

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Stenographischer Dienst und Ausschussdienst

# **N i e d e r s c h r i f t**

## **Innen- und Rechtsausschuss**

17. WP - 27. Sitzung

am Mittwoch, dem 9. Juni 2010, 14:00 Uhr,  
im Sitzungszimmer 122 des Landtags

### **Anwesende Abgeordnete**

Thomas Rother (SPD)	Vorsitzender
Dr. Michael von Abercron (CDU)	
Astrid Damerow (CDU)	
Werner Kalinka (CDU)	
Petra Nicolaisen (CDU)	
Barbara Ostmeier (CDU)	
Dr. Kai Dolgner (SPD)	
Peter Eichstädt (SPD)	i.V. von Serpil Midyatli
Ingrid Brand-Hückstädt (FDP)	
Gerrit Koch (FDP)	
Thorsten Fürter (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	
Heinz-Werner Jezewski (DIE LINKE)	
Silke Hinrichsen (SSW)	

### **Weitere Abgeordnete**

Markus Matthießen (CDU)

Die Liste der **weiteren Anwesenden** befindet sich in der Sitzungsakte.

**Einzigster Punkt der Tagesordnung:** **Seite****1. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Wahlgesetzes für den Landtag von Schleswig-Holstein (Landeswahlgesetz - LWahlG)** **4**

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Drucksache 17/10

(überwiesen am 19. November 2009)

hierzu: Umdrucke 17/285, 17/297, 17/298, 17/299, 17/315, 17/324, 17/369,  
17/375, 17/436, 17/479, 17/519, 17/540 (neu), 17/738, 17/739,  
17/740, 17/748, 17/751, 17/752, 17/761, 17/773, 17/774,  
17/781, 17/874, 17/890, 17/938

**Anzuhörende****Umdruck**

*Rolf Sörensen, Karl-Martin Hentschel*  
Mehr Demokratie e. V.

17/540 (neu) 4

*Claus Asmussen*  
Landesrechnungshof Schleswig-Holstein

17/773 4

*Dr. Hartmut Borchert, Präsident*  
Bund der Steuerzahler Schleswig-Holstein

17/751 4

*Prof. em. Dr. Hans Hugo Klein*  
Georg-August-Universität Göttingen

17/740 9

*Prof. em. Dr. Hans Meyer*  
Humboldt-Universität Berlin

17/938 11

*Prof. Dr. Martin Morlok*  
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechts-  
soziologie an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

17/752 13

Der Vorsitzende, Abg. Rother, eröffnet die Sitzung um 14:05 Uhr und stellt die Beschlussfähigkeit des Ausschusses fest. Die Tagesordnung wird in der vorstehenden Fassung gebilligt.

Punkt 1 der Tagesordnung:

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Wahlgesetzes für den Landtag von Schleswig-Holstein (Landeswahlgesetz - LWahlG)**

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
Drucksache 17/10

(überwiesen am 19. November 2009)

hierzu: Umdrucke 17/285, 17/297, 17/298, 17/299, 17/315, 17/324, 17/369,  
17/375, 17/436, 17/479, 17/519, 17/540 (neu), 17/738,  
17/739, 17/740, 17/748, 17/751, 17/752, 17/761, 17/773,  
17/774, 17/781, 17/874, 17/890, 17/938

Die Anzuhörenden Rolf Sörensen und Karl-Martin Hentschel von **Mehr Demokratie e. V.**, Claus Asmussen vom **Landesrechnungshof** und Dr. Hartmut Borchert, Präsident des **Bundes der Steuerzahler Schleswig-Holstein**, tragen die Kernpunkte ihrer bereits schriftlich eingereichten Stellungnahmen vor (Umdrucke 17/748, 17/540 (neu) und 17/773).

\* \* \*

Auf die Frage von Abg. Eichstädt, weshalb der Verein Mehr Demokratie Überhang- und Ausgleichsmandaten so problematisch finde, führt Herr Sörensen aus, dass zwar das Hauptthema des Vereins die Stärkung der direkten Demokratie sei. Er setzte sich aber auch für ein Wahlrecht ein, das dem Wählerwillen entspreche und den Wählerinnen und Wählern eine möglichst weitgehende Einflussnahme auf die Parlamente ermögliche. Außerdem liege es auch im Interesse der Bürgerinnen und Bürger, ein möglichst effizientes und kostengünstiges Landesparlament zu haben.

