

# Relationale Wahlrechtsgleichheit

Dana-Sophia Valentiner

## A. Einleitung

Unter den 630 Abgeordneten, die in den 21. Deutschen Bundestag eingezogen sind, waren 204 Frauen. Das entspricht einem Anteil von 32,4 Prozent.<sup>1</sup> Diese anhaltende Disparität verweist auf eine strukturelle Ungleichheit, eine männliche Dominanz, welche die demokratische Gleichheit in ihrem Kern betrifft. *Ute Sacksofsky* spricht von einem *Gender Gap* bei der politischen Teilhabe („*gender gap in full participation in all areas of the political process*“) und nennt drei zentrale Faktoren als dessen Ursache: institutionelle Regelungen, sozioökonomische Faktoren und Geschlechterrollen bzw. die geschlechtsspezifische Sozialisation.<sup>2</sup>

Mit Paritätsgesetzen ist in den vergangenen Jahren der Versuch unternommen worden, diese strukturelle Ungleichheit mit rechtlichen Vorgaben aufzubrechen – unter anderem durch Landesgesetze in Brandenburg und Thüringen. Diese sahen eine auf das Geschlecht bezogene, alternierende Besetzung von Wahllisten vor und knüpften an Verstöße teils strenge Rechtsfolgen bis hin zur Zurückweisung von Listen. Umstritten war und ist die verfassungsrechtliche Zulässigkeit solcher Regelungen. Dahinter steht eine grundlegendere Frage im Umgang mit strukturell bedingter Geschlechterungleichheit im demokratischen Prozess: Wie verhalten sich das verfassungsrechtliche Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 Abs. 2 GG und das Demokratieprinzip bzw. die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1

---

1 Der Frauenanteil ist somit noch einmal um 2,3 Prozentpunkte gesunken gegenüber der Wahl im Jahr 2021. Bei der Wahl 2025 zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den Parteien. Den höchsten Frauenanteil verzeichnet Bündnis 90/Die Grünen mit 61,2 Prozent (2021: 58,5 Prozent), den niedrigsten die AfD mit 11,8 Prozent (2021: 13,3 Prozent). Bei der CDU liegt der Frauenanteil bei 22,6 Prozent (2021: 23,8 Prozent), bei der SPD beträgt er 41,7 Prozent (2021: 41,8 Prozent), bei der Linken 56,2 Prozent (2021: 53,9 Prozent) und bei der CSU 25 Prozent (2021: 22,2 Prozent).

2 *Ute Sacksofsky*, *Winning Women's Vote in Germany*, in: Blanca Rodríguez-Ruiz/Ruth Rubio-Marín (Hrsg.), *The Struggle for Female Suffrage in Europe*, 2012, S. 127 (139, 140).

GG zueinander und welche Möglichkeiten bestehen, sie im Wahlrecht in einen angemessenen Ausgleich zu bringen?

Der Beitrag nimmt das Wahlrecht als Prüfstein für die Bearbeitung dieser Fragen in den Blick und argumentiert in einem ersten Schritt, dass das Gleichberechtigungsgebot sich als Auftrag zur politischen Gleichberechtigung auch an den Wahlgesetzgeber richtet. In einem zweiten Schritt wird eine Perspektive auf Gleichberechtigung als Bedingung individueller Selbstbestimmung im Wahlrecht vorgeschlagen,<sup>3</sup> die in Bezug auf die Wahlrechtsgleichheit für einen Perspektivwechsel von einer streng formalen Wahlrechtsgleichheit auf eine relationale kontextualisierte Wahlrechtsgleichheit fruchtbar gemacht wird. In einem dritten Schritt widmet sich der Beitrag der verfassungsrechtlich zulässigen Gestaltung von Paritätsregelungen und setzt sich mit einigen Einwänden gegen Paritätsregelungen auseinander.

