Schleswig-Holsteinischer Landtag

Ausschussdienst und Stenografischer Dienst

Niederschrift

Innen- und Rechtsausschuss

18. WP - 65. Sitzung

am Mittwoch, dem 7. Mai 2014, 13 Uhr, im Sitzungszimmer 142 des Landtags

Anwesende Abgeordnete

Barbara Ostmeier (CDU) Vorsitzende

Hauke Göttsch (CDU)

i. V. von Dr. Axel Bernstein

Peter Lehnert (CDU) i. V. von Petra Nicolaisen

Dr. Kai Dolgner (SPD)

Peter Eichstädt (SPD) i. V. von Simone Lange

Tobias von Pein (SPD)

Ines Strehlau (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Burkhard Peters (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)

Dr. Heiner Garg (FDP)

i. V. von Wolfgang Kubicki

Dr. Patrick Breyer (PIRATEN) i. V. von Wolfgang Dudda

Lars Harms (SSW)

Die Liste der weiteren Anwesenden befindet sich in der Sitzungsakte.

Tagesordnung:		Seite
1.	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Spielbankgesetzes	6
	Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW Drucksache 18/1557	
	Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW <u>Umdruck 18/2680</u>	
2.	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Spielbankgesetzes des Landes Schleswig-Holstein	7
	Gesetzentwurf der Fraktionen von FDP und CDU <u>Drucksache 18/1125</u>	
3.	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen (Spielhallengesetz - SpielhG)	8
	Gesetzentwurf der Landesregierung <u>Drucksache 18/918</u>	
4.	Prüfung der Einführung des Digitalfunks in Schleswig-Holstein durch den Landesrechnungshof	9
	Antrag der Fraktion der PIRATEN <u>Drucksache 18/1668</u>	
5.	Gesetz zur Neuregelung der Wahl der Mitglieder des Landesrechnungshofs	10
	Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN <u>Drucksache 18/1480</u>	
6.	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesjustizverwaltungskostengesetzes und weiterer Gesetze	11
	Gesetzentwurf der Landesregierung <u>Drucksache 18/1469</u>	

7.	Länderkompetenzen stärken - Neue Formen staatsanwaltschaftlicher Organisation ermöglichen	12
	Antrag der Fraktion der CDU <u>Drucksache 18/1422</u>	
	Politisches Weisungsrecht gegenüber Staatsanwälten abschaffen, selbstverwaltete Justiz ermöglichen	
	Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN <u>Drucksache 18/1515</u>	
8.	Mündliche Anhörung	13
	Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Landtagswahlen in Schleswig-Holstein	
	Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN Drucksache 18/385	
9.	Netzneutralität stärken	25
	Antrag der Fraktion der PIRATEN <u>Drucksache 18/852</u>	
	Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, PI- RATEN und der Abgeordneten des SSW <u>Umdruck 18/2739</u>	
10.	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung gesetzlicher Vorschriften über die Wahlen von Landesbeauftragten	26
	Gesetzentwurf der Fraktion der CDU <u>Drucksache 18/1764</u>	
11.	Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung des Amtes eines oder einer Landesbeauftragten für politische Bildung	26
	Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW Drucksache 18/1750	
12.	Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtages	27
	Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN <u>Drucksache 18/1746</u>	
13.	Verschiedenes	28

Die Vorsitzende, Abg. Ostmeier, eröffnet die Sitzung um 13:05 Uhr und stellt die Beschlussfähigkeit des Ausschusses fest.

Der Ausschuss kommt überein, den auf der Einladung ausgewiesenen folgenden Punkt von der Tagesordnung abzusetzen:

Gesetz zur Neuregelung der Wahl der oder des Landesbeauftragten für Datenschutz
 Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN - <u>Drucksache 18/1472</u>

Die Beratung dieses Gesetzentwurfs der Fraktion der PIRATEN soll erfolgen, wenn die Ergebnisse der schriftlichen Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Schleswig-Holsteinischen Gesetzes zum Schutz personenbezogener Informationen der Koalitionsfraktionen, Drucksache 18/1558 (neu), vorliegen.

Bezahlbaren Wohnraum durch Zweckentfremdungsverbot sichern
 Antrag der Fraktion der PIRATEN - <u>Drucksache 18/899</u>

Sobald das Votum des mitberatenden Sozialausschusses vorliegt, soll dieser Antrag im Innenund Rechtsausschuss beraten werden.

Die Tagesordnung wird mit den vorstehenden Änderungen gebilligt.

Punkt 1 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Spielbankgesetzes

Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW Drucksache 18/1557

Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW Umdruck 18/2680

(überwiesen am 21. Februar 2014 an den **Innen- und Rechtsausschuss** und den Finanzausschuss)

hierzu: <u>Umdrucke</u> 18/2490, 18/2623, 18/2644

Der Ausschuss empfiehlt dem Landtag ohne weitere Aussprache im Ergebnis in Übereinstimmung mit dem beteiligten Finanzausschuss einstimmig, den Gesetzentwurf Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW, Drucksache 18/1557, in der Fassung des Änderungsantrags Umdruck 18/2680 anzunehmen.

Punkt 2 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Spielbankgesetzes des Landes Schleswig-Holstein

Gesetzentwurf der Fraktionen von FDP und CDU Drucksache 18/1125

(überwiesen am 25. September 2013 an den **Innen- und Rechtsausschuss**, den Wirtschaftsausschuss, den Sozialausschuss und den Finanzausschuss)

hierzu: <u>Umdrucke</u> 18/2119, 18/2151, 18/2154, 18/2155, 18/2168, 18/2169, 18/2176, 18/2177, 18/2179, 18/2181, 18/2182, 18/2183, 18/2184, 18/2204, 18/2205, 18/2206, 18/2207, 18/2208, 18/2223, 18/2435, 18/2490, 18/2497

Der Ausschuss empfiehlt dem Landtag im Ergebnis in Übereinstimmung mit den beteiligten Ausschüssen mit den Stimmen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SSW gegen die Stimmen von CDU und FDP, den Gesetzentwurf in der Drucksache 18/1125 abzulehnen.

