

## **Gesetzentwurf**

**der Fraktion GRÜNE und  
der Fraktion der CDU**

### **Gesetz zur Änderung des Landtagswahlgesetzes**

#### A. Zielsetzung

Der Wahlkreis 62 Tübingen soll zu Gunsten des Wahlkreises 63 Balingen um die Gemeinden Hirrlingen und Starzach verkleinert werden, um die verfassungsrechtlichen Bestimmungen und die Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs für die Größe von Wahlkreisen bei der Landtagswahl einhalten zu können. Zudem sollen die in bundesrechtlichen Wahlvorschriften bereits enthaltenen Vorgaben zur einmaligen und persönlichen Ausübung des Wahlrechts und zur Gesichtsverhüllung in das Landtagswahlgesetz übernommen werden.

#### B. Wesentlicher Inhalt

1. Die beiden Gemeinden Hirrlingen und Starzach des Landkreises Tübingen werden vom Landtagswahlkreis 62 Tübingen in den Landtagswahlkreis 63 Balingen umgesetzt.
2. Es wird gesetzlich klargestellt, dass das Wahlrecht nur einmal und nur persönlich ausgeübt werden kann.
3. Es wird ein gesetzliches Verbot der Gesichtsverhüllung für Mitglieder der Wahlorgane, ihre Stellvertreter und die Schriftführer bei der Landtagswahl eingeführt.

#### C. Alternativen

Die verfassungsrechtlich gebotene Verkleinerung des Wahlkreises 62 Tübingen könnte auch durch Umsetzung nur einer der genannten oder anderer Gemeinden in benachbarte Wahlkreise erreicht werden.

D. Kosten für die öffentlichen Haushalte

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht durch die Gesetzesänderung kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Wirtschaft entsteht durch die Gesetzesänderung kein Erfüllungsaufwand.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung ist geringfügig.

F. Nachhaltigkeitscheck

Entfällt.

G. Sonstige Kosten für Private

Keine.

Der Landtag wolle beschließen,  
dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu erteilen:

## **Gesetz zur Änderung des Landtagswahlgesetzes**

### Artikel 1

#### Änderung des Landtagswahlgesetzes

Das Landtagswahlgesetz in der Fassung vom 15. April 2005 (GBl. S. 384), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. April 2019 (GBl. S. 105) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 8 wird wie folgt geändert:
  - a) In Absatz 2 Satz 1 und Satz 2 Nr. 1 wird jeweils das Wort „persönliche“ gestrichen.
  - b) Es wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Jeder Wahlberechtigte kann sein Wahlrecht nur einmal und nur persönlich ausüben.“
2. § 16 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Sie dürfen in Ausübung ihres Amtes ihr Gesicht nicht verhüllen.“
3. Die Anlage (Zu § 5 Abs. 1 Satz 2) wird wie folgt geändert:
  - a) In Nummer 62 Tübingen werden die Angaben „Hirrlingen,“ und „ , Starzach“ gestrichen.
  - b) In Nummer 63 Balingen werden nach dem Wort „Zollernalbkreises“ in einer neuen Zeile die Wörter „Gemeinden Hirrlingen und Starzach des Landkreises Tübingen“ angefügt.

### Artikel 2

#### Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

24.07.2019

Schwarz, Andreas  
und Fraktion

Dr. Reinhart  
und Fraktion

## Begründung

### A. Allgemeiner Teil

#### I. Zielsetzung

Der Wahlkreis 62 Tübingen soll zu Gunsten des Wahlkreises 63 Balingen um die Gemeinden Hirrlingen und Starzach verkleinert werden, um die verfassungsrechtlichen Bestimmungen und die Vorgaben des Verfassungsgerichtshofs für die Größe von Wahlkreisen bei der Landtagswahl einhalten zu können. Zudem sollen die in bundesrechtlichen Wahlvorschriften bereits enthaltenen Vorgaben zur einmaligen und persönlichen Ausübung des Wahlrechts und zur Gesichtshüllung in das Landtagswahlgesetz übernommen werden.