### *B. Das verfassungsrechtliche Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 Abs. 2 GG im Anwendungsbereich des Wahlrechts*

Art. 3 Abs. 2 GG beinhaltet das verfassungsrechtliche Gebot der Gleichberechtigung von Frauen und Männern. Es handelt sich um ein materielles Gleichberechtigungsgebot (1.), das auch für die Sphäre des Politischen und somit demokratische Wahlen gilt (2.) und der Gesetzgebung einen Realitätscheck des Wahlrechts in Bezug auf die Gleichberechtigung aufzibt (3.).

#### I. Materielles Gleichberechtigungsgebot

Art. 3 Abs. 2 GG verpflichtet den Staat, die *tatsächliche* Gleichberechtigung von Frauen und Männern in der gesellschaftlichen Wirklichkeit zu realisieren. Der Verfassungsauftrag verlangt nicht nur formale Gleichberechtigung, sondern die Beseitigung faktischer Benachteiligungen und struktureller Ungleichheiten, also materielle Gleichberechtigung.<sup>4</sup> Das Gebot materieller Gleichberechtigung zielt auf tatsächliche Chancengleichheit durch die

---

3 Dazu ausführlicher schon Dana-Sophia Valentiner, Paritätsgesetze. Gleichberechtigung in der repräsentativen Demokratie, JöR 71 (2023), S. 209–228.

4 Susanne Baer/Nora Markard, in: Peter Huber/Andreas Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 3 Abs. 2 GG Rn. 355; Sigrid Boysen, in: Ingo v. Münch/Philip Kunig (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 3 GG Rn. 164; Thorsten Kingreen, in: Wolfgang Kahl/Christian Waldhoff/Christian Walter (Hrsg.), GG, 202. Aktualisierung Feb. 2020, Art. 3 GG

Überwindung benachteiligender Strukturen. Art. 3 Abs. 2 GG richtet sich damit gegen strukturelle Diskriminierungen.<sup>5</sup> Der Staat ist demnach verpflichtet, benachteiligende Strukturen aufzubrechen, Stereotypisierungen entgegenzuwirken und die Teilhabe von Frauen in allen gesellschaftlichen Bereichen zu fördern.<sup>6</sup> *Ute Sacksofsky* versteht Art. 3 Abs. 2 GG in diesem Zusammenhang als Dominierungsverbot.<sup>7</sup> Art. 3 Abs. 2 GG vermittelt demzufolge einen Auftrag zur Veränderung bestehender gesellschaftlicher Macht- und Repräsentationsverhältnisse, wenn diese Ausdruck von Dominanz und (Geschlechter-)Hierarchien sind. Bei der Erfüllung des Auftrags hat die Gesetzgebung einen weiten Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum. Das Bundesverfassungsgericht hat dies seit der Entscheidung zum Nachtarbeitsverbot in ständiger Rechtsprechung betont, aber ebenso deutlich gemacht, dass das Gleichberechtigungsziel der Gesetzgebung verbindlich vorgegeben ist.<sup>8</sup>

## II. Erstreckung auf die Sphäre des Politischen

Das Gleichberechtigungsgebot ist umfassend angelegt und erstreckt sich auf alle Lebensbereiche,<sup>9</sup> auch den Bereich der politischen Teilhabe.<sup>10</sup> Der Anwendungsbereich des Art. 3 Abs. 2 GG erstreckt sich auch auf das Wahlrecht und das Parteienrecht.<sup>11</sup> Teilweise wird dagegen eingewandt, dass für das Wahlrecht die Wahlrechtsgleichheit als speziellerer Gleichheitssatz das Gleichberechtigungsgebot verdrängen würde.<sup>12</sup> Dem stehen der Wortlaut sowie Sinn und Zweck des Art. 3 Abs. 2 GG entgegen. Auch das Bundesverfassungsgericht geht in seiner jüngeren Rechtsprechung zum Wahlrechtsausschluss betreuter Personen jedenfalls davon aus, dass Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG, dem ein Fördergebot in Bezug auf Menschen mit Behinderungen

---

Rn. 90, 451; *Angelika Nufßberger*, in: Michael Sachs (Hrsg.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 3 GG Rn. 256.

