



Gesetzentwurf

der Abgeordneten **Katharina Schulze, Ludwig Hartmann, Eva Lettenbauer, Gülsüren Demirel, Thomas Gehring, Jürgen Mistol, Verena Osgyan, Tim Pargent, Stephanie Schuhknecht, Gisela Sengl, Florian Siekmann** und **Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)**

zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern und des Landeswahlgesetzes – Hälfte-der-Macht-Gesetz

A) Problem

Seit über 100 Jahren haben Frauen in Bayern das Recht, zu wählen, und dennoch gibt es nicht nur Grund zum Feiern: 52 % der bayerischen Bevölkerung sind weiblich, dennoch sind aktuell 73 % der Landtagsabgeordneten Männer. In den bayerischen Kommunen sieht es oft noch schlechter aus. Dies ist fatal, denn demokratische Politik hat die Aufgabe, die gesamte Bevölkerung zu repräsentieren. Die Auswirkungen der Unterrepräsentation von Frauen sind offensichtlich: Themen, die Frauen besonders betreffen, werden nach hinten geschoben. Ansichten und Argumentationen aus Sicht von Frauen sind nicht ausreichend vertreten. Männlich dominierte Parlamente können die Lebenswirklichkeit nicht abbilden und somit die Gesellschaft in ihrer Gänze nicht widerspiegeln. Werden Frauen aufgrund parteiinterner Strukturen nicht nominiert, so können sie mangels Kandidatur auch nicht von den Wählerinnen und Wählern gewählt werden, die selbst keinerlei Einfluss auf die (parteiinternen) Nominierungsverfahren haben. Wählerinnen und Wähler können nur diejenigen Personen wählen, die ihnen von den Parteien und politischen Vereinigungen vorgegeben werden.

B) Lösung

Die Bayerische Verfassung (BV) wird dahingehend ergänzt, dass sich das Förder- und Gleichstellungsgebot in Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV ausdrücklich auf den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu Wahlmandaten und -ämtern bezieht. Zudem soll die Bayerische Verfassung künftig einen Frauenanteil von mindestens 50 % für die Staatsregierung vorgeben.

Die Zahl der Stimmkreise wird halbiert und es werden künftig in den Stimmkreisen von den Parteien jeweils eine Frau und ein Mann aufgestellt, mit der Möglichkeit zur Berücksichtigung von Personen, die gemäß § 22 Abs. 3 und § 45b Abs. 1 Satz 1 des Personenstandsgesetzes weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden können. Gewählt wird auf diese Weise ein von den Wählerinnen und Wählern bestimmtes Stimmkreisduo. Mit Blick auf die Listenmandate wird eine paritätsabhängige Mandatzuteilungsregelung in das Landeswahlgesetz eingeführt.

C) Alternativen

Alternativ zur paritätsbezogenen Mandatzuteilung bei den Listenmandaten könnte das Landeswahlgesetz auch dahingehend geändert werden, dass auf den Wahlkreislisten von den Parteien jeweils mindestens zur Hälfte Frauen aufgestellt werden müssen, wobei Personen, die im Personenstandsregister mit „divers“ oder ohne Geschlechtseintrag beurkundet sind, unabhängig von der Reihenfolge der Listenplätze kandidieren könnten.

Im Übrigen bestehen mit Blick auf das angestrebte Regelungsziel keine Alternativen.

D) Kosten

Keine

Gesetzentwurf

zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern und des Landeswahlgesetzes – Hälfte-der-Macht-Gesetz

§ 1

Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern

Die Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I), die zuletzt durch Gesetze vom 11. November 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Art. 13 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Der Wortlaut wird Satz 1.
 - b) Folgender Satz 2 wird angefügt:

„²Die Gesetzgebung verwirklicht den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu durch Wahlen vergebenen Mandaten und öffentlichen Ämtern.“
2. Art. 14 Abs. 1 Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„⁴Soweit es der Grundsatz der Wahlgleichheit oder Art. 13 Abs. 1 Satz 2 erfordern, sind räumlich zusammenhängende Stimmkreise abweichend von Satz 3 zu bilden.“
3. Art. 43 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Der Wortlaut wird Satz 1.
 - b) Folgender Satz 2 wird angefügt:

„²Mindestens die Hälfte der Mitglieder der Staatsregierung muss weiblich sein.“

§ 2

Änderung des Landeswahlgesetzes

Das Landeswahlgesetz (LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Juli 2002 (GVBl. S. 277, 620, BayRS 111-1-I), das zuletzt durch Gesetz vom 23. Mai 2022 (GVBl. S. 218) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Art. 5 Abs. 2 Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„²Soweit es der Grundsatz der Wahlgleichheit oder Art. 13 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung erfordern, sind räumlich zusammenhängende Stimmkreise abweichend von Satz 1 zu bilden; das Gebiet kreisangehöriger Gemeinden und der räumliche Wirkungsbereich von Verwaltungsgemeinschaften dürfen nicht durchschnitten werden.“
2. Art. 21 Abs. 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Für die Wahl der Abgeordneten als Vertreterinnen und Vertreter ihres Stimmkreises werden 44 Stimmkreise gebildet, und zwar in den Wahlkreisen

Oberbayern	15,
Niederbayern	4,
Oberpfalz	4,
Oberfranken	4,
Mittelfranken	6,

Unterfranken 5,
Schwaben 6.“

3. Art. 27 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

- a) Nr. 3 wird aufgehoben.
b) Die bisherige Nr. 4 wird Nr. 3.

4. Art. 28 wird wie folgt geändert:

- a) Dem Abs. 1 wird folgender Abs. 1 vorangestellt:

„(1) ¹Für jeden Stimmkreisvorschlag muss ein Duo benannt werden, das aus einer weiblichen Bewerberin und einer zweiten Person, die männlich ist, besteht. ²Personen, die entsprechend § 22 Abs. 3 und § 45b Abs. 1 des Personenstandsgesetzes (PStG) weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden können, können frei darüber entscheiden, ob sie sich für einen der den Frauen oder der den Männern zuzuordnenden Teil eines Stimmkreisvorschlags bewerben. ³Jede Person kann nur in einem Stimmkreis benannt werden. ⁴Die Wahlberechtigten haben jeweils eine Stimme nur für die Wahl einer weiblichen Stimmkreisbewerberin oder einer Person im Sinne des § 22 Abs. 3, § 45b Abs. 1 Satz 1 PStG und eine Stimme nur für die Wahl eines männlichen Stimmkreisbewerbers oder einer Person im Sinne des § 22 Abs. 3, § 45b Abs. 1 Satz 1 PStG. ⁵Diese beiden Stimmen können auch auf sich bewerbende Personen, die unterschiedlichen Stimmkreisvorschlägen angehören, vergeben werden.“

- b) Die bisherigen Abs. 1 bis 5 werden die Abs. 2 bis 6.

5. Art. 36 wird wie folgt gefasst:

„Art. 36
Stimmen

Jede Wählerin und jeder Wähler hat drei Stimmen, davon zwei zur Wahl der beiden Stimmkreisabgeordneten und eine zur Wahl der Wahlkreisabgeordneten.“

6. Art. 42 Abs. 2 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

„¹Für die Sitzverteilung wird die Gesamtzahl der auf den Wahlkreis treffenden Sitze, vervielfacht mit der Zahl der Stimmen, die für einen Wahlkreisvorschlag insgesamt abgegeben worden sind, durch die Gesamtzahl der für alle Wahlkreisvorschläge insgesamt abgegebenen Stimmen geteilt, wobei für diese Berechnung der Sitzverteilung auf die Wahlkreisvorschläge die jeweilige Gesamtzahl der Stimmen, die für die Stimmkreisbewerberinnen und die Stimmkreisbewerber des Wahlkreisvorschlags abgegeben wurden, halbiert wird.“

7. Art. 43 wird wie folgt gefasst:

„Art. 43

Wahl der Vertretung der Stimmkreise

(1) ¹In jedem Stimmkreis ist die Bewerberin oder bewerbende Person im Sinne des § 22 Abs. 3, § 45b Abs. 1 Satz 1 PStG gewählt, welche die meisten Stimmen erhalten hat; es ist zudem der Bewerber oder die bewerbende Person im Sinne des § 22 Abs. 3, § 45b Abs. 1 Satz 1 PStG gewählt, der bzw. die die meisten Stimmen erhalten hat. ²Bei Stimmgleichheit mehrerer sich bewerbender Personen innerhalb einer der beiden Gruppen entscheidet zwischen ihnen das von der Stimmkreisleiterin oder vom Stimmkreisleiter zu ziehende Los.