Abg. Fürter möchte wissen, ob Mehr Demokratie e. V. davon ausgehe, dass es das derzeitige Problem mit den Überhang- und Ausgleichsmandaten bei der nächsten Wahl nicht mehr gegeben werde oder ob das Wahlgesetz reformbedürftig sei, weil es dem Verfassungsauftrag, nur 69 Abgeordnete im Parlament zu haben, möglicherweise auf Dauer nicht gerecht werden werde. - Herr Hentschel erklärt, dass auch in anderen Parlamenten inzwischen fünf bis sechs Parteien nicht ungewöhnlich seien. Diese Tendenz zeige sich auch in anderen europäischen

Ländern. Des Weiteren zeigten die letzten Wahlergebnisse mehr und mehr, dass sich auch die Größenverhältnisse der von den Parteien erzielten Ergebnisse verschoben. Darauf müsse ein Wahlrecht eingehen. Wenn keine Partei mehr über 50 % der Stimmen erziele, sondern große Parteien bei knapp über 30 % lägen, bestehe mit dem derzeit geltenden Wahlrecht die Gefahr, dass diese Parteien trotzdem einen Großteil der Mandate gewönnen, weil in extremem Maße Überhangmandate entstünden.

Abg. Hinrichsen möchte wissen, wie die Repräsentanz der kleineren Parteien gewährleistet werden sollte, wenn der Landtag auf 51 Abgeordnete verkleinert werden würde, wie es der Bund der Steuerzahler vorschläge. – Herr Dr. Borchert geht davon aus, dass die Repräsentanz und auch die Arbeitsfähigkeit des Parlamentes bei dieser Abgeordnetenzahl immer noch gegeben sei.

Herr Hentschel verweist im Zusammenhang mit der Frage des Abg. Jezewski nach dem Einsatz und den Erfahrungen mit dem von Mehr Demokratie e. V. vorgeschlagenen Mehrpersonenwahlverfahren darauf, dass dieses in Irland und Norwegen geltendes Recht sei. Allerdings fehle dort die Zweitstimme. Dieses System gebe auch den kleineren Parteien eine Chance, im Parlament vertreten zu sein. Des Weiteren gebe es in Bayern ebenfalls ein Mehrpersonenwahlrecht mit sieben Wahlbezirken. - Herr Sörensen erinnert daran, dass es auch in Schleswig-Holstein in den kleineren Gemeinden ein Mehrpersonenwahlrecht gebe. Außerdem habe der Verein für Hamburg über einen Volksentscheid ein solches Wahlrecht durchgesetzt. Kritisiert werde öfter, dass dieses Verfahren für den Wähler relativ kompliziert sei.

Abg. Jezewski fragt nach, ob sich in den angesprochenen Ländern die Wahlbeteiligung nach Einführung des Verfahrens geändert habe. - Herr Sörensen gibt an, dass dies seines Wissens nach nicht bekannt sei.

Zu der vom Bund der Steuerzahler und dem Landesrechnungshof geforderten noch weitergehenden Reduzierung der Zahl der Abgeordneten bringt Abg. Kalinka Zweifel im Hinblick auf Praktikabilität und Sinnhaftigkeit zum Ausdruck. - Herr Asmussen bringt vor, dass Demokratie auch aus Sicht des Landesrechnungshofes nicht allein monetär zu bewerten sei. Die aktuell vorgesehene Zahl der Abgeordneten in Schleswig-Holstein bezogen auf die Einwohner bewege sich durchaus im normalen Bereich. Allerdings hätten sich die Verhältnisse in der Parteienlandschaft verändert und darum sehe man jetzt Handlungsbedarf. – Herr Hentschel vertritt die Auffassung, dass 69 Abgeordnete für das Parlament in Schleswig-Holstein schon sehr wenig seien. Er habe in seiner Zeit als Abgeordneter selbst erfahren müssen, wie hoch die Arbeitsbelastung in einer kleinen Fraktion sei.

Abg. Kalinka möchte wissen, wie das Wahlrecht von Baden-Württemberg gesehen werde, bei dem es nur eine Stimme und keine Landesliste gebe. - Herr Hentschel erklärt, dass das Wahlrecht von Baden-Württemberg aus seiner Sicht sehr ungünstig sei, weil in diesem System Parteien in Regionen, in denen sie schwach seien, keinen Kandidaten ins Parlament bringen könnten.