5 *Baer/Markard* (Fn. 4), Art. 3 Abs. 2 GG Rn. 368.

6 *Valentiner* (Fn. 3), S. 209 (213).

7 *Ute Sacksofsky*, Das Grundrecht auf Gleichberechtigung, 2. Aufl. 1996, S. 349 ff.

8 Siehe nur BVerfGE 92, 91 (112); 85, 191 (207).

9 *Baer/Markard* (Fn. 4), Art. 3 Abs. 2 GG Rn. 358.

10 Siehe bereits *Valentiner* (Fn. 3), S. 209 (214 f.).

11 *Boysen* (Fn. 4), Art. 3 GG Rn. 168; *Kingreen* (Fn. 4), Art. 3 GG Rn. 457.

12 *Silvia Pernice-Warnke*, Parlamente als Spiegel der Bevölkerung?, DVBl. 2020, S. 81 (86 f.).

entnommen werden kann, auf das Wahlrecht anwendbar ist.<sup>13</sup> Diese Rechtsprechungslinie lässt sich auf Art. 3 Abs. 2 GG übertragen.<sup>14</sup> Auch das Gleichberechtigungsgebot ist im Wahlrecht wirksam und richtet sich als Auftrag zur politischen Gleichberechtigung an die Gesetzgebung.

### III. Realitätscheck in Bezug auf das Gleichberechtigungsziel

Das Gleichberechtigungsgebot ist auf die gesellschaftliche Wirklichkeit gerichtet. Schon in seiner Entscheidung zum Nachtarbeitsverbot hat das Bundesverfassungsgericht formuliert, dass der „Regelungsgehalt von Art. 3 Abs. 2 GG darin [besteht], daß er ein Gleichberechtigungsgebot aufstellt und dieses auch auf die gesellschaftliche Wirklichkeit erstreckt“.<sup>15</sup> Das Gleichberechtigungsgebot setzt bei den bestehenden gesellschaftlichen Verhältnissen an und zielt auf deren Veränderung. Das verlangt dem Staat ab, die reale Situation von Frauen in der Gesellschaft in den Blick zu nehmen. Die Gewährleistung tatsächlicher Gleichberechtigung verlangt eine Analyse der faktischen Bedingungen und sozialen Strukturen, in denen Ungleichheiten fortwirken, mithin einen „Realitätscheck“ in Bezug auf das Gleichberechtigungsziel.

Der Gedanke des „Realitätsbezugs“ ist auch dem Wahlrecht vertraut. In seiner jüngeren wahlrechtlichen Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht wiederholt hervorgehoben, dass die Gesetzgebung sich an den tatsächlichen Gegebenheiten orientieren („Wirklichkeitsorientierung“) und wahlrechtliche Regelungen auf realistische Prognosen stützen muss.<sup>16</sup> So verlangt es etwa im Zusammenhang mit der Fünf-Prozent-Sperrklausel für die Europawahl den Nachweis einer „mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende[n] Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments“,<sup>17</sup> und auch in späteren Entscheidungen betont es die Notwendigkeit einer konkreten Betrachtung der „Realbedingungen“ der Wahl.<sup>18</sup>

Beide Linien – die Wirklichkeitsorientierung in Bezug auf das Gleichberechtigungsgebot und in Bezug auf das Wahlrecht – markieren einen

---

13 BVerfGE 151, 1 (22).

14 *Anna Glosner*, Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie: Neue Ansatzpunkte zur Frauenquote im Wahlrecht, 2022, S. 171. Kritisch *Claus Dieter Classen*, Parité-Gesetze: Frauen sollen Frauen wählen können, ZRP 2021, S. 50.