Punkt 3 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen (Spielhallengesetz - SpielhG)

Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 18/918

(überwiesen am 18. Juni 2013 an den **Wirtschaftsausschuss**, an den Innenund Rechtsausschuss und an den Sozialausschuss)

Der Ausschuss empfiehlt dem federführenden Wirtschaftsausschuss mit den Stimmen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SSW gegen die Stimmen von CDU und FDP, dem Landtag den Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/918, in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW, Umdruck 18/2411 (neu), zur Annahme zu empfehlen.

Punkt 4 der Tagesordnung:

Prüfung der Einführung des Digitalfunks in Schleswig-Holstein durch den Landesrechnungshof

Antrag der Fraktion der PIRATEN Drucksache 18/1668

(überwiesen am 21. März 2014 an den **Innen- und Rechtsausschuss** und den Finanzausschuss)

Auf Nachfrage des Abg. Dr. Dolgner erläutert Frau Utecht, Polizeiabteilung im Innenministerium, das Ministerium sehe Schwierigkeiten, die Prüfung personell zu begleiten. Dies verlange einen erheblichen Personalaufwand, zumal das Ministerium über keine zusätzlichen Personalressourcen verfüge, weshalb es anrege, die Prüfung Anfang 2015, nach Konsolidierung des Betriebs des Digitalfunks, durchzuführen.

Nach kurzer Aussprache empfiehlt der Ausschuss dem Landtag einstimmig, den Antrag der Fraktion der PIRATEN Drucksache 18/1668 anzunehmen.

Der Ausschuss verständigt sich darüber hinaus auf Anregung von Abg. Eichstädt auf folgende Protokollnotiz: Um eine Störung der laufenden Arbeiten zu vermeiden, bittet der Ausschuss den Landesrechnungshof um Abstimmung des Prüfungszeitraums mit dem Innenministerium, der allerdings spätestens Anfang 2015 beginnen sollte.

Punkt 5 der Tagesordnung:

Gesetz zur Neuregelung der Wahl der Mitglieder des Landesrechnungshofs

Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN Drucksache 18/1480

(überwiesen am 24. Januar 2014)

Nach eingehender Diskussion der Ergebnisse der schriftlichen Anhörung kommt der Ausschuss überein, die Beratung des Gesetzentwurfs der Fraktion der PIRATEN Drucksache 18/1480, so lange zurückzustellen, bis die Fraktion der PIRATEN den von ihr in Aussicht gestellten Änderungsantrag vorgelegt hat.

Punkt 6 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesjustizverwaltungskostengesetzes und weiterer Gesetze

Gesetzentwurf der Landesregierung Drucksache 18/1469

(überwiesen am 24. Januar 2014)

hierzu: <u>Umdrucke</u> 18/2475 (neu), <u>18/2513</u>, <u>18/2517</u>, <u>18/2545</u>, <u>18/2589</u>

Staatssekretär Dr. Eberhard Schmidt-Elsaeßer, Ministerium für Justiz, Europa und Kultur, berichtet, dass die im Gesetzentwurf vorgesehenen Gebührentatbestände verglichen mit Regelungen in anderen Bundesländern teilweise deutlich niedriger angesetzt seien. Im Ministerium für Justiz, Europa und Kultur habe man genau gerechnet, wie viele Minuten für die Verfahren tatsächlich erforderlich seien, und dies zu den Personalkosten ins Verhältnis gesetzt.

Der Ausschuss kommt nach kurzer Aussprache einstimmig überein, die Beratung des Gesetzentwurfs in zwei Wochen wieder aufzurufen, um die vom Ministerium für Justiz, Europa und Kultur zugesagten schriftlichen Berechnungsgrundlagen in seine Beratungen einbeziehen zu können.

Punkt 7 der Tagesordnung:

Länderkompetenzen stärken - Neue Formen staatsanwaltschaftlicher Organisation ermöglichen

Antrag der Fraktion der CDU Drucksache 18/1422

Politisches Weisungsrecht gegenüber Staatsanwälten abschaffen, selbstverwaltete Justiz ermöglichen

Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN <u>Drucksache 18/1515</u>

(überwiesen am 23. Januar 2014)

Staatssekretär Dr. Eberhard Schmidt-Elsaeßer, Ministerium für Justiz, Europa und Kultur, sieht unter anderem aufgrund der Gespräche im Rahmen der Justizministerkonferenz und im Vorfeld der Beratungen des Rechtsausschusses des Bundesrats keine Chance, einen solchen Antrag erfolgreich platzieren zu können.

Der Ausschuss kommt auf Vorschlag der Fraktion der PIRATEN einstimmig überein, eine gemeinsame mündliche Anhörung sowohl zu diesem Antrag der Fraktion der CDU, Drucksache 18/1422, und zum Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN, Drucksache 18/1515, als auch zum Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung von Transparenz politischer Weisungen gegenüber Staatsanwälten der Fraktionen von CDU und PIRATEN, Drucksache 18/1660, nach Abschluss der schriftlichen Anhörung des letzteren Gesetzentwurfs durchzuführen.

