

---

## **Sondervotum des Mitglieds Heßelmann des Thüringer Verfassungsgerichtshofs zur Entscheidung vom 15. Juli 2020 – ThürVerfGH 2/20**

Ich halte das Paritätsgesetz nicht für verfassungswidrig, hilfsweise könnten Mängel mit der Aufnahme von Ausnahmevorschriften oder abweichenden Regelungen zum Inkrafttreten geheilt werden.

1) Zunächst bewirkt das Paritätsgesetz eine Einschränkung der passiven Wahlfreiheit nach Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 46 Abs. 1 ThürVerf sowie der Betätigungsfreiheit der Parteien gem. Art. 21 Abs. 1 GG in Form der Personalauswahlfreiheit, insoweit wird auf die Ausführungen des Urteils Bezug genommen.

Eine Beeinträchtigung der Programmfreiheit liegt vor, wenn eine Partei ihre politische Programmatik tatsächlich dezidiert mit einer geringen Beteiligung von Frauen verbindet.

Weiter enthält das Paritätsgesetz Eingriffe in die Chancengleichheit der Parteien, die über einen geringeren Frauenanteil verfügen.

Ein Eingriff in die passive Wahlrechtsgleichheit ist demgegenüber nur in Randbereichen gegeben (vgl. Meyer, Verboten das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, NVwZ 2019, 1245). So ist u.a. eine Ungleichbehandlung zu Lasten von Männern und Frauen durch die Möglichkeit divers eingetragener Personen, sowohl auf einem für Männer als auch auf einem für Frauen bestimmten Listenplatz kandidieren zu können, angesichts des geringen Bevölkerungsanteils (Deutsches Ärzteblatt 09.05.2019, 0,00019 % ) im Wege der Typisierung (BVerfG, Beschluss vom 4. Juli 2012 - 2 BvC 1/11 -, BVerfGE 132, 39 [49] = juris Rn. 29) als unbeachtlich anzusehen und könnte darüber hinaus durch den Gesetzgeber in verfassungskonformer Weise neu geregelt werden.

Gleiches gilt für eventuelle Eingriffe in die Betätigungsfreiheit reiner Männer- oder Frauenparteien, soweit der generelle Ausschluss einer in Art. 3 Abs. 3 Satz 1 GG genannten Gruppierung überhaupt vom Schutz des Art. 21 Abs. 1 GG umfasst sein sollte.

Auf eine vertiefte Auseinandersetzung verzichte ich jedoch.

2) Denn entscheidend ist, dass Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf einen Rechtfertigungsgrund für sämtliche Eingriffe bildet.

---

Die Wahlrechtsgrundsätze, auch derjenige der Gleichheit der Wahl und die nach Art. 21 Abs. 1 GG geschützte Chancengleichheit der Parteien unterliegen keinem absoluten Differenzierungsverbot. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedürfen Differenzierungen stets besonderer Gründe, die durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie der Wahlrechtsgrundsatz sind, so dass sie als "zwingend" qualifiziert werden können (BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2008 - 2 BvC 1/07 -, BVerfGE 121, 266 [297] = juris Rn. 98).

Die mit Hilfe des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf geförderte Beteiligung von Frauen im Parlament ist nämlich sowohl verfassungsrechtlich legitimiert als auch von gleichem Gewicht wie die Wahlrechtsgrundsätze, in die eingegriffen wird.

Anders als die Mehrheit des Gerichtshofes gehe ich davon aus, dass der Wortlaut von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf mit hinreichender Deutlichkeit eine Grundlage für die angegriffene Regelung bietet. Es heißt dort: „Das Land, seine Gebietskörperschaften und andere Träger der öffentlichen Verwaltung sind verpflichtet, die tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Bereichen des öffentlichen Lebens durch geeignete Maßnahmen zu fördern und zu sichern“.

Dass eine gleichmäßige Verteilung der Parlamentssitze zwischen Frauen und Männern offensichtlich deren Gleichstellung dient, liegt auf der Hand. Die Verpflichtung, paritätische Listen aufzustellen, „fördert“ die Gleichstellung. Der Wortlaut des Verfassungsauftrags stützt demnach den Erlass des Paritätsgesetzes ohne weiteres. Es bedarf auch keiner ausdrücklichen Erwähnung von Maßnahmen der Wahlrechtsgesetzgebung, denn auch andere Maßnahmen sind nicht ausdrücklich genannt, also erlaubt das Fehlen der Benennung keinen derartigen Schluss.

Die von der Mehrheit ins Feld geführte „Intensität der Eingriffe in die Wahlfreiheit und -gleichheit“ kann weder Teil der Wortlautauslegung sein, noch ist die Intensität konkret belegt.

Weiter spricht auch die Entstehungsgeschichte nicht gegen die Zulässigkeit der angegriffenen Regelung. Zwar trifft es zu, dass Änderungsanträge zweier Fraktionen abgelehnt worden sind.