15 BVerfGE 85, 191 (207).

16 Siehe etwa BVerfGE 120, 82 (108); 146, 327 (352 f. Rn. 64 f.).

17 BVerfGE 129, 300 (332 f.).

18 BVerfG, NVwZ-RR 2021, 553 (557).

Perspektivwechsel im Verfassungsverständnis hin zu einem empirisch und relational fundierten Verständnis von Gleichheit. Für das Gleichberechtigungsgebot bedeutet dies, es nicht nur formal zu denken, sondern einen fortwährenden Realitätscheck zu verlangen, ob tatsächliche Gleichberechtigung erreicht ist. Für das Wahlrecht könnte die Betonung der Realbedingungen der Wahl herangezogen werden, um auch hier (Wahl-)Gleichheit nicht ausschließlich formal, sondern in ihrem gesellschaftlichen Kontext zu verstehen (dazu unter III.3.).

### *C. Die Wahlrechtsgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 GG und ihr Verhältnis zum Gleichberechtigungsversprechen*

Im Bereich der Wahlen trifft das Gleichberechtigungsgebot auf die wahlrechtlichen Grundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG – insbesondere die Wahlrechtsgleichheit –, die ihrerseits durch das Demokratieprinzip geprägt sind.

#### I. Gleichberechtigung in der parlamentarischen Demokratie

Wahlen sind zunächst einmal – nach *Ute Sacksofsky* – „Verfahren zur Feststellung der Präferenzen einer Gruppe durch Stimmabgabe und deren anschließende Auswertung.“<sup>19</sup> In der repräsentativen Demokratie dienen sie der Ermittlung der Repräsentant:innen und müssen in ihrer demokratischen Funktion den Anforderungen der Wahlrechtsgrundsätze einschließlich der Wahlrechtsgleichheit genügen. Geschlechterparitätische Repräsentation ist dabei kein eigenständiges Ziel des Grundgesetzes, weder des Gleichberechtigungsgebots aus Art. 3 Abs. 2 GG noch der Wahlrechtsgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 GG.

Politische Gleichberechtigung ist daher auf andere Weise als über ein schematisches Repräsentationsdenken zu konzeptualisieren. Dazu gibt es verschiedene demokratietheoretisch fundierte Vorschläge aus der feministischen Rechtswissenschaft, die das Demokratieprinzip neu denken: Zu nennen sind hier insbesondere das pluralistische Repräsentationskonzept

---

<sup>19</sup> *Ute Sacksofsky*, § 6 Wahlrecht und Wahlsystem, in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), *Parlamentsrecht. Praxishandbuch*, 2016, Rn. 1.

von *Friederike Wapler*,<sup>20</sup> die demokratische Gleichheit als Ansatz gerechter Staatlichkeit von *Cara Röhner*<sup>21</sup> sowie der Blick von *Anna Katharina Mangold*<sup>22</sup> auf Antidiskriminierungsrecht als Ermöglichungsbedingung der demokratischen Begegnung von Bürger:innen als Freie und Gleiche, der auch für das Wahlrecht herangezogen werden könnte.<sup>23</sup>

Dieser Beitrag setzt, inspiriert von diesen Arbeiten, unmittelbar bei dem Wahlrecht an und schlägt einen kontextualisierenden, relationalen Blick auf das Wahlrecht als subjektivem Recht vor. Nimmt man das Wahlrecht in Art. 38 Abs. 1 GG als Garantie individueller politischer Selbstbestimmung in den Blick, lässt sich aus einer relationalen Perspektive die Frage nach den Bedingungen dieser individuellen Selbstbestimmung im Politischen stellen.<sup>24</sup> Diese Perspektive ist mit dem Prinzip der streng formalen Wahlrechtsgleichheit zusammenzubringen (dazu sogleich), bevor das Konzept relationaler Wahlrechtsgleichheit entfaltet werden kann (dazu unter 3.).