Punkt 8 der Tagesordnung:

Mündliche Anhörung Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Landtagswahlen in Schleswig-Holstein

Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN Drucksache 18/385

(überwiesen am 14. Dezember 2012)

hierzu: <u>Umdrucke</u> 18/1916, 18/2235 (neu), 18/2249, 18/2250, 18/2251, 18/2259, 18/2273, 18/2274, 18/2275, 18/2276, 18/2303

Konrad-Adenauer-Stiftung

Nico Lange, Leiter Team Innenpolitik

Der Leiter des Teams Innenpolitik bei der Konrad-Adenauer-Stiftung, Nico Lange, plädiert für eine Ablehnung des Antrags zur Abschaffung der Fünf-Prozent-Sperrklausel. Ziel müsse die Ermöglichung der Bildung stabiler Regierungen sein. Die Argumentation, in der Folge der Ablehnung der Drei-Prozent-Sperrklausel bei Europawahlen durch das Bundesverfassungsgericht nun auch Sperrklauseln bei Landtagswahlen abzuschaffen, greife nicht, da das Gericht gerade mit den Unterschieden zwischen Europaparlament und deutschen Parlamenten auf Bundes- und Landesebene argumentiere.

Die Nichtberücksichtigung von Stimmen für Parteien unter der Sperrklausel führe nicht zu einer Entwertung der Stimmen, da die Parteien durch die Stimmen Aufmerksamkeit, Zugang zu öffentlichen Diskussionen und zur staatlichen Parteienfinanzierung erhielten. Im Übrigen werde durch Mehrheitswahlsysteme auch in anderen europäischen Ländern ein sehr großer Anteil der angegebenen Stimmen nicht für die Mandatsverteilung berücksichtigt, was nicht zu Zweifeln an der dortigen Demokratie führe.

Die Vergleiche mit europäischen Ländern könne man mit Blick auf die Auswahl der Vergleichsländer relativieren. Deutschland befinde sich in guter Gesellschaft zu anderen Ländern mit Sperrklauseln in unterschiedlicher Höhe. Wahlsysteme müsse man immer in ihrem historischen und politisch-kulturellen Kontext betrachten. Ausweislich von Befragungen lege man in Deutschland wesentlich mehr Wert auf die Möglichkeit der Bildung stabiler Regierungen als beispielsweise in Skandinavien. Gemäß einer Umfrage von infratest dimap zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Abschaffung der Sperrklausel bei Europawahlen habe nur

etwa ein Drittel der Befragten die Abschaffung begrüßt, während sich zwei Drittel für eine Sperrklausel ausgesprochen hätten.

Die Teilnahme von Parteien an der öffentlichen Diskussion sei nicht zwingend an Mandate gebunden. Auch kleinere, an Sperrklauseln gescheiterte Parteien könnten durchaus am politischen Diskurses teilnehmen.

Gemäß seiner Resolution 1574 von 2007 befürworte der Europarat keine Sperrklauseln von mehr als 3 %. Gleichzeitig weise er aber auch auf die Balance zwischen der fairen Repräsentation von gesellschaftlichen Meinungen sowie der effektiven Arbeit von Parlament und Regierung hin. Letzteres halte er mit Blick auf die Bildung stabiler Regierungen für ein ausschlaggebendes Argument für die Beibehaltung der Sperrklausel. Für den SSW bestehe in Schleswig-Holstein eine Ausnahme, die die Fünf-Prozent-Klausel noch zusätzlich rechtfertige.

Die Einführung einer Ersatzstimme verstoße gegen den Grundsatz der unmittelbaren Stimmabgabe und solle daher nicht erwogen werden.

Mehr Demokratie e. V.

Tim Weber, stv. Geschäftsführer Umdruck 18/2275

Mehr Demokratie e. V. lehne eine Streichung der Sperrklausel ab und begrüße eine Senkung auf 3 %, so der stellvertretende Geschäftsführer von Mehr Demokratie e.V., Herr Weber. Der Verein begrüße indes die Einführung einer Ersatzstimme.

Mit Blick auf die schriftlichen Ausführungen von Herrn Prof. Decker Umdruck 18/2235 (neu), führt er aus, die Diskussion um die Abschaffung der Sperrklausel berühre verfassungsrechtliche Prinzipien. Mit einer Sperrklausel von 5 % bewege man sich am Rande des verfassungsrechtlich Möglichen. Eine dreiprozentige Sperrklausel führe aus plausiblen und empirischen Gründen nicht zu Instabilität, jedoch hätten die Befürworter der Fünf-Prozent-Hürde Schwierigkeiten, auszuführen, warum 5 % zur Stabilität beitrügen, nicht jedoch 4 oder 3 %. Daher sehe er die stärkeren Argumente aufseiten der Befürworter einer Drei-Prozent-Sperrklausel.

Dem Vergleich mit einem Mehrheitswahlsystem halte er entgegen, dass dieses auf die Bildung von Ein-Parteien-Regierungen ziele, ein Verhältniswahlsystem jedoch auf die Bildung von Mehr-Parteien-Regierungen.

Die von Herrn Prof. Krause, Umdruck 18/2276, ins Feld geführte Weimarer Republik sei nicht an der fehlenden Fünf-Prozent-Klausel gescheitert. Man hätte den Aufstieg der NSDAP mit einer solchen Regelung zwar verlangsamen, aber nicht aufhalten können. Die Weimarer Republik sei unter anderem aufgrund wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Instabilität sowie an der Unfähigkeit der Zusammenarbeit der Parteien zusammengebrochen. Die Splitterparteien seien vielleicht lästig gewesen, hätten jedoch die Weimarer Republik nicht zu Fall gebracht.

Im Übrigen hätten sich seit der Zeit des Parlamentarischen Rates die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen verändert. Deutschland habe einen reichen Erfahrungsschatz mit dem Parlamentarismus sammeln können. Die Reife der Parteien habe zugenommen. Die Bereitschaft zur Zusammenarbeit über die politischen Lager hinweg gebe es offensichtlich. Die diesbezüglichen Argumente halte er für nicht sonderlich stark. Ferner sei zu beobachten, dass Minderheitsregierungen in Deutschland den Parlamentarismus eher gestärkt hätten.