Der Inhalt der abgelehnten Anträge ist jedoch in einem entscheidenden Punkt nicht mit der vorliegenden Regelung identisch. In diesen Anträgen wird die paritätische Besetzung aller staatlichen Gremien gefordert. Abgesehen davon, dass von dem Paritäts-

---

gesetz nur das Parlament betroffen ist, erzielt es vorliegend keine Parität der Geschlechter im Parlament. Denn das Paritätsgesetz betrifft nur die Listenaufstellung, nicht die mindestens ebenso wichtige Verteilung der Direktmandate.

Die Debatte der Experten im Ausschuss, in der Begriffe wie Reißverschlussystem zwar erwähnt werden, aber eben auch Quotenregelung im Beamtenrecht, ist zu wenig systematisch, um gegen den eindeutigen Wortlaut des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf eine Listenparität innerhalb eines personalisierten Verhältniswahlrechts als nicht gewünscht anzusehen. Des Weiteren fehlt eine Begründung der Abstimmung (Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss, 26. Sitzung am 17. September 1993, Originalprotokoll S. 19).

Ferner ist der objektive Sinn des verfassungsrechtlichen Förderauftrags für Frauen zu berücksichtigen. Huber sieht hierin eine Verpflichtung aller staatlichen Stellen, die tatsächliche Gleichstellung, also nicht nur die rechtliche zu fördern und zu sichern, so dass „Die Verfassung eine verfassungsrechtliche Wertentscheidung für eine Verwirklichung der tatsächlichen Gleichstellung statuiert. Dies schließt auch Ansprüche auf bevorzugende Ungleichbehandlung nicht aus“ (Diese Erwägungen finden sich in der zeitnah erstellten Auseinandersetzung mit dem Willen des Verfassungsgebers: Huber, Gedanken zur Verfassung des Freistaates Thüringen, ThürVBl. 1993, Sonderheft S. B7)

Dieses Ergebnis wird im Rahmen einer systematischen Auslegung auch durch Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG und die hierzu im Jahre 1993 geführte Debatte bestätigt. Der Wortlaut des Verfassungsauftrages des Grundgesetzes und seine Entstehungsgeschichte (Materialien: BTDrucks 12/6000 S. 50) sprechen nicht für die Annahme, die Vorschrift solle bloßer Symbolpolitik dienen. Vielmehr beinhaltet die Regelung des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG einen Formelkompromiss, der erst durch die Entwicklung durch die Gesetzgebung und deren im Wahlrecht nicht unbeträchtlichen Gestaltungsspielraum konkrete Formen annimmt (so Fisahn/Maruschke, Gutachten zur Verfassungskonformität einer Geschlechterquotierung bei der Aufstellung von Wahllisten, S. 27).

Für die Implementierung einer wirkungsvollen Ermächtigungsgrundlage spricht, dass nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Nachtarbeitsverbot aus dem Jahr 1992 (BVerfG, Urteil vom 28. Januar 1992 - 1 BvR 1025/82 -, BVerfGE 85, 191 [206] = juris Rn. 53) bereits Art 3 Abs. 2 GG in der alten Fassung nicht nur Rechtsnachteile beseitigen wollte, sondern auf eine Angleichung der Lebensverhältnisse zielt

---

und Fördermaßnahmen zum Ausgleich faktischer Nachteile erlaubt. Daraus kann nur der Schluss gezogen werden, dass die bestehende Fördermöglichkeit durch die Hinzufügung des Förderauftrags in Satz 2 noch verstärkt werden sollte und sich nicht in Maßnahmen allgemeiner Art, z.B. der Einrichtung von Kinderbetreuungsplätzen etc., für die es im Übrigen gar keiner Rechtsgrundlage bedarf, erschöpfen sollte.

Der von der Mehrheit aus der Entstehungsgeschichte des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG abgeleitete Gedanke, der Förderauftrag lasse keine starren Quoten zu (Materialien: Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission vom 5. November 1993, BTDrucks 12/6000 S. 50) und der diesem entsprechende Grundsatz, Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG räume nur Chancengleichheit, aber keine Ergebnisgleichheit ein (BTDrucks ebenda), kann demgegenüber nicht gegen die vorliegende Paritätsgesetzgebung fruchtbar gemacht werden.

Das Paritätsgesetz bewirkt nämlich im Ergebnis weder eine starre Quote, noch räumt es Ergebnisgleichheit ein. Ungeachtet der schwierigen Abgrenzung von Ergebnisgleichheit und Chancengleichheit (kritisch gegenüber dieser Unterscheidung: Baer/Markard, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Band 1, Art. 3 Rn. 367), ist vorliegend die Zusammensetzung des Parlaments als Ganzes in den Blick zu nehmen. Ergebnisgleichheit wird zwar bezüglich der Listenaufstellung gem. § 29 Abs. 5 Thüringer Landeswahlgesetz erzielt (und damit enthält die Norm auch eine „starre Quote“). Dies trifft jedoch nicht zu, soweit es um die Wahl der Direktkandidatinnen und -kandidaten geht. Hierdurch wird das Gesamtergebnis der Wahl modifiziert.

