

Gesetzentwurf

der Fraktion GRÜNE

Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und des Gesetzes über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart

A. Zielsetzung

1. Verbesserung der Wahlchancen von Frauen bei Kommunalwahlen mit dem Ziel einer paritätischen Berücksichtigung von Frauen und Männern bei der Aufstellung von Bewerberinnen und Bewerbern für die Wahlvorschläge von Parteien und Wählervereinigungen.
2. Sitzverteilung entsprechend dem Zählverfahren nach Sainte Lague/Schepers.
3. Herabsetzung des Wahlalters für die Ausübung des aktiven Wahlrechts im Verband Region Stuttgart auf 16 Jahre.

B. Wesentlicher Inhalt

1. Bei der Listenaufstellung soll eine paritätische Besetzung gewährleistet werden.
2. Ersetzung des Zählverfahrens nach d'Hondt durch das nach Sainte-Lague/Schepers.
3. Änderung der Wahlrechtsregelung im GVRS durch Erteilung des aktiven Wahlrechts ab 16 Jahren.

C. Alternativen

Weiterhin unbefriedigende Repräsentanz von Frauen in kommunalen Gremien und Beibehaltung des Ausschlusses von jungen Menschen ab 16 Jahren vom aktiven Wahlrecht bei Kommunalwahlen.

D. Kosten

Keine.

Der Landtag wolle beschließen,

dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und des Gesetzes über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart

Artikel 1

Änderung des Kommunalwahlgesetzes

Das Kommunalwahlgesetz in der Fassung vom 1. September 1983 (GBl. S. 429), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 28. Juli 2005 (GBl. S. 578), wird wie folgt geändert:

1. § 9 wird wie folgt geändert:

a) Folgender neue Absatz 1 wird eingefügt:

„(1) Bei der Aufstellung der Listen für die Wahlvorschläge von Parteien, die weibliche und männliche Mitglieder haben, ist eine paritätische Berücksichtigung von Frauen und Männern zu gewährleisten.“

b) Die bisherigen Absätze 1 bis 5 werden Absätze 2 bis 6.

c) Im neuen Absatz 3 wird folgender neue Satz 1 eingefügt:

„Für die Wahl der Ortschaftsräte gilt § 9 Abs. 1 nicht.“

d) Im neuen Absatz 4 werden die Worte „und 2“ durch die Worte „bis 3“ ersetzt.

2. § 25 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Die Sitze werden bei der Wahl der Gemeinderäte vom Gemeindewahlausschuss auf die Wahlvorschläge nach dem Berechnungsverfahren nach Sainte-Lague/Schepers im Verhältnis ihrer Gesamtstimmenzahl nach der absteigenden Reihenfolge der Höchstzahlen verteilt, die sich durch Teilung der auf die jeweiligen Wahlvorschläge entfallenen gültigen Stimmen durch ungerade Zahlen in aufsteigender Reihenfolge, beginnend mit der Zahl eins, ergibt. Sind Höchstzahlen gleich, so entscheidet über die Reihenfolge ihrer Zuteilung das Los.“

Artikel 2

Änderung des Gesetzes über die Errichtung
des Verbands Region Stuttgart

Das Gesetz über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart vom 7. Februar 1994 (GBl. S. 92), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 14. Dezember 2004 (GBl. S. 882), wird wie folgt geändert:

1. In § 8 Abs. 2 wird nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

„Wenn für die einzelnen Listen Männer und Frauen kandidieren, so ist bei der Listenaufstellung eine paritätische Berücksichtigung von Frauen und Männern zu gewährleisten, soweit Bewerberinnen und Bewerber zur Verfügung stehen.“

2. In § 9 Abs. 1 Ziffer 2 wird die Ordnungszahl „18.“ durch die Ordnungszahl „16.“ ersetzt.

Artikel 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

18. 09. 2008

Kretschmann, Sckerl
und Fraktion

Begründung

Allgemeines:

I. Einführung paritätisch besetzter Wahlvorschlagslisten

Mit diesem Gesetzentwurf sollen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass bei der Aufstellung der Kandidatenlisten eine paritätische Berücksichtigung von Frauen und Männern stattfindet, sofern, wie im Regelfall, sowohl Männer als auch Frauen Mitglieder der Parteien und Wählervereinigungen sind. Eine paritätische Besetzung der Kandidatenliste bedeutet, dass sie sich aus 50 % männlichen Bewerbern und 50 % weiblichen Bewerberinnen zusammensetzt, wenn ausreichend Männer und Frauen kandidieren. Stehen weniger Kandidatinnen oder Kandidaten zur Verfügung, so kann nur eine entsprechend niedrigere Quote erreicht werden, allerdings ist das Potenzial der Bewerberinnen und Bewerber auszuschöpfen. Insoweit greift der Rechtsgrundsatz „Niemand schuldet Unmögliches“ (*ultra posse nemo obligatur*).

Da nach § 9 Abs. 1 Satz 4 über die Wahl der Bewerberinnen und Bewerber eine Niederschrift anzufertigen ist, steht damit auch fest, wie viele Bewerberinnen und Bewerber sich zur Wahl gestellt haben, sodass die Einhaltung der gesetzlichen Pflicht zur paritätischen Listenaufstellung ohne weiteren Aufwand kontrolliert werden kann.

Bis Mitte der 90-er Jahre wurde darüber gestritten, ob Frauenquoten durch Parteistatut verbindlich und verfassungskonform vorgeschrieben werden können. Diese Frage wird seit der Verfassungsreform im Jahr 1994, durch die Artikel 3 Abs. 2 Satz 2 GG („*Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.*“) in das Grundgesetz eingefügt wurde, eindeutig bejaht (vgl. Klein, in: Mauz/Dürig/Herzog/Scholz, GG Band III Artikel 17 bis 27, Stand 2006, Artikel 21 Rdn. 353 m. w. N.).

Bis heute ist umstritten, ob eine gesetzliche Quotenregelung verfassungsrechtlich zulässig ist. Sofern diese Frage in der Fachliteratur verneint wird, wird überwiegend auf ältere Stimmen aus der Zeit vor 1994 verwiesen.

Heute, 14 Jahre nachdem der staatliche (!) Gleichstellungsauftrag mit Verfassungsrang ausgestattet und dies auch im europäischen Verfassungsvertrag bekräftigt wurde, ist der Verfassungstext klar im Sinne seiner teleologischen Zielrichtung auszulegen, Fördermaßnahmen zur Abschaffung von Benachteiligungen von Frauen durch aktives, staatliches Tun zu erreichen.

Im Einklang mit der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, Beschl. vom 18. November 2003, BVerfGE 109,64) ist festzustellen, dass sich

„die Rechtslage, soweit sie den Grundsatz der Gleichberechtigung der Geschlechter betrifft, durch die Fortentwicklung des europäischen Gemeinschaftsrechts und des deutschen Rechts zur Durchsetzung des Grundsatzes der Gleichberechtigung der Geschlechter, insbesondere durch die Neufassung des Artikel 3 Abs. 2 GG geändert hat“,

und dass verbindliche Quotenregelungen für die Aufstellung von Kandidatenlisten für öffentliche Wahlen vom Gestaltungsauftrag des Grundgesetzes gedeckt sind. Zu diesem Ergebnis kommt ein bislang unveröffentlichtes Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Schleswig-Holsteinischen Landtags vom Juni 2007.

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer gesetzlichen Quotierung der Kandidatenlisten beurteilt sich nach Artikel 3 Abs. 2 S. 2 sowie Artikel 21 Abs. 1 S. 2, Artikel 38 Abs. 1 S. 1 GG. Die Quotierung der Kandidatenlisten stellt eine Fördermaßnahme i. S. von Artikel 3 Abs. 2 S. 2 GG dar. Indem sie die einseitige Dominanz von männlichen Bewerbern verhindert, wirkt sie einer Privilegierung dieser bislang überrepräsentierten Gruppe bei Wahlen zugunsten der bislang unterrepräsentierten Gruppe der Frauen entgegen. Damit liegt keine die Gruppe der Männer benachteiligende Ungleichbehandlung vor, obwohl aufgrund der geschlechtsspezifischen Zusammensetzung der Wahlvorschlagslisten bei der innerparteilichen Kandidatenaufstellung einige männliche Bewerber wegen ihres Geschlechts nicht wählbar sind, weil die Listenplätze zu 50 % Frauen vorbehalten sind, sofern ausreichend Kandidatinnen zur Verfügung stehen.