#### II. Inhalt

##### 1. Änderung der Wahlkreise

Die annähernd gleiche Wahlkreisgröße hat im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Gebot der Wahlgleichheit besondere Bedeutung. Sie dient der Einhaltung der verfassungsrechtlichen Grundsätze der Wahlgleichheit im Sinne des Artikels 26 Absatz 4 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV) und der Chancengleichheit der politischen Parteien mit ihren Wahlbewerbern in den Wahlkreisen (Artikel 21 i. V. m. Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes). Nur wenn alle Wahlkreise in etwa dem Landesdurchschnitt der Wahlkreisgröße, bezogen auf die Wahlberechtigten, entsprechen, haben die Stimmen der Wahlberechtigten in den Wahlkreisen ungefähr gleiche Erfolgchancen. Gleiches gilt für die Wahlkreisbewerber für ein Erstmandat, die nur bei annähernd gleich großen Wahlkreisen die gleichen auf die (bzw. auf ihre Partei) entfallenden Stimmzahlen zum Erwerb eines Erstmandats benötigen. Denn in kleineren Wahlkreisen können die Wahlkreisbewerber bei sonst gleichen Bedingungen mit schon weniger Wählerstimmen ein Erstmandat erlangen als Bewerber in größeren Wahlkreisen. Maßstab für die zulässige Wahlkreisgröße der Landtagswahlkreise ist die verfassungsrechtliche Rechtsprechung. Die absolute Höchstgrenze der im Hinblick auf den Grundsatz der Wahlgleichheit noch hinzunehmenden Abweichung der Wahlkreisgröße vom Durchschnittswert liegt bei plus/minus 25 % (StGH, Urteile vom 14. Juni 2007, Az. GR 1/06, und vom 22. Februar 2012, Az. GR 11/11, vgl. auch § 3 Absatz 1 Nummer 3 Bundeswahlgesetz).

Bezogen auf die Landtagswahl 2016 weist kein Wahlkreis Abweichungswerte auf, unter denen der Verfassungsgerichtshof einen Neuzuschnitt der Wahlkreise für zwingend geboten hält. Die Wahlkreise 45 Freudenstadt und 62 Tübingen überschreiten allerdings die 20%-Marke.

Beim Wahlkreis 45 Freudenstadt, der bezogen auf die Landtagswahl 2016 einen Abweichungswert von -21,24 % aufweist, wird von einer Neuabgrenzung abgesehen. Ausgehend von der bisherigen Entwicklung der Abweichungswerte steigt seit 2006 der negative Abweichungswert um rund 0,3 Prozentpunkte jährlich (Landtagswahl 2006: -18,59 %; Landtagswahl 2011: -20,01 %; Landtagswahl 2016: -21,24 %; Bundestagswahl 2017, umgerechnet auf die 70 Landtagswahlkreise: -21,68 %), es dürfte ein weiterer Anstieg des Abweichungswertes von ca. 1,5 Prozentpunkten bis zur Landtagswahl 2021 wahrscheinlich und damit eine Überschreitung der verfassungsrechtlich höchstzulässigen Abweichungsgrenze von -25 % bis dahin nicht zu erwarten sein. Da der Wahlkreis mit dem Landkreis identisch ist, soll der Wahlkreis – wie auch 2009 bei der Neueinteilung zahlreicher Wahlkreise – im Sinne der Wahlkreiskontinuität unangetastet bleiben.

Beim Wahlkreis 62 Tübingen droht mit einem Abweichungswert von +22,46 % bei der Landtagswahl 2016 ein Überschreiten der 25-%-Grenze bis zur Landtagswahl 2021. Vor dem Hintergrund, dass der Wahlkreis nach der Neuabgrenzung durch Gesetz vom 19. Oktober 2009 (GBl S. 534) auf einen Abweichungswert von +15,12 % verkleinert worden war, jedoch zur Landtagswahl 2011 ein Anstieg des Abweichungswertes auf +19,85 % (+4,73 Prozentpunkte), zur Landtagswahl 2016 ein weiterer Anstieg um 2,61 Prozentpunkte auf +22,46 % und, bezogen auf die Wahlberechtigten der Bundestagswahl, 2017 auf +23,06 % zu verzeichnen ist, wird im Hinblick auf die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs eine Verkleinerung des Wahlkreises für erforderlich gehalten. Der Anstieg des Abweichungswertes von 2009 bis 2017 um 7,94 Prozentpunkte entspricht im Durchschnitt einem jährlichen Anstieg um 1 Prozentpunkt. Damit dürfte der höchstzulässige Abweichungswert von +25 % im Wahlkreis 62 Tübingen bei der Landtagswahl 2021 überschritten sein. Der Wahlkreis wird um die Gemeinden Hirrlingen und Starzach verkleinert, die in den Wahlkreis 63 Balingen umgesetzt werden.

