern gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a in Verbindung mit Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG nur gewährt, soweit es um politische Wahlen auf Bundesebene geht (vgl. BVerfGE 99, 1 <11>).

33

Diese Regelung erklärt sich aus dem bundesstaatlichen Prinzip. Die Länder genießen im Rahmen ihrer Bindung an die Grundsätze des Art. 28 GG im staatsorganisatorischen Bereich Autonomie. In diesem Rahmen regeln sie das Wahlsystem zu ihren Parlamenten und Kommunalvertretungen selbst; sie gestalten und organisieren dabei auch das Wahlprüfungsverfahren. Soweit das Grundgesetz die Länder an die fünf Wahlrechtsgrundsätze gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG bindet, ermöglicht es auch eine Überprüfung der Einhaltung dieser Bindung durch das Bundesverfassungsgericht im Wege der abstrakten Normenkontrolle gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG. Ebenso hat jeder Richter das in einem Rechtsstreit erhebliche Landeswahlrecht auf seine Übereinstimmung mit den Wahlrechtsgrundsätzen gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG zu überprüfen und das Gesetz gemäß Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht vorzulegen, wenn er der Auffassung ist, es entspreche diesen Grundsätzen nicht. Dabei handelt es sich um Verfahren, in denen zu klären ist, ob der Gesetzgeber objektivrechtlichen Vorgaben der Verfassung genügt hat (vgl. BVerfGE 99, 1 <11 f.> m.w.N.).

34

Mit Blick auf die Verfassungsautonomie der Länder beschränkt sich das Grundgesetz auf diese objektivrechtliche Kontrolle und räumt nicht auch jeder Bürgerin und jedem Bürger bei Wahlen im Land das Recht ein, die Beachtung der Wahlrechts-

35

grundsätze mit der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht einzu-  
fordern. Insoweit gibt das Grundgesetz den Ländern Raum, den subjektiven Schutz  
des Wahlrechts zu ihren Volksvertretungen auszugestalten und durch die Gerichts-  
barkeit des Landes sicherzustellen (vgl. BVerfGE 99, 1 <12>). Die Länder gewähr-  
leisten den subjektiven Schutz des Wahlrechts bei politischen Wahlen in ihrem Ver-  
fassungsraum demgemäß grundsätzlich allein und abschließend (vgl. BVerfGE 99, 1  
<7>). Nur wenn in einem Land – anders als im vorliegenden Fall – kein Rechtsweg  
eröffnet wäre, käme eine unmittelbare Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts  
in Betracht (vgl. BVerfGE 99, 1 <17>).

c) Bei den Entscheidungen der Landesverfassungsgerichte handelt es sich um Akte  
„öffentlicher Gewalt“, die gemäß Art. 1 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 GG der Bindung an  
die Grundrechte und grundrechtsgleichen Gewährleistungen unterliegen und grund-  
sätzlich mit der Verfassungsbeschwerde gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG angegrif-  
fen werden können (vgl. BVerfGE 6, 445 <447>; 13, 132 <140>; 42, 312 <325>; 85,  
148 <157>; 96, 231 <242>). Demgemäß können im Verfahren der Verfassungsbe-  
schwerde gegen landesverfassungsgerichtliche Entscheidungen grundsätzlich auch  
die Verletzung der Prozessgrundrechte einschließlich des Anspruchs auf den gesetz-  
lichen Richter gemäß Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. dazu BVerfGE 13, 132  
<140 ff.>; 60, 175 <210 ff.>; 69, 112 <120 ff.>; 96, 231 <243 f.>) oder des allgemei-  
nen Willkürverbots (vgl. BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom  
31. März 2016 - 2 BvR 1576/13 -, Rn. 46) sowie die Nichtbeachtung des Gleichbe-  
rechtigungsgebots gemäß Art. 3 Abs. 2 GG geltend gemacht werden.

