

Anlage 1

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

Willdenowstr. 5B

13353 Berlin

jelena.achenbach@gmail.com

An das

Verfassungsgericht des Landes Brandenburg

Jägerallee 9 – 12

14469 Potsdam

In dem

Organstreitverfahren vor dem Verfassungsgericht des Landes Brandenburg

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

Seelenbinderstraße 42

12555 Berlin

Prozessbevollmächtigter:

Rechtsanwalt Dipl.-Jur. Peter Richter, LL.M.

– Antragsteller –

gegen

den Landtag Brandenburg,

vertreten durch die Präsidentin Britta Stark,

Alter Markt 1

14467 Potsdam

Prozessbevollmächtigte:

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

– Antragsgegner –

mit dem Aktenzeichen VfgBbg 9/19

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

beantrage ich namens und in Vollmacht des Antragsgegners,

den Antrag des Antragstellers zurückzuweisen.

Die Vollmacht liegt bei.

Begründung:

Inhaltsübersicht

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

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

A. Regelungskonzept des Gesetzgebers

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

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

Nach der Änderung gelten folgende Regelungen:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Begründung und begrenzte Reichweite der eingeführten Paritätsregelung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Zulässigkeit des Organstreitverfahrens

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

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

C. Begründetheit des Organstreitverfahrens

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

I. Verfassungsrechtliche Maßstäbe

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers im Wahlrecht

a. Politisches Gestaltungsermessen und eingeschränkte Überprüfbarkeit des Gesetzgebers

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

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

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

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

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

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

b. Ausgestaltung des Wahlvorschlagsrechts der Parteien durch den Gesetzgeber

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Verfassungsrechtliche Gewährleistung der Wahlrechtsgrundsätze und der Rechte der

Parteien

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

a. Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b. Freiheit der Wahl

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c. Chancengleichheit der Parteien

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

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

aa. Verfälschungsverbot

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

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

BVerfGE 73, 40, Rn 105 mwN.

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

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

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

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

bb. Einschränkungen in der Verfassungsrechtspraxis

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

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

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

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

BVerfGE 131, 316, Rn 125 mwN.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

cc. Beschränkung der verfassungsrechtlichen Kontrolle

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

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

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

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

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

BVerfGE 6, 84, Rn 30, mwN.

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

BVerfGE 6, 84, Rn 30 ff.

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

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

d. Freiheit der Parteien

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

aa. Gleichberechtigungsgebot mit Blick auf die gesellschaftliche Wirklichkeit

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

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

Nach Art. 12 Abs. 3 VerfBbg sind Frauen und Männer gleichberechtigt. Das Land ist verpflichtet, für die Gleichstellung von Frau und Mann in Beruf, öffentlichem Leben, Bildung und Ausbildung, Familie sowie im Bereich der sozialen Sicherung durch wirksame Maßnahmen zu sorgen. Das verfassungsrechtliche Gleichberechtigungsgebot bietet Schutz auch vor faktischen Nachteilen. Dementsprechend ist mit Blick auf mögliche Nachteile für Frauen nicht allein auf die Rechtsordnung, sondern gleichermaßen auf die *gesellschaftliche Wirklichkeit* abzustellen.

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

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

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

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

bb. Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen durch das Gleichberechtigungsgebot

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

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

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

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

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

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