Herr Prof. Krause habe den Sinn der Ersatzstimme offenbar missverstanden, der nicht darin bestehe, dass jeder Wähler nach der Wahl durch eine im Parlament befindliche Partei vertreten sein solle. Das sei indes durch eine Abschaffung der Sperrklausel und eine Vergrößerung des Parlaments zu erreichen. Vielmehr solle durch die Ersatzstimme jedem Wähler die Chance gewährt werden, durch seine Stimme seine Präferenz auszudrücken und gleichzeitig einen Erfolg zu erzielen. Mehr Demokratie e. V. halte es für einen Ausdruck der reifen Demokratie, sich um Minderheiten und Sachfragen zu kümmern.

Aktion Wahlreform

Dr. Björn Benken Umdrucke 18/2259, 18/2770

Herr Dr. Benken von der Aktion Wahlreform referiert die Kernpunkte der Stellungnahme zur Ersatzstimme, Umdruck 18/2770.

Vertiefend ergänzt er zur verfassungsrechtlichen Beurteilung, dass er im Gegensatz zu den Ausführungen von Herrn Lange bei der Unmittelbarkeit der Wahl keine Probleme sehe, denn erstens gebe es keine zwischengeschaltete Instanz und zweitens sei die Auswirkung der Stimme auf das Wahlergebnis klar. Der Wähler wisse über die Auswirkungen der Ersatzstimme viel besser als bei der Sperrklausel Bescheid, denn bei letzterer könne er nicht sicher sein, ob seine Stimme überhaupt Berücksichtigung finde.

* * *

In der anschließenden Fragerunde erläutert Herr Lange von der Konrad-Adenauer-Stiftung, bei der letzten Bundestagswahl 2013 seien 15,7 % der Wählerstimmen bei der Mandatsverteilung nicht berücksichtigt worden. Diesen hohen Wert bei der letzten Bundestagswahl halte er für einen erklärbaren Ausreißer. Er warne davor, den Ausgang einer einzigen Wahl als Argument für die Änderung von Wahlsystemen zu benutzen. Auch Deutschland rate fortwährend anderen Staaten im Rahmen der Venedig-Kommission des Europarates, ihre Wahlsysteme nicht vor dem Hintergrund eines einzigen Wahlergebnisses zu ändern.

Das bisherige bewährte Wahlsystem habe jahrzehntelang in Bund und Ländern funktioniert, weshalb eine Veränderung schwerwiegender Argumente bedürfe. Er halte die genannten Argumente und alle Vorschläge nicht für ausreichend.

Von Abg. Dr. Breyer nach der Frage der Regierungsbildung aus Sicht des Urteils des Bundesverfassungsgerichts befragt, antwortet er, er könne die Argumentation des Gerichts in diesem Punkt nachvollziehen. Er halte das Argument der Bildung stabiler Regierungen für sehr wichtig. Sollte sich in Zukunft durch Vertragsänderungen eine stärkere Ausgestaltung des politischen Systems der Europäischen Union ergeben, müsse die Anhebung von Sperrklauseln für die Europawahl wieder diskutiert werden. Auch im Rahmen von Diskussionen über ein gesamteuropäisches Wahlrecht müsse man dies berücksichtigen.

Er kenne unterschiedliche juristische Gutachten zur Ersatzstimme. Nach seiner Auffassung verletzte die Bedingung, die durch Ersatz-, Haupt- und Nebenstimme aufgestellt werde, eine eindeutige, klare und unmittelbar wirkende Wahlentscheidung. Er bezweifle, dass ein Wahlberechtigter vor der Wahl erkennen könne, wie sich seine Stimme auf die politischen Wettbewerber auswirke. Eine höchstrichterliche Klärung dieser Frage stehe noch aus.

Herr Weber von Mehr Demokratie e.V. erklärt auf Nachfrage des Abg. Dr. Breyer, er halte die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Absenkung der Sperrklausel bei EU-Wahlen für sehr gut und sehr differenziert. Der Umsetzung des Vorschlages seines Vereines, die Sperrklausel auf 3 % abzusenken und eine Ersatzstimme einzuführen, komme eine Signalwirkung für Diskussionen auf Bundes- und Länderebene zu. Außerdem könne die Politikwissenschaft dieses Modell nach seiner Einführung empirisch untersuchen. Er pflichte der Auffassung von Herrn Prof. Pukelsheim, Umdruck 18/2274, bei, Wettbewerbsföderalismus lebe davon, dass Länder eigene Wege gingen. Die Fünf-Prozent-Klausel halte er für am Rande des verfassungspolitisch Machbaren. Es sei seiner Meinung nach nur eine Frage der Zeit, bis die Verfassungsrechtsprechung Änderungen einfordere. Daher könne eine Reformentscheidung eines einzigen Landtags zu einer verfassungsrechtlichen Entspannung auch für andere führen. Insofern gehe von einem solchen Beschluss ein starkes Signal aus.

Zur Frage des Abg. Dr. Breyer nach Vorteilen für große Parteien verweist Herr Dr. Benke auf die in den Stellungnahmen, Umdrucke 18/2259, 2770, enthaltenen Beispiele wie ein gerechteres Wahlsystem oder die Reduzierung der Parteiverdrossenheit. Am Ende werde es sich für größere Parteien aus subjektiver Sicht um ein Nullsummenspiel handeln. Jedoch werde der Wählerwille viel besser durch das neue Wahlsystem abgebildet. Stimmen für kleine Parteien ohne Berücksichtigung im alten System wären im neuen System für die Mandatsverteilung nicht verloren, sondern würden gemäß der Wählerentscheidung den größeren Parteien zugesprochen. Auch Leihstimmenkampagnen würden größtenteils entfallen.

Aus seiner Sicht verfolgten größere Parteien das Ziel, die Sperrklausel zu stabilisieren und möglichst nicht weiter zu senken. Im Hinblick darauf halte er es für sinnvoll, durch die Einführung einer Ersatzstimme die Gleichheit der Wahl herzustellen, um so kein verfassungsrechtliches Argument für eine Senkung der Sperrklausel zu liefern.