Dies gilt jedoch nicht, soweit die Landesverfassungsgerichte in der Sache endgültig  
entscheiden (vgl. BVerfGE 96, 231 <242>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des  
Zweiten Senats vom 31. März 2016 - 2 BvR 1576/13 -, Rn. 42). Demgemäß stellt  
sich die Frage, ob bei wahlrechtlichen Entscheidungen der Landesverfassungsge-  
richte die Erhebung der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht  
wegen der insoweit zu beachtenden Verfassungsautonomie der Länder gänzlich aus-  
geschlossen ist. Geht man davon aus, dass die Gewährung des subjektiven Wahl-  
rechtsschutzes auf Landesebene abschließend erfolgt, könnte dies der Möglichkeit  
einer Erhebung der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht aus-  
nahmslos von vornherein entgegenstehen (vgl. zu Streitigkeiten, bei denen es um  
Funktionen bei Ausübung des Gesetzgebungsrechts im Land geht, BVerfGE 96, 231  
<242>; für die Geltendmachung einer Verletzung von Wahlrechtsgrundsätzen im  
Land BVerfGE 99, 1 <17>). Ist die in der Verfassungsautonomie der Länder begrün-  
dete Sperrwirkung des Art. 28 Abs. 1 GG hingegen auf die Einhaltung der dort ge-  
nannten Wahlrechtsgrundsätze beschränkt, wäre eine Verfassungsbeschwerde zum  
Bundesverfassungsgericht gegen eine landesverfassungsgerichtliche Entscheidung  
im Bereich des Wahlrechts zumindest insoweit möglich, als darüber hinausgehende  
Grundrechte oder grundrechtsgleiche Gewährleistungen betroffen sind. Zulässig-  
keitsvoraussetzung einer solchen Verfassungsbeschwerde wäre aber die hinrei-  
chend substantiierte Darlegung einer Verletzung von Grundrechten oder grund-

36

37

rechtsgleichen Rechten jenseits der Beachtung der Wahlrechtsgrundsätze des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG.

2. Davon ausgehend fehlt es an der ausreichenden Darlegung der Möglichkeit einer Verletzung von im Verfassungsbeschwerdeverfahren gegen das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs rügefähigen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Gewährleistungen der Beschwerdeführenden. Eine Verletzung der grundrechtsgleichen Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG durch die angegriffene Entscheidung scheidet von vornherein aus (a). Ebenso reicht der Rückgriff der Beschwerdeführenden auf Art. 28 Abs. 1 GG (b) und das Demokratieprinzip gemäß Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG (c) für sich genommen zur Darlegung eines Eingriffs in subjektive rügefähige Rechte der Beschwerdeführenden nicht aus. Des Weiteren ist die Möglichkeit einer Verletzung des Anspruchs auf Gleichberechtigung aus Art. 3 Abs. 2 GG nicht hinreichend substantiiert ausgeführt (d). Schließlich genügt der Sachvortrag der Beschwerdeführenden den Anforderungen an die Begründung einer Missachtung des allgemeinen Willkürverbots aus Art. 3 Abs. 1 GG (e) oder eines Eingriffs in die Garantie des gesetzlichen Richters aus Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG (f) nicht.

38

a) Ein Verstoß des angegriffenen Urteils des Thüringer Verfassungsgerichtshofs unmittelbar gegen Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG kommt von vornherein nicht in Betracht. Die Norm betrifft nach ihrem Wortlaut nur die Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Darauf bezieht sich das streitgegenständliche Paritätsgesetz und dessen Nichtigkeitserklärung durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof nicht. Eine analoge Anwendung der Norm auf Wahlen und Abstimmungen auf Landesebene scheidet wegen der Selbstständigkeit der Verfassungsräume des Bundes und der Länder aus (vgl. BVerfGE 1, 208 <236>; 4, 31 <44>; 6, 121 <129 f.>; 99, 1 <7>).

39

b) Ebenso wenig können sich die Beschwerdeführenden im vorliegenden Verfassungsbeschwerdeverfahren gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG unmittelbar auf Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG berufen, da es sich bei dieser Norm nicht um ein Grundrecht oder ein grundrechtsgleiches Recht, sondern um eine objektivrechtliche Gewährleistung handelt. Zwar verlangt Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, dass die Grundsätze der allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahl auch bei politischen Wahlen in den Ländern gelten. Dem Einzelnen vermittelt Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG jedoch kein mit der Verfassungsbeschwerde rügefähiges subjektives Recht (vgl. BVerfGE 99, 1 <7 f.>). Dass vorliegend etwas Anderes gelten könnte, lässt sich den Ausführungen der Beschwerdeführenden nicht entnehmen.