(2) ¹Kann eine nach Abs. 1 gewählte sich bewerbende Person gemäß Art. 14 Abs. 4 der Verfassung keinen Sitz zugeteilt erhalten, so scheiden die auf sie entfallenden Stimmen aus. ²Als gewählt gilt in diesem Fall die Stimmkreisbewerberin oder der Stimmkreisbewerber aus der jeweiligen Gruppe mit der nächsthöheren Stimmenzahl.“

8. Art. 45 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) ¹Innerhalb der Wahlkreisliste werden die nach Art. 42 Abs. 2 und Art. 44 festgestellten Sitze an die sich bewerbenden Personen nach der Zahl der auf sie entfallenden Stimmen paritätisch nach weiblichem und männlichem Geschlecht der Personen verteilt. ²Hierbei werden die Stimmen, die eine sich in einem Stimmkreis bewerbende Person in ihrem Stimmkreis und jene, die sie auf der Wahlkreisliste erhalten hat, zusammengezählt. ³Anschließend erfolgt eine paritätische Verteilung der Sitze, indem die Sitze abwechselnd auf die Kandidatin mit der jeweils höchsten Stimmzahl und dann auf den Kandidaten mit der jeweils höchsten Stimmzahl verteilt werden. ⁴Fällt die jeweils höchste Stimmzahl auf eine Person, die gemäß § 22 Abs. 3 und § 45b Abs. 1 Satz 1 PStG weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden kann, wird der Sitz an diese verteilt und sodann die paritätische Sitzverteilung entsprechend Satz 3 mit der Kandidatin mit der nächsthöchsten Stimmzahl fortgesetzt. ⁵Anstatt mit einer Kandidatin gemäß Satz 4 wird die Sitzverteilung mit einer weiteren Person im Sinne des § 22 Abs. 3, § 45b Abs. 1 Satz 1 PStG fortgesetzt, wenn die nächsthöchste Stimmzahl auf eine solche Person fällt. ⁶Ist eine paritätische Verteilung der Sitze nicht mehr möglich, wird die Verteilung der Sitze beendet.“

9. Art. 46 wird wie folgt geändert:

- a) In der Überschrift wird das Wort „Listennachfolger“ durch das Wort „Listennachfolge“ ersetzt.
- b) Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) In Satz 1 wird nach dem Wort „sind“ das Wort „paritätisch“ eingefügt und das Wort „Listennachfolger“ durch das Wort „Listennachfolgende“ ersetzt.
 - bb) Folgender Satz 3 wird angefügt:

„³Art. 45 Abs. 1 Satz 3 bis 6 findet entsprechende Anwendung, ohne die paritätische Sitzverteilung zu verändern.“

§ 3

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung:

Zu § 1 (Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern)

Art. 118 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung (BV) lautet: „(2) ¹Frauen und Männer sind gleichberechtigt. ²Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“ Dieser umfassende Verfassungsauftrag wird im bayerischen Wahlrecht bislang beharrlich ignoriert. Anders als von der Bayerischen Verfassung deutlich vorgegeben, verleugnet das Wahlrecht seit Jahrzehnten den Umstand, dass Frauen in der Landespolitik drastisch unterrepräsentiert sind. Durch die Einführung des Satzes 2 in Art. 13 Abs. 1 BV wird klargestellt, dass das Förder- und Gleichstellungsgebot in Art. 118 Abs. 2 Satz 2 BV sich auch ausdrücklich darauf bezieht, den gleichen Zugang von Frauen und Männern zu den Wahlmandaten und -ämtern zu verwirklichen. Eine solche Klarstellung steht im Einklang mit Art. 3 Abs. 2 des Grundgesetzes (GG). An den Landesgesetzgeber ergeht damit zugleich ausdrücklich der Auftrag, diese Verfassungsvorgaben durch entsprechende einfachgesetzliche Regelungen, insbesondere im Landwahlgesetz (LWG), umzusetzen. Zu den Regelungsoptionen, die dem Landesgesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums dabei zur Verfügung stehen, zählt auch der Erlass geschlechterparitätischer Regelungen.

Durch die Änderung in Art. 14 Abs. 1 Satz 4 BV soll ermöglicht werden, mit diesem Paritätsgesetz räumlich zusammenhängende Stimmkreise abweichend von Satz 3 des Art. 14 Abs. 1 BV zu bilden.

Durch Satz 2 des Art. 43 Abs. 2 BV wird ein Frauenanteil von 50 % für die Staatsregierung eingeführt. Dadurch wird sichergestellt, dass auch im Kabinett künftig endlich Frauen ihrem Anteil an der Bevölkerung entsprechend repräsentiert sein werden.