Bei dem von Mehr Demokratie e.V. vorgeschlagenen Verfahren interessiert Abg. Kalinka, ob man nicht einfach den vier Abgeordneten mit den meisten Stimmen einen Parlamentssitz zuweisen könnte. - Herr Hentschel gibt zu bedenken, dass dies den Folgeeffekt hätte, dass kleinere Parteien nur noch einen und große Parteien nur noch zwei Kandidaten aufstellen dürften und es somit zu einer Konzentration der Stimmen käme. - Herr Sörensen ergänzt, dass in dem Fall sehr viele Stimmen unter den Tisch fallen und somit ein verhältnismäßiger Ausgleich schon in den Wahlkreisen und die Chance der kleineren Parteien auf einen Sitz entfallen würden.

Auf die Frage von Abg. Kalinka, ob nicht die Größe der Wahlkreise, wie Mehr Demokratie e.V. sie vorschläge, zu groß sei, merkt Herr Asmussen an, dass es durchaus Länder gebe, in denen die Wahlkreise noch größer geschnitten seien. Auch hier finde eine Repräsentation der Wahlkreise durch die Abgeordneten statt. – Herr Hentschel verweist darauf, dass bei zum Beispiel 15 Wahlkreisen mit insgesamt 45 Direktmandaten die Attraktivität für die kleineren Parteien fehle, weil diese kaum die Möglichkeit hätten, das dritte Mandat zu erringen.

Abg. Matthießen wirft die Frage auf, ob bei einem Mehrpersonenwahlrecht - beispielsweise sechs Parteien mit vier Kandidaten in einem kleinen 200-Einwohner-Dorf und 30 Wahlplakaten - der Bürger nicht die Übersicht verliere. Er befürchte, dass dabei Transparenz und Klarheit verloren gingen. - Herr Sörensen erwidert, dass es in anderen Bundesländern auch mehr als 30 Spitzenkandidaten gebe und dass dort keine Probleme des Zurechtfindens bestünden.

Vor dem Hintergrund, dass im ganzen Land gespart werden müsse und entsprechende, das ganze Land berücksichtigende, Entscheidungen von den Abgeordneten zu treffen seien, bittet Abg. Fürter um eine Stellungnahme dazu, ob es tatsächlich berechtigt sei, dass immer mehr Abgeordnete Direktmandate errängen und deshalb stärker über ihren Wahlkreis als über das ganze Land legitimiert seien. – Herr Hentschel erklärt, die Masse der Abgeordneten, die auf der Liste stünden, seien auch Wahlkreiskandidaten. Insofern fühlten sie sich auch ihrem Wahlkreis verantwortlich. Hier einen Unterschied zu konstruieren, treffe die Realität relativ wenig.

Des Weiteren möchte Abg. Fürter wissen, ob die Zahl von 69 Abgeordneten mit den von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geforderten 30 Wahlkreisen zu erreichen sei oder ob es eher mehr Wahlkreise sein müssten. - Herr Sörensen antwortet, mit der Reduzierung von 40 auf 30 Wahlkreise könne das Problem der Überhangmandate reduziert werden. Um Überhangmandate komplett zu vermeiden, sei eine weitere Reduzierung auf 27 Wahlkreise erforderlich. - Herr Asmussen gibt Auskunft darüber, dass bei 30 Wahlkreisen die Wahrscheinlichkeit von Überhangmandaten schon deutlich verringert, aber „die Unwahrscheinlichkeit“ damit noch nicht erreicht werde.

Im Gesetzentwurf der Grünen werde - so Herr Asmussen weiter - auch die Abschaffung der Deckelung der Ausgleichsmandate gefordert, welche seinerzeit mit dem Ziel eingeführt worden sei, eine große Zahl von Abgeordneten zu verhindern. Insoweit stelle die Deckelungsvorschrift eine zusätzliche Sicherungsvorschrift dar, um eine Ausweitung der Zahl der Abgeordneten zu verhindern.