40

c) aa) Gleiches ergibt sich im Ergebnis hinsichtlich einer Verletzung des Demokratiegebots aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG. Nach dem Wortlaut der Norm handelt es sich insoweit ebenfalls um eine objektivrechtliche Gewährleistung, hingegen nicht um ein subjektives Grund- oder grundrechtsgleiches Recht. Die Behauptung der Beschwerdeführenden, aus Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG folge ein rügefähiger „Anspruch auf Demokratie“, hätte daher näherer Begründung bedurft.

41

bb) Darüber hinaus sind die inhaltlichen Ausführungen der Beschwerdeführenden

42

zur Begründung der Ansicht, nur die paritätische Vertretung der Bürgerinnen und Bürger genüge den Anforderungen der repräsentativen Demokratie im Sinne von Art. 20 Abs. 1 GG, unzureichend. Eine Auseinandersetzung mit dem aus dem Demokratieverständnis des Grundgesetzes abgeleiteten Grundsatz der Gesamtrepräsentation (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 <November 2021>; ders., NdsVBI 2019, S. 10 <15 f.>; Burmeister/Greve, ZG 2019, S. 154 <162>; Jutzi, LKRZ 2012, S. 92 <93>; Pernice-Warneke, DVBI 2020, S. 81 <86>) fehlt. Nach diesem Repräsentationsverständnis, das der Thüringer Verfassungsgerichtshof seiner Entscheidung zugrunde legt, beinhaltet das „freie Mandat“ jedes Abgeordneten eine Absage an alle Formen einer imperativen, von regionalen (Länder, Wahlkreise) oder gesellschaftlichen Gruppen (Parteien, Unternehmen, Gewerkschaften, Volksgruppen, Verbänden, Alters- oder Geschlechtergruppen) ausgehenden inhaltlichen Bindung des Abgeordneten bei der Wahrnehmung seines Mandats (vgl. Butzer, NdsVBI 2019, S. 10 <16>; BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2018 - Vf. 15-VII-16 -, NVwZ-RR 2018, S. 457 <465 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 <15 f.>).

Vor diesem Hintergrund hätte die Verfassungsbeschwerde sich mit dem vom Thüringer Verfassungsgerichtshof herangezogenen Grundsatz der Gesamtrepräsentation auseinandersetzen und darlegen müssen, warum nur die paritätische „Spiegelung“ der weiblichen Wahlbevölkerung dem grundgesetzlichen Demokratieverständnis oder aber dem Verständnis demokratischer Repräsentation nach der Thüringer Landesverfassung, deren Art. 53 Abs. 1 sprachlich Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG weitgehend entspricht, Rechnung trägt. Dass die Möglichkeit effektiver Einflussnahme auf die parlamentarische Willensbildung die hälftige Verteilung der Mandate zwischen den Geschlechtern voraussetzt, ist nicht ohne Weiteres ersichtlich (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020 - 2 BvC 46/19 -, Rn. 80). Insoweit hätte dargelegt werden müssen, dass der Grundsatz der Gesamtrepräsentation, wie er vom Thüringer Verfassungsgerichtshof aus Art. 53 Abs. 1 ThürVerf abgeleitet wurde, dem Demokratiegebot des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG widerspricht. Dem genügen die Hinweise der Beschwerdeführenden nicht, dass das Wahlvolk im Kern aus zwei elementaren Gruppen, Männern und Frauen, besteht und dass Frauen in den Parlamenten faktisch unterrepräsentiert seien. Ebenso wenig reicht hierfür das Vorbringen, eine effektive Einflussnahme von Frauen auf parlamentarische Entscheidungen sei nur bei deren hälftiger Vertretung im Parlament gewährleistet (vgl. dazu Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020 - 2 BvC 46/19 -, Rn. 79 f.). Sonstige Gründe für die verfassungsrechtliche Unhaltbarkeit des Grundsatzes der Gesamtrepräsentation werden von den Beschwerdeführenden nicht aufgeführt.