Von den weiteren 14 Wahlkreisen, die bei der Landtagswahl 2016 Abweichungswerte zwischen +/-15 % und +/-19 % aufwiesen (Wahlkreise 2 Stuttgart II, 3 Stuttgart III, 4 Stuttgart IV, 5 Böblingen, 6 Leonberg, 11 Geislingen, 17 Backnang, 33 Baden-Baden, 35 Mannheim I, 40 Schwetzingen, 48 Breisgau, 60 Reutlingen, 66 Biberach und 67 Bodensee) bedarf keiner einer nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs zwingenden Neuabgrenzung, da mit einem Überschreiten der +/-25 %-Grenze nicht zu rechnen ist. Gleiches gilt für den Landtagswahlkreis Lörrach, der erst bezogen auf die Wahlberechtigten der Bundestagswahl 2017 einen Abweichungswert von +15,11 % erreicht. Diese Wahlkreise bleiben insbesondere im Hinblick auf die Wahlkreiskontinuität unverändert.

Die Verteilung der Wahlkreise auf die Regierungsbezirke wird beibehalten. Eine Änderung ist verfassungsrechtlich nicht geboten.

## 2. Einmalige und persönliche Ausübung des Wahlrechts

Das Wahlrecht kann bereits bisher nur einmal und nur persönlich ausgeübt werden. Um dies ausdrücklich im Gesetz klarzustellen, wie dies auch in bundesrechtlichen Wahlvorschriften (§ 14 Absatz 4 Bundeswahlgesetz, § 6 Absatz 4 Satz 1 Europawahlgesetz) und Wahlgesetzen anderer Bundesländer der Fall ist, wird das Landtagswahlgesetz entsprechend ergänzt.

## 3. Verbot der Gesichtsverhüllung für Mitglieder der Wahlorgane, ihre Stellvertreter und die Schriftführer bei der Landtagswahl

Das Verhüllen des Gesichts soll für Mitglieder der Wahlorgane, ihre Stellvertreter und die Schriftführer bei der Landtagswahl verboten werden, um das Vertrauen in die Tätigkeit und Integrität des Staates sowie dessen Verpflichtung zur weltanschaulich-religiösen Neutralität zu wahren. Zugleich dient die Regelung der Vereinheitlichung mit dem Bundesrecht (§ 10 Absatz 2 Bundeswahlgesetz).

## III. Alternativen

Die verfassungsrechtlich gebotene Verkleinerung des Wahlkreises Tübingen könnte auch durch Umsetzung nur einer der genannten oder anderer Gemeinden in benachbarte Wahlkreise erreicht werden. Die Beibehaltung der bestehenden Rechtslage ist wegen des drohenden Verstoßes gegen das verfassungsrechtliche Gebot der Wahlgleichheit im Wahlkreis 62 Tübingen bei der nächsten Landtagswahl keine Option.

#### IV. Nachhaltigkeitscheck, finanzielle Auswirkungen und Erfüllungsaufwand

Es handelt sich um wahlrechtliche Einzelregelungen, die die Durchführung der Landtagswahl betreffen. Auswirkungen der vorgesehenen Rechtsänderungen auf die ökonomischen, ökologischen und sozialen Verhältnisse einschließlich etwaiger langfristiger Wirkungen sind nicht zu erwarten. Von einem Nachhaltigkeitscheck wurde deshalb abgesehen.

Für die Gemeinden und Landkreise entstehen durch das Gesetz keine messbaren Mehrausgaben. Für das Land Baden-Württemberg fallen durch das Gesetz keine Kosten an. Der Erfüllungsaufwand für die Verwaltung ist geringfügig. Durch die ausdrückliche gesetzliche Regelung der einmaligen und persönlichen Ausübung des Wahlrechts entsteht kein Aufwand, da dies bereits geltendes Recht ist, in dieser Klarheit aber bislang nicht postuliert ist. Das Verbot der Gesichtshüllung für die Mitglieder der Wahlorgane, ihre Stellvertreter und die Schriftführer bei der Landtagswahl ist prophylaktischer Natur. Mit Anwendungsfällen ist nicht zu rechnen, sodass auch hier kein Aufwand entsteht. Durch die neuen Wahlkreisabgrenzungen der Wahlkreise 62 Tübingen und 63 Balingen ändert sich am Erfüllungsaufwand der Gemeinden für die Durchführung der Wahl nichts. Es entsteht geringfügiger einmaliger Umstellungsaufwand bei den Gemeinden und den Kreiswahlleitern bezüglich des Wahlkreiswechsels der Gemeinden. Der Aufwand für die Durchführung der Wahl steigt für die Kreiswahlleitung des Wahlkreises 63 Balingen in dem geringfügigen Maße, in dem er für die Kreiswahlleitung des Wahlkreises 62 Tübingen sinkt. Auch für die Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft entstehen weder Kosten noch bürokratischer Aufwand.