Im Hinblick auf den Vorschlag, die Wahlkreise an die Bundestagswahlkreise anzupassen, wirft Abg. Damerow die Frage auf, wie die gewünschte Anwesenheit der Landtagsabgeordneten auch vor Ort gewährleistet werden könne und verweist darauf, dass die Bundestagsabgeordneten in finanzieller und infrastruktureller Hinsicht wesentlich besser ausgestattet seien. - Herr Dr. Borchert führt aus, dass eine solche Änderung natürlich Konsequenzen nach sich ziehen würde. Der Blick nach Bayern zeige aber, dass größere Wahlkreise und damit die Betreuung fast doppelt so vieler Menschen wie in Schleswig-Holstein ohne größeren Aufwand zu realisieren seien. - Herr Hentschel merkt an, dass in Ländern wie Bayern oder Nordrhein-Westfalen, wo die Wahlkreise größer seien, die Abgeordneten auch eine wesentlich bessere Ausstattung mit Vollzeitreferenten vor Ort hätten. Sie seien fast wie Bundestagsabgeordnete ausgestattet.

Abg. Dr. Dolgner bezweifelt, dass es große Einsparmöglichkeiten durch eine weitere Reduzierung der Abgeordnetenzahl gebe, wie sie vom Bund der Steuerzahler und dem Landesrechnungshof vorgeschlagen werde. So bleibe der Arbeitsaufwand beispielsweise für die Verabschiedung eines Schulgesetzes immer gleich. Seiner Meinung nach habe Schleswig-Holstein auch nicht weniger Landesgesetze auf den Weg zu bringen als Bayern. Weiter wirft er die Frage auf, ob man die Abgeordnetenzahl überhaupt mit Betriebsgrößen vergleichen könne, sodass mehr Abgeordnete automatisch auch weniger Arbeit für den einzelnen Abgeordneten bedeute. Er gehe weiter davon aus, dass in einem Feierabendparlament, das Herr Dr. Borchert hier als anzustrebendes Ziel für Schleswig-Holstein ins Gespräch gebracht habe, auch mehr Abgeordnete vertreten sein müssten, weil der Zeitrahmen der Tätigkeit der Abgeordneten ja eben auf den Feierabend beschränkt sei.

Herr Dr. Borchert bekräftigt, dass der Bund der Steuerzahler die Zielsetzung, ein Parlament mit 69 Abgeordneten zu erreichen, unterstütze. Das Ziel 51 Abgeordneten oder weitergehende Änderungen seien nicht Gegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfs, und somit werde er auch nicht weiter darauf eingehen. Die Diskussion über ein Feierabendparlament stehe im Moment nicht an, allerdings zwingt die finanzielle Lage des Landes dazu, darüber zu diskutieren. In Bezug auf die Arbeitsbelastung des Einzelnen möglicherweise bei weniger Abgeordneten im Landtag regt er an, nicht auf Quantität, sondern mehr auf Qualität zu achten und entsprechend Schwerpunkte zu setzen. Bei vielen Themen stellten sich die Bürger die Frage, warum sich der Landtag damit überhaupt beschäftige. Diese Fragen stellten sich aber erst, wenn das Thema Feierabendparlament ernsthaft angegangen werde. Zunächst müssten die jetzt auf dem Tisch liegenden vernünftigen Vorschläge ernsthaft diskutiert werden.

Abg. Kalinka erklärt, das Ziel eines Feierabendparlamentes sei für ihn nicht tragbar. Kein Kollege in diesem Parlament komme auch nur annähernd mit 40 Arbeitsstunden pro Woche aus. – Herr Dr. Borchert bekräftigt noch einmal, dass er das Ziel des jetzigen Gesetzentwurfes, eine Verkleinerung des Parlamentes zu erreichen, uneingeschränkt mittrage. Er neige dazu, für die Umsetzung das von der Initiative Mehr Demokratie e. V. vorgeschlagene Verfahren zu präferieren, könne sich aber auch das von den Grünen in dem Gesetzentwurf vorgeschlagene Verfahren vorstellen. Das Thema Feierabendparlament sei nur ein Versuchsballon gewesen, und er bedanke sich für die rege Diskussion darüber.

Abg. Hinrichsen hebt hervor, dass der SSW in der Vergangenheit auch mit ein oder zwei Abgeordneten in der Lage gewesen sei, die politische Arbeit zu bewältigen. Wenn man aber die Komplexität der heutigen Gesetzentwürfe betrachte und berücksichtige, zu wie vielen Themen die Abgeordneten möglichst Stellung nehmen sollten, benötige man doch mehr Abgeordnete.