43

cc) Schließlich reicht die Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum „Recht auf Demokratie“ zur Darlegung eines rügefähigen Rechts der Beschwerdeführenden im vorliegenden Verfassungsbeschwerdeverfahren nicht aus. 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. etwa BVerfGE 123, 267 <330>; 129, 124 <168>; 134, 366 <396 Rn. 51>; 142, 123 <189 Rn. 123>; 146, 216 <249 Rn. 45>; 154, 17 <85 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. statt vieler BVerfGE 134, 366 <396 Rn. 51>; 135, 317 <386 Rn. 125>; 142, 123 <189 Rn. 123>; 146, 216 <249 Rn. 45>). Diese Rechtsprechung betrifft die inhaltliche Reichweite der Wahlentscheidung zu Bundestagswahlen, nicht hingegen die Auswahl der Repräsentanten. Zur Frage einer aus dem Demokratieprinzip abzuleitenden Notwendigkeit geschlechterbezogener Repräsentation verhält sie sich nicht (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020 - 2 BvC 46/19 -, Rn. 82 m.w.N.). Dass hieraus für die Ebene des Landeswahlrechts anderes folgt, hat die Verfassungsbeschwerde weder behauptet noch aufgezeigt.

44

d) Die Möglichkeit einer im vorliegenden Verfahren rügefähigen Verletzung des Rechts auf Gleichberechtigung aus Art. 3 Abs. 2 GG zeigen die Beschwerdeführenden ebenfalls nicht in ausreichendem Umfang auf.

45

aa) Es fehlt insoweit schon an einer substantiierten Auseinandersetzung mit der Frage, ob der Grundsatz der getrennten Verfassungsräume des Bundes und der Länder der Überprüfung der Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs am Maßstab des Art. 3 Abs. 2 GG entgegensteht. Die Beschwerdeführenden sprechen zwar die Verfassungsautonomie des Landes Thüringen an. Sie beschränken sich insoweit jedoch auf die Feststellung, dass Art. 28 Abs. 1 GG zwar nur ein „gewisses Maß“ an Homogenität der Landesverfassungen und des Grundgesetzes vorsehe, die Auslegung der Thüringer Verfassung den gemäß Art. 20 Abs. 3 GG, Art. 1 Abs. 3 GG unmittelbar bindenden Bestimmungen des Grundgesetzes aber nicht widersprechen dürfe. Zu der in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgeworfenen Frage, dass die Länder den subjektiven Wahlrechtsschutz bei politischen Wahlen in ihrem Verfassungsraum grundsätzlich allein und abschließend gewährleisten (vgl. BVerfGE 96, 231 <242>; 99, 1 <17>; siehe oben Rn. 33 ff.), verhalten sie sich aber nicht.

46

bb) Darüber hinaus kann den Darlegungen der Verfassungsbeschwerde auch ein aus Art. 3 Abs. 2 GG abzuleitendes Verfassungsgebot der paritätischen Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts nicht entnommen werden (vgl. dazu BVerfG, Be-

47

schluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020 - 2 BvC 46/19 -, Rn. 84 ff.).

Die Beschwerdeführenden verweisen insoweit darauf, dass Art. 3 Abs. 2 GG sich auf die gesellschaftliche Wirklichkeit beziehe und den Schutz vor indirekten und unmittelbaren, auch faktischen Benachteiligungen umfasse. Die Norm finde daher auch Anwendung, wenn eine Regelung geschlechtsneutral formuliert sei und lediglich die tatsächlichen Auswirkungen zu einer strukturellen Benachteiligung von Frauen führten. In der Politik sei die strukturelle Benachteiligung von Frauen anerkannt. Dies gelte auch für Thüringen, wo überproportional viele Männer und zu wenig Frauen nominiert und in den Landtag gewählt würden.