Von Abg. Dr. Dolgner um Erläuterungen und Belege für den Zusammenhang von Sperrklausel und Politikverdrossenheit, Wahlmüdigkeit und Nachwuchsprobleme der Parteien gebeten, räumt Herr Dr. Benke ein, er kenne keine konkreten empirischen Studien. Generell erachte er die kausale Interpretation der Studien für wichtig. So könne man mit Blick auf die kommende Europawahl nichts über die Entwicklung der Wahlbeteiligung für den Fall sagen, dass die Sperrklausel nicht abgeschafft worden wäre. Empirische Studien als Belege heranzuziehen, halte er vor diesem Hintergrund für sehr schwierig. Aus seiner Sicht spreche nichts dagegen, mit dem gesunden Menschenverstand abzuschätzen, dass eine Änderung zu plausiblen Effekten führen werde. Über das Ausmaß des Effekts könne er aber nichts Genaues sagen.

Herr Weber ergänzt, mittlerweile hielten auch einige Wissenschaftler die Einführung einer Ersatzstimme für geboten, sollte an der Fünf-Prozent-Hürde festgehalten werden. Er kenne keine Studien zu Zusammenhängen zwischen der Reform des Wahlrechts und dem Abbau von Politikverdrossenheit, aus denen ein Anstieg der Wahlbeteiligung hervorgehe. Studien zur direkten Demokratie aus der Schweiz zeigten indes ein größeres Vertrauen in die Politik.

Herr Lange verweist in diesem Zusammenhang auf die Studie "Der Mythos der 'Partei' der Nichtwähler" der Konrad-Adenauer-Stiftung von 2012. Nichtwähler hätten darin die Sperrklausel nicht als Grund für ihre Nichtteilnahme an den Wahlen genannt. Auch im Rahmen der KAS-Studie zum Wahlverhalten der jungen Leute von 2013 sei die Sperrklausel als Grund für Parteien- oder Politikverdrossenheit nicht signifikant in Erscheinung getreten.

Neue Parteien würden häufig nicht wegen ihrer Inhalte gewählt, sondern weil sie gegen die anderen Parteien opponierten. Vor diesem Hintergrund halte er eine Sperrklausel für bedenkenswert, da sie neuen Parteien einen Konsolidierungsprozess und die Möglichkeit eröffne, für ihre eigenen Inhalte zu werben.

Von Abg. Dr. Garg zur Fünf-Prozent-Hürde und den SSW befragt, verweist Herr Lange auf die grundsätzliche Argumentation für Sperrklauseln: Je mehr Parteien es in einem Parlament gebe, desto schwieriger werde eine Regierungsbildung. Eine traditionell zusätzliche Partei in einem Parlament stelle daher ein weiteres Argument für eine Erschwerung der Regierungsbildung dar.

Mit Blick auf die Ausführungen von Herrn Lange zum Protestpotenzial neuer Parteien, regt Herr Dr. Benke an, die Möglichkeit zur Abgabe einer Proteststimme einzuführen, mit der die Wähler ausdrücken könnten, sich mit keiner der Alternativen auf dem Wahlzettel einverstanden zu erklären.

Herr Weber führt ergänzend aus, eine Abschaffung der Fünf-Prozent-Hürde gehe wahrscheinlich zulasten der Parteien, die diese Hürde übersprungen hätten. Die Behauptung, dies würde eher den großen Parteien nützen, könne er nicht nachvollziehen. Der Zustand in Schleswig-Holstein mit dem SSW spreche dafür, die Fünf-Prozent-Klausel zu senken, denn das könne die Situation der besonderen Rolle des SSW in Zeiten knapper Regierungsmehrheiten entspannen.

Auf die Frage des Abg. Harms nach der rechtlichen Zulässigkeit einer Drei-Prozent-Klausel verweist Herr Lange auf die vorliegenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und mehrerer Landesverfassungsgerichte, nach denen Sperrklauseln nicht der Verfassung widersprächen. Verfassungsgerichtliche Entscheidungen sähen teilweise eine Überprüfungsmöglichkeit bei einem grundlegenden Wandel der Lebensverhältnisse oder bei der Änderung allgemeiner Rechtsauffassungen vor. Er könne beides momentan nicht erkennen.

Von Abg. Harms nach der Unmittelbarkeit der Wahl gefragt, erklärt Herr Dr. Benke, der Wähler könne den Einsatz der Ersatzstimme sehr gut vorhersehen. Daher habe er keine Bedenken, dass dies dem Grundsatz der Unmittelbarkeit entspreche. Herr Weber stellt klar, der Grundsatz der Unmittelbarkeit bedeute nach herrschender Meinung, dass es kein Zwischengremium gebe.

Herr Dr. Benke stellt auf die Frage des Abg. Harms zur möglichen Privilegierung sicher im Parlament vertretener Parteien klar, der Abstimmungsprozess mit Ersatzstimme lasse sich gedanklich in zwei Wahlgänge teilen. Der Wähler könne im ersten Wahlgang völlig unabhängig von taktischen Überlegungen zugunsten seiner Lieblingspartei entscheiden. Erst im zwei-

ten Wahlgang werde ein Schnitt gemacht, und der Wähler könne dann seine zweitpräferierte Partei angeben, falls sich seine Lieblingspartei nicht mehr im Rennen befinde. Herr Weber ergänzt, zwar könne es eine solche Privilegierung geben, sie stelle aber eine geringere Benachteiligung als bisher dar.