Zu § 2 (Änderung des Landeswahlgesetzes)

A) Vorbemerkung

Derzeit sind lediglich 27 % der gewählten Abgeordneten des Landtags Frauen. Nach der Landtagswahl 2013 waren es noch ca. 28 %. Der Frauenanteil im Landesparlament ist damit zum zweiten Mal in Folge gesunken. Seit Jahren spiegelt der Landtag nicht die gesellschaftliche Realität wider, in der die Hälfte der Bevölkerung weiblich ist.

Die vorgelegte Paritätsregelung will die gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen im Landtag stärken. Dieses Gesetz verfolgt damit das verfassungsrechtlich legitimierte Ziel, die Chancengleichheit von Frauen im Wahlrecht zu verwirklichen und struktureller Diskriminierung von weiblichen Parteimitgliedern entgegenzuwirken, die sich insbesondere bei den Wahlkreisvorschlägen der Parteien für die Stimmkreise und die Wahlkreislisten materialisiert. Zugleich soll die bisher fehlende gleichberechtigte demokratische Teilhabe der Bürgerinnen verbessert und ihr Einfluss über Wahlen auf die Staatsorgane gestärkt werden. Die Durchsetzung der Gleichstellung im Bereich des Wahlrechts ist als eine von Verfassungen wegen dem Gesetzgeber zufallende Aufgabe zu verstehen. Dem oben genannten Verfassungsauftrag wird mit den hier vorgeschlagenen Änderungen im Landeswahlgesetz genüge getan.

B) Zu den einzelnen Vorschriften

Zu den Nrn. 1 bis 7:

Mit diesem Gesetzentwurf wird die Zahl der Stimmkreise halbiert. Es wird vorgeschrieben, dass künftig in jedem Stimmkreis zwei Personen kandidieren und gewählt werden, von denen eine weiblich und eine männlich ist. Personen mit der personenstandsrechtlichen Geschlechtsbezeichnung „divers“ oder ohne registrierten Geschlechtseintrag, können sich bei ihrer Kandidatur selbst und frei entscheiden. Die hier vorgelegte paritätische Wahlrechtsänderung trägt damit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Personen Rechnung, die gemäß § 22 Abs. 3 und § 45b Abs. 1 Satz 1 des Personenstandsgesetzes (PStG) weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden können (Beschluss des Ersten Senats vom 10. Oktober 2017 – 1 BvR 2019/16). Von diesen Personen darf demnach keine Zuordnung zu einem Geschlecht verlangt werden.

Jede Wählerin und jeder Wähler hat drei Stimmen, davon zwei zur Wahl der beiden Stimmkreiskandidatinnen und Stimmkreiskandidaten und eine zur Wahl der Wahlkreisabgeordneten. Ein nominiertes Stimmkreisduo kann gemeinsam gewählt werden. Die Wählerinnen und Wähler dürfen innerhalb eines Stimmkreises aber auch insgesamt zwei Kandidierende unterschiedlicher Parteien wählen, vorausgesetzt, dass stets eine Kandidatin und ein Kandidat gewählt werden, mit der Möglichkeit zur Berücksichtigung von Personen, die gemäß § 22 Abs. 3 und § 45b Abs. 1 Satz 1 PStG weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden können. Die Wahlfreiheit der Wählerinnen und Wähler wird auf diese Weise deutlich gesteigert.

Zu den Nrn. 8 und 9:

Mit diesem Gesetzentwurf wird darüber hinaus in Art 45 Abs. 1 LWG eine Regelung eingeführt, die eine paritätsabhängige Zuteilung der Sitze an die sich bewerbenden Listenkandidierenden innerhalb eines Wahlkreises bewirkt. Es erfolgt dabei eine hälftig-alternierende Zuteilung der Sitze an die Kandidierenden einer Wahlkreisliste, so dass immer abwechselnd der gelisteten Frau einer Partei mit der jeweils höchsten Gesamtstimmzahl und danach dem gelisteten Mann mit der jeweils höchsten Gesamtstimmzahl ein Sitz zugeteilt wird. Ist eine paritätische Zuteilung der Listenmandate nicht bzw. nicht mehr möglich, weil nur noch Frauen oder nur noch Männer gelistet sind, werden keine Mandate mehr zugeteilt. Auch das bisher geltenden Landeswahlrecht kennt den Fall, dass Sitze unbesetzt bleiben, wenn gemäß Art 45 Abs. 3 LWG auf einen

Wahlkreisvorschlag mehr Sitze entfallen als dieser wählbare bewerbende Personen enthält.