48

Dieser Sachvortrag genügt nicht, um substantiiert darzulegen, dass Art. 3 Abs. 2 GG ein verfassungsrechtliches Gebot zur paritätischen Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts beinhaltet, gegen das der Thüringer Verfassungsgerichtshof bei der Aufhebung des Paritätsgesetzes wegen dessen Unvereinbarkeit mit der Thüringer Landesverfassung verstoßen haben könnte. So erörtern die Beschwerdeführenden bereits nicht, dass der uneingeschränkten Anwendung von Art. 3 Abs. 2 GG im Wahlrecht Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG als *lex specialis* entgegenstehen könnte (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020 - 2 BvC 46/19 -, Rn. 85 m.w.N.). Auch erscheint zweifelhaft, ob der Verweis auf die Unterrepräsentanz von Frauen in den Parlamenten bereits ausreicht, um von einer „strukturellen Benachteiligung von Frauen in der Politik“ ausgehen zu können (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020 - 2 BvC 46/19 -, Rn. 88 ff.). Daneben wird nicht erörtert, ob Art. 3 Abs. 2 GG statt als Auftrag zur Herbeiführung einer mit einem paritätischen Wahlvorschlagsrecht verbundenen Ergebnisgleichheit lediglich als Gewährleistung tatsächlicher Chancengleichheit zu interpretieren ist (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020 - 2 BvC 46/19 -, Rn. 93 f.). Außerdem setzen sich die Beschwerdeführenden nicht mit der Problematik auseinander, dass dem Gesetzgeber bei der Durchsetzung des Gleichstellungsauftrags aus Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG ein Gestaltungsspielraum zur Verfügung stehen könnte, dem eine Verengung des Regelungsgehalts der Norm auf eine verfassungsrechtliche Pflicht zum Erlass eines paritätischen Wahlvorschlagsrechts nicht Rechnung trüge (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020 - 2 BvC 46/19 -, Rn. 96 ff.). Auch insoweit ist die Verfassungsbeschwerde daher gemäß § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG unzureichend begründet.

49

e) Weiterhin ist dem Sachvortrag der Beschwerdeführenden ein Verstoß gegen das in Art. 3 Abs. 1 GG verankerte Willkürverbot nicht zu entnehmen. Selbst wenn die angegriffene Entscheidung einer Überprüfung an diesem Maßstab unterläge, ist nicht ersichtlich, dass die Feststellung der Nichtigkeit des Paritätsgesetzes durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof und insbesondere dessen Auslegung von Art. 2 Abs. 2 ThürVerf als eine Norm, die nicht geeignet ist, die Einführung eines paritätischen Wahlvorschlagsrechts zu legitimieren, jeglichen sachlichen Grundes entbehrt.

50

aa) Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG liegt nur vor, wenn eine fehlerhafte Rechts-

51

anwendung bei verständiger Würdigung der das Grundgesetz beherrschenden Gedanken nicht mehr verständlich ist und sich daher der Schluss aufdrängt, dass sie auf sachfremden Erwägungen beruht (vgl. BVerfGE 4, 1 <7>; 42, 64 <72 ff.>; 54, 117 <125>; 55, 72 <89 f.>; 58, 163 <167 f.>; 59, 128 <160 f.>; 62, 189 <192>; 70, 93 <97>; 80, 48 <51>; 81, 132 <137>). Das ist anhand objektiver Kriterien festzustellen (vgl. BVerfGE 42, 64 <73>; 58, 163 <167 f.>; 70, 93 <97>; 87, 273 <279>; 96, 189 <203>). Willkür liegt vor, wenn eine offensichtlich einschlägige Norm nicht berücksichtigt oder der Inhalt einer Norm in krasser Weise missdeutet wird. Von einer dermaßen willkürlichen Missdeutung kann jedoch nicht gesprochen werden, wenn das Gericht sich mit der Rechtslage eingehend auseinandersetzt und seine Auffassung nicht jedes sachlichen Grundes entbehrt (vgl. BVerfGE 87, 273 <279>; 89, 1 <14>; 96, 189 <203>). Die Auslegung eines Gesetzes ist willkürlich, wenn sie das gesetzgeberische Anliegen grundlegend verfehlt, indem dem Gesetz ein Sinn unterlegt wird, den der Gesetzgeber offensichtlich nicht hat verwirklichen wollen, den er nicht ausgedrückt hat und den das Gesetz auch nicht im Verlauf einer Rechtsentwicklung aufgrund gewandelter Anschauungen erhalten hat (vgl. BVerfGE 86, 59 <64>).