Von Abg. Peters nach den Erfahrungen zu Ersatzstimmen aus Australien und Irland befragt, weist Herr Dr. Benke auf Unterschiede zwischen den dortigen Verfahren und den Überlegungen für Deutschland hin. In einigen angelsächsischen Ländern würden Ersatzstimmen in Mehrheitswahlsystemen genutzt. Dort setze man mit der Durchnummerierung der Alternativen die gleiche Technik ein, jedoch habe das Verfahren eine andere Bedeutung, da entweder eine absolute Mehrheit für einen Kandidaten erzielt werden solle oder es sich wie in Irland um Mehrkandidatenwahlkreise handele. Der dortige Algorithmus zur Übertragung der Stimmen sei sehr kompliziert, weshalb das schon mit Blick auf die Auszählung nicht auf Deutschland übertragen werden könne. In Australien hingegen herrsche eine Wahlpflicht. Jeder Wähler müsse alle Parteien auf dem Stimmzettel durchnummerieren.

Er habe sich der Meinung des Abg. Harms angeschlossen, so Herr Weber auf Nachfrage des Abg. Dr. Breyer. Er selbst vermute, dass die bisher im Landtag vertretenen Parteien von der Ersatzstimme profitieren würden. Es gehe um die Chancengleichheit, wofür die Ersatzstimme keine Verschlechterung gegenüber dem jetzigen Zustand darstelle.

* * *

Dr. Friedrich Pukelsheim

Professor für Stochastik und ihre Anwendungen am Institut für Mathematik an der Universität Augsburg
Umdruck 18/2274

Herr Dr. Pukelsheim stellt die Kernpunkte seiner Stellungnahme vor und unterstreicht, er halte den zweiten Begründungsweg des Landesverfassungsgerichts zur Drei-Prozent-Hürde für sehr überzeugend, bei dem es mit der Integrationsfunktion der Parteien argumentiere. Daher solle der politische Diskurs diesen Argumentationsstrang stärker berücksichtigen, auch um vom ersten Begründungsweg unabhängiger zu werden, der zwar mit der Funktionsfähigkeit der Parlamente insbesondere mit Blick auf die Regierungsbildung argumentiere, den er jedoch für unbegründet halte.

Prof. Dr. Joachim Krause

em. Professor für öffentliches Recht an der Christian-Albrechts-Universität Kiel Umdruck 18/2276

Herr Dr. Joachim Krause führt die wesentlichen Aspekte seiner schriftlichen Stellungnahme aus. Aus seiner Sicht habe die Existenz von Volksparteien, die nicht Partikularinteressen verfolgten, sondern das Gemeinwohl im Auge behielten und viele Interessen bündelten, die Stabilität im deutschen Regierungssystem und im deutschen Parlamentarismus auf Bundes- und Länderebene bewirkt. Als eines der wichtigen Elemente der Stabilität könne man die Fünf-Prozent-Klausel ansehen. Bei Abschaffung der Fünf-Prozent-Klausel würde diese Stabilität gefährdet.

Bei einer Abschaffung in Schleswig-Holstein würde sich zwar nicht viel ändern, jedoch gehe davon eine negative Wirkung auf das Gesamtgefüge aus, die zwar nicht unmittelbar, aber in etwa zehn bis fünfzehn Jahren sichtbar werde. Daher halte er es nicht für richtig, dass der Schleswig-Holsteinische Landtag aus diesem Gesamtgefüge ausschere und damit zum Ausdruck bringe, für ihn gelte nicht mehr, was das Regierungssystem von Ländern und Bund zusammengehalten habe.

Dr. Hans Peter Bull

em. Professor für öffentliches Recht an der Universität Hamburg Umdruck 18/2249

Herr Dr. Bull präsentiert die wesentlichen Punkte seiner Stellungnahme. Dabei betont er, einerseits gehe es um die Gleichheitsargumente für Wahlen, andererseits müsse die Verteilung der Sitze geregelt werden. Dass im Mehrheitswahlrecht kleinere Parteien, deren Stimmanteil unter der Sperrklausel liege, nicht mit Sitzen berücksichtigt würden, lasse sich aus Demokratie- und Gerechtigkeitsaspekten sehr wohl rechtfertigen. Er hätte sich mit Blick auf die Argumentation in Sachen Erfolgswertgleichheit im Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine klarere Grundlage gewünscht. Da Wahlen zur Bestimmung handlungsfähiger Staatsorgane dienten, sehe er eine andere Funktion der Wahlen als diejenige, ein überaus präzises Abbild der Wählerverhältnisse "bis nach dem Komma" zu bilden.

Ein selten genannter Aspekt der Sperrklauseln stelle die Vermeidung der überproportionalen Verhandlungsmacht kleiner Parteien im Parlament dar. Er sehe nicht, dass die Abschaffung der Sperrklausel das Parlament stärken würde. Zwar würde dann heftiger debattiert, jedoch

könne das Parlament bekanntermaßen nicht regieren. Eine zu große Zahl kleiner Parteien im Parlament erschwere die Mehrheitsfindung.

Er befürworte die Einführung einer Ersatzstimme nicht. Damit würde ein Moment des Spielerischen, des Probierens und Experimentierens eingeführt, jedoch halte er die Politik für ein zu ernstes Geschäft, um mit ihr zu spielen.

* * *

In der anschließenden Fragerunde antwortet Herr Dr. Pukelsheim auf die Nachfrage des Abg. Harms, in seiner Stellungnahme habe er die vergangenen vier Wahlen mit Blick auf die Alternativen "keine Sperrklausel" oder Sperrklausel in Höhe von 3 % beziehungsweise 5 % durchgerechnet, da hierfür die Zahlen öffentlich zugänglich vorlägen. Für ältere Wahlen könne man sicherlich die nötigen Daten beim Landeswahlleiter erfragen.