Abg. Dolgner möchte wissen, was dagegen spreche, einfach das alte schleswig-holsteinische Wahlgesetz wieder einzuführen, um das Risiko der Überhang- und Ausgleichsmandate zu minimieren. - Herr Sörensen geht davon aus, dass bei Geltung des alten Rechts die aktuellen Probleme sicher nicht in dem Umfang aufgetreten wären. - Herr Hentschel erklärt, dass es auch bei der Geltung des alten schleswig-holsteinischen Wahlrechts zu der gleichen Zahl von Überhang- und Ausgleichsmandaten gekommen wäre.

**Herr Dr. Hans Hugo Klein**, em. Professor an der Georg-August-Universität Göttingen führt einleitend aus, dass er sich zunächst die Frage gestellt habe, warum der Schleswig-Holsteinische Landtag sein Wahlrecht schon wieder ändern wolle. Aus seiner Sicht sei die Vorgabe in der Landesverfassung, dass 69 Abgeordnete dem Parlament angehören sollten, nicht mehr als eine Richtschnur. Dass es zu einer viel größeren Zahl an Abgeordneten im Parlament kommen könne, sei bereits schon zu der Zeit prognostiziert worden, zu der das Wahlrecht in dieser Form geschaffen worden sei. Deshalb liege das derzeitige Ergebnis auch nicht außerhalb des Willens des Gesetzgebers und der Verfassung. Das Kostenargument, das in diesem Zusammenhang immer wieder angeführt werde, sei aus seiner Sicht als ehemaliger Bundestagsabgeordneter kritisch zu sehen. Als Abgeordneter lasse man sich nur sehr ungern sagen, dass man das Geld nicht wert sei, was für einen aufgewendet werde. Auch unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten sei eine Zahl von 95 Abgeordneten eher positiv als negativ einzuordnen, da dadurch die Zahl der Ansprechpartner für die Wählerinnen und Wähler gestiegen sei. Das Argument, dass die Bedeutung der Landtage in den letzten Jahren immer weiter abgenommen habe, stimme nur, wenn man die Zahl der Gesetzgebungen betrachte. Daraus den Schluss zu ziehen, die Landtage verlören an Bedeutung, sei trügerisch, weil es in der Geschichte der Mehrebenendemokratie der Bundesrepublik auch darauf ankomme, dass der Bürger Abgeordnete gewissermaßen zum Greifen nah habe. Diese Funktion könnten nur die Landtagsabgeordneten erfüllen, da die Europaparlamentarier und auch die Bundestagsabgeordneten gar nicht oder nur zu einem gewissen Grad für die Bevölkerung greifbar seien.

Trotzdem, so Herr Dr. Klein weiter, gebe es natürlich Argumente dafür, einer weiteren Vergrößerung des Parlaments gegenzusteuern. Eine Reihe davon seien bereits im ersten Teil der Anhörung genannt worden. Dazu zähle natürlich das Argument der Veränderung der Parteienlandschaft. Aus seiner Sicht sei festzustellen, je vielfältiger das Feld der miteinander konkurrierenden Parteien bestellt sei, desto geringer werde der Einfluss der Wählerinnen und Wähler und desto größer der Einfluss der Parteien auf die parlamentarische Mehrheits- und Regierungsbildung. Er führe die sinkende Wahlbeteiligung zum Teil auch darauf zurück, dass die Wählerinnen und Wähler die Erfahrungen machten, egal was sie wählten, am Ende handelten die Parteien aus, wer die parlamentarische Mehrheit stelle.

Daraus folge für ihn, so Herr Dr. Klein weiter, dass das Wahlrecht gemein verständlich ausgestaltet werden müsse, dass man - ohne diese Bestrebungen auf die Spitze zu treiben - der Entstehung von Überhang- und Ausgleichsmandaten, der Überschreitung der Regelgröße des Parlamentes, entgegenwirken sollte und den Wahlberechtigten einen befriedigenden Einfluss auf die Mehrheits- und Regierungsbildung zugestehen sollte.

Er trägt sodann noch einmal die Kernpunkte seiner schriftlichen Stellungnahme, Umdruck 17/740, zur Frage des Gestaltungsspielraums des schleswig-holsteinischen Wahlgesetzgebers auf der Grundlage des Artikel 10 Abs. 2 der Landesverfassung Schleswig-Holstein vor.