#### *B. Einzelbegründung*

Zu Artikel 1 – Änderung des Landtagswahlgesetzes

Zu Nummer 1 (§ 8)

Zu Buchstaben a und b

Zur Klarstellung wird in Übereinstimmung mit der bisher geltenden Rechtslage gesetzlich festgehalten, dass das Wahlrecht nur einmal und nur persönlich ausgeübt werden kann. Die Regelung im neuen Absatz 3 entspricht den Regelungen im Bund (§ 14 Absatz 4 Bundeswahlgesetz, § 6 Absatz 4 Satz 1 Europawahlgesetz) und den meisten anderen Bundesländern (Artikel 3 Absatz 4 Landeswahlgesetz Bayern, § 3 Absatz 3 Bremisches Wahlgesetz, § 11 Absatz 4 Landtagswahlgesetz Hessen, § 26 Absatz 2 Niedersächsisches Landeswahlgesetz, § 4 Absatz 1 Landeswahlgesetz Rheinland-Pfalz, § 10 Absatz 6 Landtagswahlgesetz Saarland, § 13 Absatz 4 Sächsisches Wahlgesetz, § 27 Absatz 2 Landeswahlgesetz Sachsen-Anhalt, § 6 Absatz 4 Landeswahlgesetz Schleswig-Holstein, § 15 Absatz 4 Landeswahlgesetz Thüringen, vergleiche auch § 3 Absatz 3 Landeswahlgesetz Berlin, § 26 Absatz 4 Satz 1 Landeswahlgesetz Nordrhein-Westfalen).

Zu Nummer 2 (§ 16)

Durch Artikel 4 des Gesetzes zu bereichsspezifischen Regelungen der Gesichtshüllung und zur Änderung weiterer dienstrechtlicher Vorschriften vom 8. Juni 2017 (BGBl. I. S. 1570) wurde § 10 Absatz 2 des Bundeswahlgesetzes (BWG) dahingehend ergänzt, dass die Mitglieder der Wahlorgane für die Bundestagswahl, ihre Stellvertreter und die Schriftführer in Ausübung ihres Amtes ihr Gesicht nicht verhüllen dürfen. Die Vorschrift des § 10 Absatz 2 BWG findet nach § 4 des Europawahlgesetzes für die Europawahl entsprechende Anwendung.

Das Landtagswahlgesetz wird an diese bundesgesetzlichen Regelungen angepasst.

Die Mitglieder der Wahlorgane (§ 10 Absatz 1 LWG) müssen als die nach §§ 11 ff. LWG berufenen Personen identifizierbar sein und dürfen während der Verhandlung, Beratung und Entscheidung in öffentlicher Sitzung ihr Gesicht nicht in einer Weise verhüllen, die die vertrauensvolle Kommunikation behindert oder die unparteiische Wahrnehmung ihres Amtes in Frage zu stellen geeignet ist.

Zu Nummer 3 (Anlage zu § 5 Abs. 1 Satz 2)

Die wegen der drohenden Überschreitung der durchschnittlichen Wahlkreisgröße um mehr als +25% vorzunehmende Verkleinerung des Wahlkreises 62 Tübingen wird durch die Umsetzung der Gemeinden Hirrlingen und Starzach in den Wahlkreis 63 Balingen realisiert. Die Abweichung des Wahlkreises 62 Tübingen von der durchschnittlichen Wahlkreisgröße reduziert sich dadurch auf +17,38% (bisher +22,46% bei der Landtagswahl 2016; +23,06% bei der Bundestagswahl 2017, umgerechnet auf Landtagswahlkreise). Der Abweichungswert des Wahlkreises 63 Balingen steigt auf +9,66% (bisher +4,59% bei der Landtagswahl 2016; +4,20% bei der Bundestagswahl 2017, umgerechnet auf Landtagswahlkreise).

Aufgrund von § 2 Absatz 2 und 4 des Landtagswahlgesetzes, das die Vergabe der (Zweit-)Mandate nach Regierungsbezirken vorsieht, ist die Bildung eines regierungsbezirksübergreifenden Wahlkreises ausgeschlossen. Eine Verkleinerung des Wahlkreises 62 Tübingen kann daher nur durch die Umsetzung von Gemeinden in einen der angrenzenden drei Wahlkreise 60 Reutlingen, 61 Hechingen-Münsingen oder 63 Balingen im Regierungsbezirk Tübingen erfolgen. Ein Ausgleich mit dem benachbarten Wahlkreis 45 Freudenstadt, der mit einem Abweichungswert bei der Landtagswahl 2016 von -21,24% eine Aufstockung vertragen könnte, scheidet aus diesem Grund wegen dessen Zugehörigkeit zum Regierungsbezirk Karlsruhe aus.