## II. Streng formale Wahlrechtsgleichheit

Die Wahlrechtsgleichheit des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG wird gemeinhin als „streng formaler“ Gleichheitssatz verstanden.<sup>25</sup> Gemeint ist, dass alle Staatsbürger:innen das aktive und passive Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben können.<sup>26</sup> Daraus werden insbesondere die Erfolgswert- und die Zählwertgleichheit abgeleitet, bezüglich derer die formale Wahlrechtsgleichheit als Unterscheidungsverbot wirkt.<sup>27</sup> Der „strenge“ Prüfungsmaßstab schlägt sich in den Anforderungen der Rechtfertigungsprüfung nieder: Notwendig ist das Vorliegen eines „besonderen, sachlich legitimier-

---

20 *Friederike Wapler*, Politische Gleichheit: demokratietheoretische Überlegungen, *JÖR* 67 (2019), S. 427–455.

21 *Cara Röhner*, Von Repräsentation zu demokratischer Gleichheit: Politische Teilhabe und gesellschaftliche Ungleichheit, *Der Staat* 59 (2020), S. 421–450.

22 *Anna Katharina Mangold*, Demokratische Inklusion durch Recht: Antidiskriminierungsrecht als Ermöglichungsbedingung der demokratischen Begegnung von Freien und Gleichen, 2021.

23 Siehe dazu bereits *Valentiner* (Fn. 3), S. 209 (217 ff.).

24 Siehe dazu bereits *Valentiner* (Fn. 3), S. 209–227.

25 Siehe nur BVerfGE 51, 222 (234); 78, 350 (357 f.); 82, 322 (337); 85, 264 (315); 129, 300 (317).

26 BVerfGE 60, 162 (167); 71, 81 (94).

27 *Paul Kirchhof*, in: Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz (Begr./Hrsg.), GG, 107. EL März 2025, Art. 3 Abs. 1 GG Rn. 271.

ten, ‚zwingenden‘ Grundes“.<sup>28</sup> Der Maßstab des „zwingenden“ Grundes wird in der Rechtsprechung und Literatur durchaus uneinheitlich verwendet.<sup>29</sup> Dabei zeigt sich in der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Bedeutungszuwachs der „Wirklichkeitsorientierung“ für die Bestimmung des „zwingenden“ Grundes.<sup>30</sup>

Die streng formale Wahlrechtsgleichheit ist – das betont *Ute Sacksofsky* – eine zentrale Bedingung demokratischer Wahlen. Sie stellt dabei auf die Notwendigkeit eines strengen Prüfungsmaßstabs ab, um eine strikte Gleichheitsprüfung für den Sachbereich der Wahlen zu gewährleisten.<sup>31</sup> Darin liegt der eigentliche Kern des Konzepts der „streng formalen Wahlrechtsgleichheit“: nicht in einem ausschließlich formal zu verstehenden Verständnis der Wahlrechtsgleichheit, sondern in dem strengen Prüfungsmaßstab. Im Wahlrecht gilt es – so *Ute Sacksofsky* –, „die Einhaltung der Spielregeln des demokratischen Kampfes um die Macht genau [zu kontrollieren] [...] [und] zu verhindern, dass einer der beteiligten Spieler allzu große Macht in der Gestaltung der Spielregeln erhält.“<sup>32</sup>

Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit darf aber nicht überformalisiert werden: Das Bundesverfassungsgericht spricht in einzelnen Entscheidungen ausdrücklich vom „Grundsatz der formalen *Chancengleichheit*“<sup>33</sup> im Wahlrecht und betont in Zusammenschau mit der *Chancengleichheit* der Parteien, dass bei „allgemeinen politischen Wahlen der Grundsatz der *Chancengleichheit* [gebietet], jeder Partei und jedem Wahlbewerber grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im Wahlkampf und im Wahlverfahren offenzuhalten.“<sup>34</sup> Solche Formulierungen lassen erkennen, dass formale Geltung und die Berücksichtigung der Bedingungen demokratischer Willensbildung und Wahlen sich nicht notwendigerweise ausschließen. Auch enthält das geltende Wahlrecht trotz strengen Prüfungsmaßstabs eine Reihe anerkannter Durchbrechungen der formalen Wahlrechtsgleichheit – etwa

28 BVerfGE 129, 300 (320 m.w.N.). Vgl. schon BVerfGE 1, 208 (248 f.); 51, 222 (236); 95, 408 (418); 120, 82 (106).

29 Siehe dazu *Jan-Marcel Drossel*, Wahlssystem und Wahlgleichheit: Eine verfassungsdogmatische Untersuchung von Gestaltungsspielraum und Beschränkungen des Gesetzgebers im Bundestagswahlrecht, 2021, S. 95 ff.