bb) Demgemäß ist ein Verstoß des Thüringer Verfassungsgerichtshofs gegen Art. 3 Abs. 1 GG durch die angegriffene Entscheidung weder von den Beschwerdeführenden substantiiert dargelegt noch in sonstiger Weise ersichtlich. 52

(1) Der Verfassungsgerichtshof geht zunächst davon aus, dass das Paritätsgesetz in die Grundsätze der Freiheit und Gleichheit der Wahl sowie der Freiheit und der Chancengleichheit der Parteien eingreift. Diese Annahme erscheint verfassungsrechtlich jedenfalls nicht von vornherein unhaltbar (vgl. dazu BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 15. Dezember 2020 - 2 BvC 46/19 -, Rn. 101 ff. m.w.N.). 53

(2) (a) Sodann sieht der Thüringer Verfassungsgerichtshof den Eingriff in die benannten Rechtsgüter als verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt an. Insbesondere vertritt er dabei die Auffassung, dass auch dem Thüringer Verfassungsrecht das (Gesamt-)Repräsentationsverständnis des Grundgesetzes zugrunde liege, dem eine paritätische „Spiegelung“ der Geschlechter im Parlament fremd sei, die Integrationsfunktion der Wahl ein paritätisches Wahlvorschlagsrecht nicht erfordere und das in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf verankerte Gleichstellungsgebot das Paritätsgesetz nicht zu rechtfertigen vermöge. Insoweit geht er davon aus, dass Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf in seinem Regelungsgehalt zwar über Art. 3 Abs. 2 GG hinausreicht, da die Norm „die tatsächliche Gleichstellung von Männern und Frauen“ verlange und nicht nur dazu verpflichte, diese zu fördern, sondern auch zu „sichern“. Auch sieht er die Regelung als grundsätzlich geeignet an, die Beeinträchtigung verfassungsrechtlich verbürgter Rechte zu rechtfertigen. Dem stehe insbesondere nicht entgegen, dass es sich bei Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf um eine Staatszielbestimmung handele, die kein subjektives Recht begründe. Gleichwohl vermöge Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf die Einführung einer paritätischen Quotierung bei der Aufstellung der Landesliste nicht zu legitimieren, da der Wortlaut dies offen lasse und aus der Entstehungsgeschichte der Norm zu folgern sei, dass der Verfassungsgeber sie nicht als Rechtfertigung 54

tigung für paritätische Quotenregelungen habe verstanden wissen wollen.

(b) Die Beschwerdeführenden haben nicht substantiiert dargelegt, dass diese Argumentation auf sachfremden Erwägungen beruht und der Thüringer Verfassungsgerichtshof insbesondere den Inhalt von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf in krasser Weise missdeutet hat. 55

(aa) Soweit die Beschwerdeführenden behaupten, bei der Auslegung von Art. 2 Abs. 2, Art. 46 Abs. 1 ThürVerf habe das sich aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG ergebende Verständnis der Wahlgleichheit im Sinne einer paritätischen Ausgestaltung der Wahllisten zugrunde gelegt werden müssen, bleibt außer Betracht, dass das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung stets von einem strengen und formalen Verständnis der Wahlgleichheit ausgegangen ist (vgl. statt vieler BVerfGE 121, 266 <295>; 131, 316 <334>). Mit der Frage, warum dieses formale Verständnis der Wahlgleichheit durch ein materielles Verständnis zu ersetzen sei (vgl. dazu auch BVerfG, Beschluss vom 15. Dezember 2020 - 2 BvC 46/19 -, Rn. 55 ff.), hätten sich die Beschwerdeführenden ausführlich auseinandersetzen müssen. 56