Zusammenfassend stellt er fest, dass der Vorschlag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN in der Drucksache 17/10 diesen Verfassungsvorgaben entspreche. Man könne den Vorschlag noch dahingehend variieren, statt der starren Liste eine offene Liste einzuführen, um den Verlust des Einflusses der Wähler durch die Verminderung der Zahl der Wahlkreise bis zu einem gewissen Teil durch die Einflussnahme der Wähler auf die Kandidaten der Liste zu kompensieren.

Er geht außerdem kurz auf den Vorschlag des Vereins Mehr Demokratie e.V., Umdruck 17/540 (neu), ein, der die Einführung von Mehrmandatswahlkreisen vorsehe. Auch dieser Vorschlag sei in vieler Hinsicht variabel, indem man zum Beispiel größere oder kleinere Wahlkreise mit mehr oder weniger Kandidaten bilde. Es gehöre auch nicht zu den notwendigen Bestandteilen eines Mehrmandatswahlrechts, dass es daneben weiter auch eine Landesliste gebe. Wenn man auf diese verzichte, könne man auch mehr Wahlkreise bilden, kleinere Wahlkreise. Das käme auch den Interessen der Abgeordneten, die die Wahlkreise zu betreuen hätten, entgegen.

Herr Dr. Klein stellt fest, es liege auf der Hand, dass man das derzeitige Wahlrecht durch ein reines Listenwahlrecht ersetzen könnte, allerdings nach den Vorgaben der Landesverfassung nur mit der Maßgabe, dass man auch das starre durch ein offenes Listensystem ersetze, denn nur so könne das Element der Persönlichkeitswahl noch zur Geltung gebracht werden. Als ein ebenfalls mit der schleswig-holsteinischen Verfassung zu vereinbarendes System nennt er das Grabenwahlrecht, mit dem die eine Hälfte der Abgeordneten über Wahlkreise und die andere Hälfte über eine Liste gewählt werde.

Er weist darauf hin, dass bei einer Umstellung des Mehrheitswahlrechts, mit dem die Direktkandidaten gewählt würden, vom relativen auf das absolute Mehrheitswahlrecht auch die kleinen Parteien profitierten. Das zeige die Historie während der Kaiserzeit, in der das absolute Mehrheitswahlrecht gegolten habe.

Herr Dr. Klein verweist außerdem im Zusammenhang mit dem Einstimmenwahlrecht, zu dem im ersten Teil der Anhörung schon das Notwendige gesagt worden sei, darauf, dass das Einstimmenwahlrecht in Baden-Württemberg in erster Linie deshalb so kompliziert sei, weil die Gesamtstimmenzahl, die dort auf die Parteien entfalle, auf die vier Regierungsbezirke aufgeteilt würden. Dieses Problem hätte man in Schleswig-Holstein bei einer Einführung eines Ein-

stimmenwahlrechts nicht. Aus seiner Sicht sei das Einstimmenwahlrecht grundsätzlich unkomplizierter als das Zweistimmenwahlrecht, da es keine Liste, sondern nur Einzelbewerber kenne.

Abschließend stellt er fest, ein fehlerloses und ideales Wahlrecht, das den Geschmack von Jedermann treffe, werde es wohl nicht geben.

**Herr Dr. Hans Meyer**, em. Professor an der Humboldt-Universität Berlin, stellt zunächst die Kernpunkte seiner schriftlichen Stellungnahme, Umdruck 17/938, vor. Dabei merkt er unter anderem an, dass der Landtag bei seiner letzten Wahlrechtsänderung entschieden habe, dass das Parlament nicht mehr mit 75, sondern mit 69 Mitgliedern besetzt sein sollte, zeige, dass der Landtag als Gesetzgeber eine Vorstellung von der Größe des Parlamentes habe. Wenn er jetzt also in seiner Verfassungspolitik konsequent bleiben wolle, müsse er das geltende Wahlgesetz ändern.

Als besonderes Problem des Stimmensplittings, des Zweistimmensystems, nennt er den verfassungsrechtlich unangenehmen Nachteil, dass beispielsweise bei der letzten Landtagswahl die Stimmen der FDP-Wähler, die erfolgreich gesplittet hätten, im Ergebnis ein doppeltes Stimmgewicht gehabt hätten. Beim normalen Splitting werde im Ergebnis sozusagen das Direktmandat durch ein Listenmandat ausgewechselt. Wenn jedoch kein Listenmandat mehr vorhanden sei, weil die Liste bereits durch Direktmandate überzogen sei, könne es nicht mehr ausgeglichen werden. Dieses Problem werde auch der Bundestag bei seiner Reformierung des Wahlrechts, die jetzt anstehe, zu beachten haben.