Eine Umsetzung einer Gemeinde in den Wahlkreis Reutlingen wird nicht vorgenommen, da dieser selbst bei der Landtagswahl 2016 bereits um +16,52% über dem Wahlkreisdurchschnitt lag und bei einer Umsetzung einer angrenzenden Gemeinde (Dettenhausen oder Oferdingen) gemessen an den Wahlberechtigten der Landtagswahl 2016 eine Abweichung von fast oder über +20% entstehen würde. Bei einer etwaigen Umsetzung einer der genannten Gemeinden in den Wahlkreis Reutlingen müsste auch dieser verkleinert und folglich die Zusammensetzung eines dritten Wahlkreises geändert werden, was im Hinblick auf die Wahlkreiskontinuität nicht vorteilhaft erscheint und deshalb nicht forciert wird.

Alternativ wäre es denkbar gewesen, aus dem Wahlkreis 62 Tübingen die Gemeinde Bodelshausen in den Wahlkreis Hechingen-Münsingen umzusetzen. Allerdings würden dadurch die Gemeinden des Landkreises Tübingen auf drei Wahlkreise verteilt (bislang auf Wahlkreise 62 Tübingen und 60 Reutlingen) und die Gemeinden der Verwaltungsgemeinschaft von Bodelshausen mit Tübingen und Oferdingen auf unterschiedliche Wahlkreise verteilt. Bei einer Umsetzung von Bodelshausen würde die Abweichung des Wahlkreises Tübingen bezogen auf die Landtagswahl 2016 immer noch +19,01% betragen. Damit wäre die Abweichung vom Durchschnitt größer als dies bei der Umsetzung der Gemeinden Hirrlingen und Starzach (+17,38%) der Fall ist, weswegen im Sinne der Nachhaltigkeit deren Umsetzung vorzugswürdig erscheint.

Mit der Umsetzung der Gemeinden Hirrlingen und Starzach in den Wahlkreis 63 Balingen reduziert sich die Abweichung des Wahlkreises 62 Tübingen von der durchschnittlichen Wahlkreisgröße auf +17,38%. Da beim Wahlkreis 62 Tübingen der Abweichungswert von der durchschnittlichen Wahlkreisgröße nach der letzten Neuabgrenzung durch Gesetz vom 19. Oktober 2009 (+15,12%) bis zur Landtagswahl 2016 um 7,34 Prozentpunkte auf +22,46% angestiegen ist, wird

durch die weitere Neuabgrenzung des Wahlkreises mit der Umsetzung der Gemeinden Hirrlingen und Starzach ein Abweichungswert deutlich unter der 20%-Marke erreicht werden. Mit der Umsetzung der Gemeinden, die beide dem Landkreis Tübingen angehören, wird allerdings die Landkreisgrenze durchschnitten, die Gemeinden des Landkreises Tübingen auf drei Wahlkreise verteilt (62 Tübingen, 60 Reutlingen und 63 Balingen) und die Verwaltungsgemeinschaft mit der Stadt Rottenburg a. N. und der Gemeinde Neustetten durchschnitten. Wegen der Schwierigkeiten einer Verkleinerung des Wahlkreises Tübingen ist dies hinnehmbar.

Eine Umsetzung nur einer der beiden Gemeinden (entweder Hirrlingen oder Starzach) erscheint weniger vorteilhaft, da die genannten Nachteile ebenfalls auftreten und die Abweichung des Wahlkreises 62 Tübingen vom Wahlkreisdurchschnitt nur in geringerem Maß reduziert werden kann, sodass mangels Nachhaltigkeit mit einer weiteren Wahlkreisabgrenzung zu ändern ist. So würde der Abweichungswert des Wahlkreises 62 Tübingen bei der Umsetzung Starzachs +19,48 % und bei der Umsetzung Hirrlingens +20,37 % betragen.

#### Zu Artikel 2 – Inkrafttreten

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten. Das Gesetz soll so bald wie möglich und muss spätestens am 1. November 2019 in Kraft treten, da die Änderung der Wahlkreiseinteilung für die Aufstellung der Wahlbewerber für die Landtagswahlen im Jahr 2021 bedeutsam ist. Mit der Wahl der Vertreterversammlungen kann ab 1. November 2019 begonnen werden (§ 24 Absatz 1 Satz 1 Landtagswahlgesetz).