(bb) Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen, der Thüringer Verfassungsgerichtshof habe die sich aus Art. 3 Abs. 2 GG ergebende Verpflichtung zur paritätischen Ausgestaltung des Wahlrechts missachtet, ergibt sich aus dem Vorstehenden (siehe oben Rn. 45 ff.), dass die Beschwerdeführenden einen dahingehenden Regelungsgehalt der grundgesetzlichen Norm bereits nicht substantiiert ausgeführt haben. Eine willkürliche Missachtung der Bedeutung von Art. 3 Abs. 2 GG bei der Beurteilung des Paritätsgesetzes durch den Thüringer Verfassungsgerichtshof ist daher nicht dargelegt. 57

(cc) Schließlich haben die Beschwerdeführenden nicht dargetan, dass der Verfassungsgerichtshof den Inhalt von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf in krasser Weise missdeutet habe. Soweit er zu dem Ergebnis gelangt, dass Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf das Gebot paritätischer Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts nicht beinhaltet, trägt der Vortrag der Beschwerdeführenden den Vorwurf willkürlicher Auslegung der Norm nicht. Dabei kann dahinstehen, dass der Entstehungsgeschichte einer Norm nur Bedeutung zukommt, soweit sie die Richtigkeit eines nach den sonstigen Auslegungsmethoden gefundenen Ergebnisses bestätigt (vgl. BVerfGE 119, 96 <179> m.w.N.) und grundsätzlich der Auslegung der Norm der objektivierte Wille des Gesetzgebers zugrunde zu legen ist (vgl. BVerfGE 133, 468 <205> m.w.N.). Der Thüringer Verfassungsgerichtshof ist vorliegend vom (objektiv ausgelegten) Wortlaut der Norm ausgegangen und hat diesen als unzureichend zur Rechtfertigung eines Eingriffs in die Wahlrechtsfreiheit und -gleichheit sowie die Chancengleichheit und Freiheit der Parteien angesehen. Anschließend hat er dargelegt, dass bei den Beratungen der Thüringer Landesverfassung mehrere, explizit auf die Herbeiführung der paritätischen Vertretung von Frauen und Männern in öffentlich-rechtlichen Beschluss- und Beratungsgremien gerichtete Änderungsanträge abgelehnt wurden, und dadurch das von ihm gefundene Auslegungsergebnis als bestätigt angesehen. 58

Er hat sich damit eingehend mit der Rechtslage in Thüringen auseinandergesetzt und die Entstehungsgeschichte der Norm lediglich herangezogen, um das von ihm gefundene Auslegungsergebnis zu untermauern. Dass seine Auffassung jeglichen sachlichen Grundes entbehrt und nicht nachvollziehbar ist, haben die Beschwerdeführenden nicht aufzuzeigen vermocht.

f) Schließlich lässt der Sachvortrag der Beschwerdeführenden eine Verletzung der Garantie des gesetzlichen Richters gemäß Art. 101 Abs. 1 Satz 2 GG nicht erkennen. Soweit sie die Notwendigkeit einer Divergenzvorlage nach „Art. 100 Abs. 1 Satz 2 oder Abs. 3 GG“ zur Klärung der Frage behaupten, ob Art. 2 Abs. 2 ThürVerf unabhängig von Art. 3 Abs. 2 GG ausgelegt werden dürfe, liegt dem die Vorstellung zugrunde, dass Art. 3 Abs. 2 GG ein auch bei Wahlen in den Ländern zu beachtendes Gebot paritätischer Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts beinhaltet. Diese Auffassung ist aber – wie vorstehend dargelegt (s. oben Rn. 45 ff.) – nicht ausreichend substantiiert vorgetragen und daher zur Begründung einer Vorlageverpflichtung unzureichend.

59

Von einer weiteren Begründung wird nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen.

60

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

61

König

Müller

Maidowski

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 6. Dezember 2021 - 2 BvR 1470/20**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 6. Dezember 2021 - 2 BvR 1470/20 - Rn. (1 - 61), [http://www.bverfg.de/e/rk20211206\\_2bvr147020.html](http://www.bverfg.de/e/rk20211206_2bvr147020.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2021:rk20211206.2bvr147020