Vorliegend ist der Vorgang der Wahl als einheitlicher Lebenssachverhalt zu betrachten, innerhalb dessen durch mehrere unterschiedliche Wahlverfahren die Besetzung des Parlaments erfolgt. Die Kombination eines personalisierten Verhältniswahlrechts ist nämlich in Art. 49 Abs. 1 ThürVerf festgelegt. Damit fördert das Paritätsgesetz im Ergebnis lediglich Chancengleichheit, führt aber nicht zu gleichen Ergebnissen der Geschlechter wie z.B. das Wahlergebnis in der Landtagswahl 2019 eindrucksvoll dokumentiert, nach dem z. T. sämtliche Sitze einer Fraktion durch Direktmandate belegt wurden.

Weiter ist zu beachten, dass in Thüringen ein Wahlsystem festgelegter Vorschläge gilt, die ein Kumulieren oder Panaschieren nicht vorsehen und auf die Wählerinnen und Wähler keinen Einfluss haben (starre Liste). „Wählt der Gesetzgeber ein System starrer Quoten mit der Folge, dass die Wählerin/der Wähler im Wahlvorgang keine Wahl

---

hat, ob Männer oder Frauen gewählt werden, so bleibt als einzige Fördermaßnahme hinsichtlich einer tatsächlichen Gleichstellung bei der Erringung von Mandaten nur das Reißverschlussystem. Sieht der Gesetzgeber dieses System vor, kann es keine Fördermaßnahme für Frauen oder Männer bei der Listenaufstellung geben und die Herstellung von Ergebnisgleichheit ist zugleich die einzig in Betracht kommende Maßnahme zur Förderung von Chancengleichheit“ (so Brosius-Gersdorf, Ergebnisparität oder Chancengleichheit? Quotenmodelle zur Steigerung des Frauenanteils im Parlament, Verfassungsblog 25. Februar 2019).

3) Es ist Angelegenheit des Gesetzgebers, die Rechtsgüter der Wahlrechtsfreiheit und -gleichheit mit dem aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 ThürVerf folgenden Förderauftrag zugunsten der Frauen sowie mit Geboten integrativer Repräsentanz zum Ausgleich zu bringen. Das Verfassungsgericht kann einen Verstoß gegen die Wahlgleichheit nur feststellen, wenn die differenzierende Regelung nicht an einem Ziel orientiert ist, das der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts verfolgen darf, wenn sie zur Erreichung dieses Zieles nicht geeignet ist oder das Maß des zur Erreichung dieses Zieles Erforderlichen überschreitet (BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 - 2 BvC 3/96 -, BVerfGE 95, 408 [420] = juris Rn. 49).

Gemessen daran ist die Paritätsgesetzgebung nicht zu beanstanden.

Das hierdurch geschützte Rechtsgut ist von gleichem Rang wie die Wahlrechtsgarantien.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist u.a. der Charakter der Wahl als Integrationsvorgang verschiedener politischer Strömungen als besonderer Grund für die Begrenzung der Wahlrechtsgrundsätze anerkannt (BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 a. a. O. [419] = juris Rn. 46). Ein besonderer Grund liegt auch im Paritätsgedanken, denn der faktischen Ermöglichung der Beteiligung weiter Bevölkerungsteile am passiven Wahlrecht, die auch nach mehr als 20 Jahren in Thüringen nicht erreicht ist (28 weibliche Abgeordnete bei 90 Sitzen [Quelle: <https://www.mdr.de/thueringen/landtagswahl/neuer-landtag-thueringen-100.html>]), kommt in ihrem Gewicht im demokratischen Willensbildungsprozess dem Integrationsgedanken in jedem Fall gleich und bildet damit einen anerkannten Grund für die Begrenzung.

---

Angesichts des Gewichts des Rechtsgutes der effektiven Beteiligung von Frauen am passiven Wahlrecht und einer entsprechenden Vertretung im Parlament sind Verstöße gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht zu bejahen. Insbesondere war der Gesetzgeber nicht gezwungen, weniger effektive Maßnahmen zu ergreifen und die Folgen einer nicht paritätischen Listenaufstellung abzumildern, indem die Auffüllung einer nicht kompletten Liste durch Angehörige des anderen Geschlechts möglich wird oder die Folgen überhaupt weniger gravierend wären, z.B. durch finanzielle Sanktionen verwirklicht werden.

Der Sinn des Gesetzes ist allerdings nicht auf eine dauerhafte Benachteiligung der Parteien mit geringem Frauenanteil gerichtet, sondern beabsichtigt im Gegenteil die Herstellung der Chancengleichheit durch Erhöhung ihres Anteils. Für einige Parteien wäre daher die Einräumung einer Karenzzeit erforderlich, um ihnen die Möglichkeit zu geben, Frauen aus der Partei oder dem nahestehenden Spektrum zu gewinnen. Jedenfalls im Falle vorgezogener Neuwahlen ist eine nicht ausreichende Frist für die Parteien zu verzeichnen. Insoweit müsste der Gesetzgeber eine Änderung des Gesetzes herbeiführen, mit der den Parteien mindestens die Dauer einer regulären Legislaturperiode zur Verfügung bleibt.

Weimar, im Juli 2020  
(Elke Heßelmann)