Soweit die Neuregelung dazu führt, dass einzelne Kandidatinnen oder Kandidaten aufgrund der paritätsabhängigen Mandatszuteilung eventuell keinen Sitz im Landtag erhalten, lässt sich die Vorschrift an die Fünf-Prozent-Sperrklausel nach Art. 14 Abs. 4 BV und das hinter dieser Zuteilungsregelung stehende verfassungsrechtliche Prinzip anknüpfen. Nach Art. 14 Abs. 4 BV erhalten zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments gewählte Direktkandidatinnen oder Direktkandidaten, auf die bayernweit nicht mindestens fünf vom Hundert der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen entfallen, keinen Sitz im Landtag. Die hier vorgeschlagene paritätsabhängige Sitzzuteilungsregelung, die der Durchsetzung des Verfassungsauftrags der Gleichstellung im Bereich des Wahlrechts dient, beeinträchtigt jedoch deutlich weniger sowohl die Erfolgswertgleichheit der Stimmen als auch die Chancengleichheit der Parteien, da sie die einer Partei zugeteilte Sitze nicht entfallen lässt, wie es bei der Fünf-Prozent-Sperrklausel der Fall ist. Vielmehr wird lediglich der Modus der Sitzzuteilung verändert und zwar auf eine Weise, welche den Parteien selbst die Möglichkeit belässt, durch entsprechende Kandidatenaufstellung auf den Wahlkreislisten Einfluss auf dessen Wirkung zu nehmen.

Auch im Vergleich zu anderen gesetzgeberischen Regelungsoptionen zur Herstellung von Geschlechterparität wirkt sich die hier vorgeschlagene paritätsabhängige Mandatszuteilungsregelung bezüglich der Listenmandate nur mittelbar auf die Parteienrechte gemäß Art. 21 Abs. 1 GG aus. Vor allem im Vergleich zu gesetzlichen Nominierungspflichten der Parteien zur paritätischen Aufstellung der Landeslisten nach dem Reißverschlussprinzip stellt die paritätsabhängige Mandatszuteilungsregelung ein milderes Mittel dar.

Paritätische Wahlrechtsregelungen sind mittlerweile Teil des europäischen Verfassungsrechts und Demokratieverständnisses. Länder wie Frankreich und Spanien, aber auch Belgien, Portugal und Slowenien haben entsprechende Regelungen bereits vor Jahren eingeführt. Die dortigen Regelungen werden von den nationalen Verfassungsgerichten als verfassungskonform erachtet. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat zu den spanischen und slowenischen Paritätsregelungen festgehalten, dass diese den Vorgaben der Europäischen Menschenrechtskonvention entsprechen und die demokratische Legitimation der Parlamente sichern.

Die Sätze 4 und 5 des Art. 45 Abs. 1 LWG berücksichtigen die Rechte von Personen, die gemäß § 22 Abs. 3 und § 45b Abs. 1 Satz 1 PStG weder dem männlichen noch dem weiblichen Geschlecht zugeordnet werden können. Soweit geregelt ist, dass nach einer Person mit dem Geschlechtseintrag „divers“ oder ohne Geschlechtseintrag der nächste Sitz für die Wahlkreisliste in jedem Fall einer Frau zugeteilt wird, auch wenn auf dem Listenplatz davor bereits eine weibliche Kandidatin zu finden ist, wird bewirkt, dass dies sich nicht zu Lasten des Anteils der weiblichen Abgeordneten im Landtag auswirkt.

Die paritätsabhängige Zuteilungsregelung lehnt sich an das Mandatszuteilungsmodell an, das die Wahlrechtsreformkommission des Deutschen Bundestages in ihrem Zwischenbericht vom 1. September 2022 vorgeschlagen hat.¹

Zu § 3 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten. Das Datum wird zum Abschluss der parlamentarischen Beratungen eingesetzt werden und dabei wird berücksichtigt, dass die Verfassungsänderungen zuvor dem Volk zur Entscheidung vorzulegen sind. Ein derartiger Volksentscheid könnte zeitgleich mit der Landtagswahl im Herbst 2023 durchgeführt werden.

¹ BT-Drs. 20/3250, S. 24, sowie Stellungnahme von Prof. Dr. Silke R. Laskowski vom 12.10.2022, BT-Kommissionsdrucksache 20(31)45, TOP 1 13.10.2022