Von Abg. Peters nach der Aussagekraft dieser Alternativrechnungen mit Blick auf ein anderes Wahlkalkül der Wähler bei einer Drei-Prozent-Hürde befragt, räumt Herr Dr. Pukelsheim ein, die alternative Auswertung früherer Wahlen mit dem heutigen System erfolge unter der Hypothese der vorliegenden Zahlen und Daten. Natürlich reagierten die Wähler auf andere Wahlsysteme; dafür sei allerdings die Politikwissenschaft oder Psychologie, nicht aber die Mathematik zuständig.

Abg. Peters möchte von Herr Dr. Krause wissen, ob er sich ausweislich der Ausführungen in seiner Stellungnahme und seines heutigen Statements als einen Befürworter des Mehrheitswahlsystems sehe. - Dieser stellt klar, er sei kein Befürworter eines solchen Wahlsystems, das zwar in England gut funktioniere, nicht jedoch in Indien oder den Vereinigten Staaten von Amerika, wo es zu einer Provinzialisierung des Kongresses, zumindest des Repräsentantenhauses führe. Er halte die Mischung beider Systeme in Deutschland für gut.

Von Abg. Dr. Breyer nach seiner Auffassung zur Einführung einer Ersatzstimme befragt, weist Herr Dr. Pukelsheim auf die psychologische Komponente hin. Dabei unterstelle man, der Wähler werde von der Ersatzstimme so Gebrauch machen, wie es sich die Schöpfer der Ersatzstimme vorgestellt hätten. Dies könne man aber durchaus bezweifeln. Aus Erfahrung seiner Verfahrensbeteiligung auf Bundes- und Länderebene wisse er um das Tabu der Stimmgebung. Eine Änderung der Stimmgebung bedeute immer auch eine gewisse Umerziehung des Wahlvolkes mit dem damit verbundenen Aufwand.

Von Abg. Dr. Breyer zu seinen Ausführungen befragt, die Drei-Prozent-Hürde stelle sicher, dass Parteien im Regelfall mit mindestens drei Sitzen einzögen und es so keine Zersplitterung gebe, antwortet Herr Dr. Pukelsheim, er lese aus den diesbezüglichen Passagen des Urteils des Landesverfassungsgerichts Zweifel heraus, ob ein Abgeordneter oder zwei Abgeordnete Meinungen bündeln könnten beziehungsweise ob sie für ihre Parteien "Integrations- und Strukturaufgaben" gut und erfolgreich wahrnehmen könnten. Er frage sich, was ein einziger Abgeordneter strukturieren, bündeln oder integrieren solle. Zwei Abgeordnete seien im Hinblick darauf immer noch wenig. Ab drei Abgeordneten halte er die Bündelungsfunktion für die politische Arbeit notwendig. Die Existenz eines solchen Schwellenwerts für die Bündelung der praktischen politischen Arbeit sei schon in der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts impliziert. Das aufzunehmen, halte er für wichtig.

Anders als Herr Dr. Krause sehe er bereits Auflösungserscheinungen mit Blick auf das Gesamtgefüge des Wahlrechts auf verschiedenen Ebenen. Auf Kommunalebene gelte bereits die Null-Prozent-Hürde. Der bisherige Widerspruch zwischen den Auffassungen der Verfassungsgerichtsbarkeit und der Landesparlamente liege darin, dass viel zu lange an dieses Gesamtgefüge geglaubt worden sei. Die Parlamente der verschiedenen Ebenen übten verschiedene Aufgaben aus, daher dürfe man ihr Wahlrecht nicht einfach gleichsetzen; vielmehr könne man sie mit Blick auf die Wahlregelungen durchaus unterschiedlich behandeln. Daher sehe er kein Problem darin, das Wahlrecht einzelner Landtage von diesem Gesamtgefüge abzukoppeln.

Herr Dr. Krause weist in diesem Zusammenhang auf eine völlig andere Verfassung auf Kommunalebene hin. Daher könne man das nicht miteinander vergleichen. Des Weiteren fordert er auf, auch Verfassungsrechtsprechung durchaus kritisch zu sehen. Der Gesetzgeber könne gegebenenfalls auch die Verfassung ändern.

Auf die Frage des Abg. Dr. Breyer nach der Größe der Fraktionen, insbesondere vor dem Hintergrund der Entschließung des Europarats, in etablierten Demokratien keine Sperrklausel über 3 % zu befürworten, antwortet Herr Dr. Krause, eine Fraktion mit einem oder zwei Abgeordneten sei nur schwer arbeitsfähig zu halten. Politik könne man nur in Gruppen betreiben. Größere Gruppen bedeuteten Vorteile bei der Arbeitsteilung. Die Begründung der Resolution des Europarates halte er für unausgewogen und nicht überzeugend. Diese Resolution sei eine von Tausenden Resolutionen des Europarates seit den 1940er-Jahren. Nicht alle hätten seiner Meinung nach Ewigkeitswert. Sie habe sich nicht durchgesetzt und werde sich seiner Auffassung nach auch nicht durchsetzen.

Er sehe indes keine unmittelbaren Gefahren, sollte der Landtag von Schleswig-Holstein eine Drei-Prozent-Klausel beschließen. Aber das Gefüge des Konsenses zwischen Bund und Ländern, die über die gleichen parlamentarischen Regierungssysteme verfügten, würde aufgekündigt. Die Konsequenzen daraus würden mittelfristig wirksam. Das könne zu einer Verschiebung des Parteiensystems führen, falls mehrere Länder mitmachen würden. Daraus könnten auch unterschiedliche Parteiensysteme innerhalb verschiedener Länder führen. Eine langfristige Zersplitterung, insbesondere des Bundestages, halte er dann für nicht ausgeschlossen.

Herr Dr. Bull bejaht auf Nachfrage des Abg. Dr. Breyer die Verfassungsmäßigkeit einer Drei-Prozent-Sperrklausel. Er sehe nicht, dass ihr verfassungsrechtliche, sondern allenthalben verfassungspolitische Zweckmäßigkeitsgründe entgegenstünden.