Auch soweit der Schutzbereich des Artikel 21 Abs. 1 S. 2 GG betroffen ist, der nicht nur die Gründung, sondern auch die Betätigung der Parteien einschließlich deren Ausgestaltung des innerparteilichen Wahlsystems umfasst, ist die vorgeschlagene Regelung einer paritätisch besetzten Wahlvorschlagsliste mit 50 % männlichen und 50 % weiblichen Kandidaten nicht nur verfassungsrechtlich unbedenklich, sondern geradezu geboten, weil auch die Parteien der Einhaltung des Grundsatzes der Chancengleichheit verpflichtet sind. Insofern zeigt die Reichweite des staatlichen Gleichstellungsauftrags als kollidierendes Verfassungsrecht die Grenzlinie auf, wo die verfassungsimmanenten Schranken des Selbstorganisationsrechts der Parteien liegen. Maßstab für die Bestimmung dieser Schranken ist die Frage, ob eine gesetzliche Quotenregelung erforderlich, geeignet und verhältnismäßig ist.

Zur Ausgangslage ist festzustellen, dass die Verfassungsnovelle seit 1994 keine Änderung der Verfassungswirklichkeit bewirkt hat: die Unterrepräsentanz von Frauen in Gemeinderäten und in Kreistagen hat sich kaum verändert und der Frauenanteil bei den Kandidaturen ist nahezu unverändert geblieben:

Bei den Kandidaturen für die Kreistagswahlen lag der Frauenanteil im Jahr 1999 und im Jahr 2004 bei 27,3 %. Für die Gemeinderatswahlen war nur eine leichte Steigerung (+ 0,9 %) von 27,3 % im Jahr 1999 auf 28,2 % im Jahr 2004 zu verzeichnen (vgl. Drucksache 13/3272).

Alle flankierenden Maßnahmen, wie die finanzielle Förderung eines Monitoringprogramms für Frauen, Initiativen der Landeszentrale für politische Bildung, alle Appelle an die Parteien und Wählervereinigungen, mehr Frauen auf die Wahlvorschlagslisten zu setzen, erwiesen sich als untaugliche Mittel, der allseits beklagten Unterrepräsentanz von Frauen bei der Kandidatenaufstellung entgegenzuwirken. Parteien und Wählervereinigungen haben sich auch 14 Jahre nach der Verfassungsnovelle als unfähig erwiesen, sich im Rahmen ihrer Parteienautonomie Satzungsregelungen zu geben, welche die Benachteiligung von Frauen beenden.

Ohne eine gesetzliche Quotierungsregelung wird sich daher diese allseits als inakzeptabel bezeichnete Situation nicht wesentlich ändern; ein Eingreifen des Gesetzgebers ist daher unabdingbar erforderlich.

Eine Quotierungsregelung ist erwiesenermaßen auch geeignet, den Frauenanteil in Kommunalparlamenten zu verbessern, denn überall dort, wo Parteien quotierte Listen aufgestellt haben, wurde die Repräsentanz von Frauen deutlich verbessert.

Die vorgeschlagene Regelung, die auf eine paritätische Listenbesetzung zielt, ohne den Parteien und Wählervereinigungen bestimmte Listenplätze für die Besetzung mit Männern und Frauen vorzuschreiben, ist auch verhältnismäßig

im engeren Sinne, weil damit ein maximales Maß an parteiinterner Gestaltungsfreiheit erhalten bleibt und das Selbstorganisationsrecht nicht mehr als unbedingt erforderlich eingeschränkt wird.

Insbesondere für die Wahlen zur Besetzung von Kommunalparlamenten, bei denen die Wähler kumulieren und panaschieren können, erscheint eine paritätisch besetzte Wahlvorschlagsliste erforderlich aber auch ausreichend, die Chancengleichheit von Männern und Frauen bei der Kommunalwahl in Baden-Württemberg zu wahren.