30 Dazu näher *Dana-Sophia Valentiner*, Wahlvorschlagsrecht in der Krise? Unterschriftenquoten im Wahlrecht auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, AöR 147 (2022), S. 176 (186 f.).

31 *Sacksofsky* (Fn. 19), Rn. 61.

32 *Sacksofsky* (Fn. 19), Rn. 28.

33 BVerfGE 99, 1 (17). Hervorh. d. Verf.

34 BVerfGE 71, 81 (94) mit Verweis auf BVerfGE 47, 198 (226); 52, 63 (89 f.).

die Beschränkung des Wahlrechts auf Staatsangehörige<sup>35</sup> oder die Altersgrenze.<sup>36</sup>

Vor diesem Hintergrund erscheint es lohnend, die Dogmatik der streng formalen Wahlrechtsgleichheit und die historisch gewachsenen Gleichheitsvorstellungen im Wahlrecht kritisch zu hinterfragen,<sup>37</sup> auch weil die Rechtsprechung die Wirklichkeitsorientierung des Wahlrechts in jüngerer Zeit immer wieder betont hat (s.o.). Differenzierungen im Wahlrecht können insbesondere durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlgleichheit die Waage halten kann.<sup>38</sup> Sie machen vor allem da Sinn, wo streng formale Gleichheit sich aufgrund struktureller gesellschaftlicher Ungleichheiten als Illusion entpuppt. Diesen „Realitätscheck“ gibt die Verfassung mit dem Gleichberechtigungsgebot in Bezug auf die Geschlechterdimension auch des Wahlrechts vor.

### III. Relationale Wahlrechtsgleichheit

Das Wahlrecht ist der wichtigste vom Grundgesetz gewährleistete subjektive Anspruch der Bürger:innen auf demokratische Teilhabe und Garant für individuelle politische Selbstbestimmung.<sup>39</sup> Diese Selbstbestimmung ist jedoch nicht voraussetzungslos: Sie erfordert Selbstbestimmungsfähigkeit,<sup>40</sup> und sie hängt ab von internen und externen Bedingungen, die immer auch in einem Gesellschaftsgefüge (strukturell) zu verorten sind. Selbstbestimmt ist man nicht für sich allein, sondern in Beziehungen zu anderen in einem gesellschaftlichen Kontext.<sup>41</sup>

Aus einer relationalen Perspektive lässt sich Gleichberechtigung als Bedingung individueller Selbstbestimmung im Politischen begreifen. Sie realisiert sich strukturell – unter anderem – durch die auf Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG gestützte Gleichstellungspolitik. Ob das Wahlrecht gleichberechtigt und diskriminierungsfrei ausgeübt werden kann, ist nach einem solchen Verständnis eine Frage, die bereits Inhalt und Reichweite des Wahlrechts

---

35 § 12 Abs. 1 BWahlG, Art. 116 GG.

36 Art. 38 Abs. 2 GG, § 12 Abs. 1 Nr. 1 BWahlG.

37 Siehe *Sina Fontana*, Parität als verfassungsrechtlicher Diskurs, DVBl. 2019, S. 1153 (1154).

38 Vgl. BVerfGE 95, 408 (418); 121, 266 (297); 135, 259 (286).

39 Vgl. BVerfGE 123, 267 (340); 129, 124 (169); 134, 366 (380 Rn. 18).

40 BVerfGE 99, 341 (351).

41 Dazu näher *Valentiner* (Fn. 3), S. 209 (222).

selbst betrifft. Das Gleichberechtigungsgebot des Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG gewinnt damit unmittelbare Bedeutung für das Verständnis des Art. 38 Abs. 1 GG: Es ergänzt die formale Wahlrechtsgleichheit um eine strukturelle Dimension, die auf reale Teilhabechancen zielt. Relationale Wahlrechtsgleichheit bedeutet in diesem Sinne, die Gleichheit im Wahlrecht kontextualisiert, in ihren sozialen Bedingungen, zu denken.