Seine Bemerkung zur Ersatzstimme am Ende der schriftlichen Stellungnahme: "Vermutlich würden von dieser Wahlmöglichkeit vor allem die großen Parteien profitieren", Umdruck 18/2249, beziehe sich auf die erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass Wähler den bisher im Landtag vertretenen Parteien ihre Ersatzstimme geben würden.

Hierzu fragt Abg. Harms nach, ob der Erfolgswert der zweiten Stimme bei einigen Parteien höher als bei anderen liege. Sollte dies der Fall sein, würde es eine Ungleichheit darstellen, was eines solches Wahlsystem rechtlich fragwürdig erscheinen ließe. - Herr Dr. Bull hält diesen Einwand für logisch, jedoch kenne man die Voraussetzungen nicht genau. Man wisse nicht, ob die Wähler strategisch wählten. Daher könne man nicht sagen, dass das verfassungswidrig sei.

Von Abg. Strehlau nach der Quelle zum Zusammenhang zwischen Minderheitenregierungen und dem Entstehen rechtsextremer Parteien befragt, antwortet Herr Dr. Bull, dabei handele es sich um das Ergebnis seiner Lektüre von Presseartikeln, die eine solche Begründung nahelegten. Beispielsweise hätten sich in Dänemark in den letzten Jahren sehr starke rechtsextreme Gruppen gebildet.

Abg. Dr. Breyer hält diese Argumentation nicht für einleuchtend und verweist auf rechtspopulistische Parteien in Österreich oder Frankreich, wo Sperrklauseln existierten. Er bitte Herrn Dr. Pukelsheim um Ausführungen mit Blick auf die Äußerungen des Abg. Harms, ob der Erfolgswert der Ersatzstimmen unterschiedlich im Vergleich zum bisherigen System ausfalle. - Herr Dr. Pukelsheim entgegnet, er habe dies nicht geprüft. Er halte dies jedoch für eine spannende verfassungsrechtliche Frage.

Herr Dr. Bull pflichtet dem Abg. Dr. Breyer bei, mit der Ersatzstimme könne wenigstens die Präferenz für ein politisches Lager besser als bisher ausgedrückt werden. Außerdem würden mehr Stimmen berücksichtigt. Das könne man als Vorteil ansehen.

Punkt 9 der Tagesordnung:

Netzneutralität stärken

Antrag der Fraktion der PIRATEN Drucksache 18/852

(überwiesen am 31. Mai 2013 an den **Innen- und Rechtsausschuss** und den Wirtschaftsausschuss)

Änderungsantrag der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, PI-RATEN und der Abgeordneten des SSW Umdruck 18/2739

hierzu: Umdruck 18/2738

Vorbehaltlich des Votums des Wirtschaftsausschusses beschließt der Innen- und Rechtsausschuss ohne Aussprache einstimmig, den Antrag der Fraktion der PIRATEN, Drucksache 18/852, in der Fassung des Änderungsantrags der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, PIRATEN und der Abgeordneten des SSW, Umdruck 18/2739, dem Landtag zur Annahme zu empfehlen.

Punkte 10 und 11 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung gesetzlicher Vorschriften über die Wahlen von Landesbeauftragten

Gesetzentwurf der Fraktion der CDU Drucksache 18/1764

(überwiesen am 10. April 2014)

- Verfahrensfragen -

Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung des Amtes eines oder einer Landesbeauftragten für politische Bildung

Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW <u>Drucksache 18/1750</u>

(überwiesen am 10. April 2014)

- Verfahrensfragen -

Der Ausschuss beschließt einstimmig, eine gemeinsame schriftliche Anhörung zum Gesetzentwurf der CDU "Entwurf eines Gesetzes zur Änderung gesetzlicher Vorschriften über die Wahlen von Landesbeauftragten", Drucksache 18/1764, und zum Gesetzentwurf "Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung des Amtes eines oder einer Landesbeauftragten für politische Bildung" der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Abgeordneten des SSW durchzuführen.

Die Fraktionen werden gebeten, ihre Anzuhörenden bis Ende der kommenden Woche zu benennen.

Punkt 12 der Tagesordnung:

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN Drucksache 18/1746

(überwiesen am 11. April 2014)

- Verfahrensfragen -

Nach kurzer Aussprache beschließt der Ausschuss einstimmig, zum Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN Drucksache 18/1746 eine schriftliche Anhörung durchzuführen.

Die Anzuhörenden sollen bis Ende kommender Woche benannt werden.

65. Sitzung am 7. Mai 2014

28

Punkt 13 der Tagesordnung:

Verschiedenes

Die Vorsitzende, Abg. Ostmeier, informiert in Zusammenhang mit dem Wunsch des Verfas-

sungs- und Bezirksausschusses der Hamburgischen Bürgerschaft, eine gemeinsame Sitzung

mit dem Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags durchzuführen

über einen diesbezüglichen Terminvorschlag. Sie habe seitens des Innen- und Rechtausschus-

ses auch aufgrund der bisherigen Beratungen zu diesem Thema geantwortet, eine gemeinsame

Sitzung vor der Sommerpause erachte sie aufgrund der Terminfülle für schwierig; überdies

wolle man die Ergebnisse des Sonderausschusses Verfassungsreform des Schleswig-

Holsteinischen Landtags abwarten. Zur Ermittlung gemeinsamer Gesprächsthemen habe man den Verfassungs- und Bezirksausschuss um Themenvorschläge gebeten; eine gemeinsame

Sitzung wolle man für die zweite Jahreshälfte avisieren.

Die Vorsitzende, Abg. Ostmeier, dankt für das konstruktive Vorgehen und schließt die Sit-

zung um 16:55 Uhr.

gez. Barbara Ostmeier

Vorsitzende

gez. Dörte Schönfelder

Geschäfts- und Protokollführerin