II. Ersetzung des Auszähl- und Sitzverteilungsverfahrens nach d'Hondt durch das Verfahren nach Sainte-Lague/Schepers

Das Auszähl- und Sitzverteilungsverfahren nach d'Hondt benachteiligt anerkanntermaßen kleine Parteien und Wählervereinigungen. Dieses Verfahren, das bislang auch für Landtagswahlen galt, wurde mit Wirkung für die Landtagswahl im Jahr 2011 ersetzt durch das Verfahren nach Sainte-Lague/Schepers.

Auch für die Wahlen zur Besetzung der Kommunalparlamente ist die Benachteiligung kleiner Parteien nicht mehr hinnehmbar. Da mit dem Verfahren nach Sainte-Lague/Schepers eine in der Praxis bewährte Methode für die Stimmenauszählung und Sitzverteilung zur Verfügung steht, soll auch das Kommunalwahlrecht entsprechend geändert werden.

III. Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre

In einem „Kinderland Baden-Württemberg“ müssen Jugendliche ernst genommen werden und auch politischen Einfluss auf Wahlen ausüben können, zumal die Entscheidungen von Kommunalparlamenten oft mit weitreichenden Konsequenzen für die nächsten Generationen verbunden sind.

In fünf Bundesländern (Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) dürfen Jugendliche ab einem Alter von 16 Jahren bei Kommunalwahlen mitwählen. Die Erfahrungen, die in diesen Ländern mit der Absenkung des Wahlalters gemacht wurden, sind durchweg positiv zu bewerten.

Auch die Erfahrungen mit Jugendparlamenten zeigen, dass 16-Jährige politische Entscheidungen durchaus verstehen, analysieren und bewerten können, wenn sie altersgerecht vermittelt werden.

Daher wird hier eine Änderung des Gesetzes über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart vorgeschlagen, die mit einem gleichzeitig eingebrachten Verfassungsänderungsgesetz korreliert, mit dem Ziel, das allgemeine Wahlalter in Baden-Württemberg von 18 auf 16 Jahre abzusenken.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

I. Artikel 1 Gesetz zur Änderung des Kommunalgesetzes

Ziffer 1 Buchst. a

Mit dem neu eingefügten Absatz 1 in § 9 wird für die Kandidatenaufstellung eine paritätische Listenbesetzung vorgeschrieben. Dies bedeutet eine Quotierung von 50 % Männern und 50 % Frauen, wenn Parteien oder Wählervereinigungen über eine ausreichende Zahl von männlichen Bewerbern und weib-

lichen Bewerberinnen verfügen. Gruppierungen, die reine Männer- oder reine Frauenlisten aufstellen wollen, sind von dieser Verpflichtung ausgenommen.

Ziffer 1 Buchst. b

Folgeänderung.

Ziffer 1 Buchst. c

Für die Wahl der Ortschaftsräte gilt die Verpflichtung zur Aufstellung paritätisch besetzter Listen aus Praktikabilitätsgründen nicht.

Ziffer 1 Buchst. d

§ 9 Abs. 4 (neu) erstreckt die für Parteien geltende Regelung der Kandidatenaufstellung auch auf mitgliedschaftlich organisierte Wählervereinigungen.

Ziffer 2

Mit der Neuregelung in § 25 Abs. 1 wird das Auszähl- und Sitzverteilungsverfahren künftig nach Sainte-Lague/Schepers vorgenommen, wobei die Regelung der Systematik der Wahlrechtsänderung des Landtagswahlrechts folgt.

II. Artikel 2 Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart

Ziffer 1

Mit der Neuregelung in § 8 Abs. 2 Satz 2 (neu) wird die Verpflichtung zur Aufstellung paritätisch besetzter Wahlvorschlagslisten auch für die Wahl zum Regionalparlament vorgeschrieben.

Ziffer 2

Durch die Neuregelung wird das Wahlalter von 18 auf 16 Jahre abgesenkt.

III. Artikel 3 Inkrafttretensregelung