#### *D. Paritätsgesetze als Prüfstein relationaler Wahlrechtsgleichheit*

Die Frage nach der Zulässigkeit von Paritätsgesetzen ist damit noch nicht beantwortet. Quotenregelungen im Wahlrecht lassen sich als dogmatische Figur eines materialen Gleichheitsverständnisses reformulieren, müssen aber zur Rechtfertigung den strengen Verhältnismäßigkeitsanforderungen genügen, die sich bei Paritätsgesetzen (mit alternierender Listenbesetzung) aus den Beeinträchtigungen der Parteienfreiheit (Art. 21 GG) und der Wahlrechtsgrundsätze (insbesondere: der Freiheit und Gleichheit der Wahl) ergeben.

Die Landesverfassungsgerichte Thüringen und Brandenburg haben in ihren Entscheidungen eine Abwägung mit dem Gleichberechtigungsgebot gar nicht erst vorgenommen und in diesem Zusammenhang schlicht auf das Prinzip streng formaler Wahlrechtsgleichheit verwiesen.<sup>42</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat, ohne sich zur Zulässigkeit von Paritätsgesetzen zu äußern, jedenfalls herausgestellt, dass das Gleichberechtigungsgebot der Parteienfreiheit und den Wahlrechtsgrundsätzen grundsätzlich „gleichrangig“ sei.<sup>43</sup>

Steigt man in die Prüfung der Abwägung ein, kommen zwei Einwände von *Ute Sacksofsky* gegen die bisherigen landesrechtlichen Versuche zum Tragen. Der erste Einwand lautet: Die bisherigen Paritätsregelungen beinhalten eine integrierte Männerquote, für die es „an jeglicher verfassungsrechtliche[r] Rechtfertigung [fehlt].“<sup>44</sup> Dem ist zuzustimmen. Strukturell benachteiligt in unserem Partei- und Wahlsystem sind Frauen. Wenn Paritätsregelungen getroffen werden, müssen sie daher die Frauen in den Blick

---

42 BbgVerfG, NJW 2020, 3579 (3583); ThürVerfGH, NVwZ 2020, 1266 (1272).

43 BVerfG, NVwZ 2021, S. 469 (476).

44 *Ute Sacksofsky*, § 19 Gleichheitsrechte, in: Matthias Herdegen/Johannes Masing/Ralf Poscher/Klaus-Ferdinand Gärditz (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts, 2021, Rn. 128.

nehmen, etwa durch eine Frauenquote in Höhe von 50 % für alle Plätze oder die Besetzung jedes zweiten Platzes mit einer Frau.

Der zweite Einwand von *Ute Sacksofsky* liest sich im Handbuch des Verfassungsrechts wie folgt: „Der Zwang zur Parität entspricht einem Kästchendenken, das überwunden werden sollte.“<sup>45</sup> Das zielt auf die schematischen Ansätze im Landesrecht, aber auch auf den bisherigen geschlechtsbinären Umgang der Landesgesetzgeber mit nicht-binären Personen ab, die sich entscheiden sollten, auf einem Männer- oder einem Frauenplatz zu kandidieren. Eine klare Ausrichtung am Ziel der Überwindung von Benachteiligung zulasten von Frauen durch Frauenquoten könnte hier Abhilfe schaffen; beantwortet aber nicht die weitergehende aufgeworfene Frage, inwiefern zur Überwindung von Diskriminierung z.B. von nicht-binären Personen Maßnahmen im Wahlrecht gerechtfertigt sein könnten.

Einen dritten Einwand oder vielmehr einen alternativen Weg diskutiert *Ute Sacksofsky* schon 2012 im MERKUR unter dem schönen Titel „Denkmalschutz im Wahlrecht“: Müssen es paritätische Regelungen für die Gestaltung der Listen sein? Dazu *Ute Sacksofsky*: „Eines der größten Defizite des deutschen Systems ist die völlige Abhängigkeit der Wählerinnen und Wähler von der Kandidatenaufstellung durch die Parteien. [...] Bei Mehrmandatswahlkreisen wie in Schweden ist es dagegen möglich, das von Kommunalwahlen bekannte System des Kumulierens und Panaschierens auch für die Bundestagswahlen in sinnvoller und praktikabler Weise aufzunehmen.“ Das ist nicht frei von Risiken, so *Sacksofsky* weiter: „Freilich: Erweiterte Mitbestimmungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger mögen zu unerwünschten, ja »falschen« Entscheidungen führen. Doch dies ist das demokratische und freiheitliche Prinzip: Nicht der Staat (oder die Partei) weiß, was »richtig« ist, sondern jeder und jede Einzelne.“<sup>46</sup>

Damit ist auch der Diskussionsraum über neue Wege in der Paritätsdiskussion markiert: Die rechtliche Zulässigkeit von Paritätsregelungen hängt von der konkreten Ausgestaltung von Normbefehl und Rechtsfolge sowie dem Wahlrechtssystem, in das sie eingefügt werden sollen, ab. In Wahlrechtssystemen wie in Hamburg, die Kumulieren und Panaschieren erlauben, haben Paritätsregelungen von vornherein eine andere Eingriffsintensität, sowohl für die Wählenden, die einer Geschlechterpräferenz in

---

45 *Sacksofsky* (Fn. 44), Rn. 129. Zum Kästchendenken heißt es dort: „Dies zeigt sich etwa im Umgang mit intersexuellen Personen. Diese dürfen sich ‚aussuchen‘, ob sie auf der Männer- oder der Frauenliste kandidieren, müssen sich damit aber genau mit einem Geschlecht identifizieren, ob sie es wollen oder nicht.“

46 *Ute Sacksofsky*, Denkmalschutz im Wahlrecht, MERKUR 2012, S. 1144 (1149 f.).

ihrer Wahlentscheidung Ausdruck verleihen können, als auch für die Parteien, deren Macht über die Liste eingeschränkt ist. In solchen Systemen ist beispielsweise denkbar, nach Auszählung der Wahlkreislisten bei der Vergabe der Landeslistenplätze eine Geschlechterquote zur Anwendung zu bringen.

### *E. Fazit*

Der fortbestehende *Gender Gap* bei der politischen Teilhabe zeigt, dass formale Gleichheit allein keine gleichberechtigte Demokratie garantiert. Wahlrechtliche Paritätsregelungen werfen komplexe Fragen nach dem Verhältnis von Gleichberechtigung und Wahlrecht auf. Für die Beantwortung dieser Fragen wurden zwei verfassungsrechtliche Ansatzpunkte markiert: Erstens erstreckt sich das verfassungsrechtliche Gleichberechtigungsgebot aus Art. 3 Abs. 2 GG auf das Wahlrecht und gibt einen „Realitätscheck“ in Bezug auf die Gleichberechtigung für Wahlen vor. Zweitens kann die Wahlrechtsgleichheit als spezieller Gleichheitssatz relational verstanden werden. Ein solches Verständnis ermöglicht es, die tatsächlichen Bedingungen individueller politischer Selbstbestimmung in den Blick zu nehmen. Paritätsregelungen im Wahlrecht sind vor diesem Hintergrund kein Widerspruch zu Demokratieprinzip und Wahlrecht, sondern deren konsequente Fortschreibung unter Bedingungen fortbestehender Ungleichheiten.