Herr Dr. Meyer geht außerdem kurz auf das laufende Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der Überprüfung der Wahlrechtsnormen von Schleswig-Holstein ein. Er merkt an, wer sich dabei auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1997 (BVerfGe 95,335 - Überhangsmandate II) stütze, sei auf dem Holzweg. Diese Vier-zu-Vier-Entscheidung sei von demselben Senat schon ein Jahr später über den Haufen geworfen worden, indem er gesagt habe, dass ein Nachfolgesitz auf einen Bundestagssitz für gewählte Kandidaten einer Partei, die in dem betreffenden Land auch mit einer Landesliste zur Wahl angetreten sei, für den aber ein Rückgriff auf die Listenplätze nicht möglich sei, nicht wieder besetzt werden dürfe (BVerfGe 97,317 - Nachrücken in Überhangsmandate).

Seitdem sei die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes weiter restriktiv im Hinblick auf die Ausführung der Wahlrechtsgleichheit. Ein Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit bedürfe jeweils eines sehr gravierenden Argumentes. Dies könne die Deckelung der Zahl der

Abgeordneten nicht sein, da ein Parlament durch eine größere Zahl von Abgeordneten zunächst einmal nicht in seiner Arbeitsfähigkeit verletzt werde.

Er nennt noch einmal die vier entscheidenden Punkte, die Quellen für Überhangmandate seien, nämlich die Wahlkreiseinteilung, die Abschaffung des Einstimmensystems, das Stimmensplitting und das Zurückgehen der Anhängerschaft der beiden großen Parteien.

Im Zusammenhang mit seinen schriftlichen Ausführungen zur vorgeschlagenen Streichung von § 3 Abs. 5 Satz 3 LWahlG, der Deckelung, erklärt er, dass was die Landeswahlleiterin zur Begründung ihrer Auslegung bei dieser nicht unwichtigen Bestimmung gemacht habe, sei aus seiner Sicht verfassungsrechtlich absolut unmöglich. Er verstehe nicht, wie man eine Verfassung auslegen und dabei auf ein paar Verwaltungsgerichtsurteile verweisen könne, die ihrerseits alles vergessen ließen, was man zur Gesetzesauslegung als Jurist gelernt habe. Einzelheiten dazu habe er in seiner schriftlichen Stellungnahme, Umdruck 17/938, dargelegt.

Über seine schriftliche Stellungnahme hinausgehend führt er im Zusammenhang mit der immer wieder - auch insbesondere von direkt gewählten Politikern – stattfindenden geradezu Verherrlichung des Direktmandates aus, das Stimmensplitting werden von den Wählerinnen und Wählern nicht personalpolitisch, sondern parteipolitisch genutzt, sozusagen taktisch, um eine bestimmte Regierungsbildung zu beeinflussen. Dies habe mit einer Persönlichkeitswahl überhaupt nichts mehr zu tun. Es sei lediglich eine Möglichkeit, eine Koalitionspräferenz schon durch die Wahl geltend zu machen, die nach der Wahl von den Parteien allerdings nicht unbedingt durchgesetzt werden müsse.

Im Hinblick auf die Ausführungen von Herrn Dr. Klein merkt er an, man dürfe nicht die Parlamentswahl mit einer Regierungswahl verwechseln. Wenn es in Deutschland ein präsidentiales System gebe, könnten die Wählerinnen und Wähler auch sagen, sie wollten eine bestimmte Regierung wählen. In Deutschland wähle man aber ein Parlament, das dann souverän in der Bestimmung des Ministerpräsidenten beziehungsweise des Kanzlers und der Regierung sei. Damit bestehe auch die Möglichkeit, dass eine Partei sagen könne, ich mache es anders als vorher versprochen worden ist, weil die Bedingungen anders sind, als wir sie uns vorgestellt haben.

**Herr Dr. Martin Morlok**, Professor für öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, trägt die Kernpunkte seiner schriftlichen Stellungnahme, Umdruck 17/752, vor.

Zum Vorschlag, die Anzahl der Wahlkreise von 40 auf 30 zu verringern, stellt er unter anderem fest, dies sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, stelle auch ein taugliches Mittel dar, um die Wahrscheinlichkeit für Überhangmandate zu reduzieren, sei aber nicht die entscheidende Stellschraube, um dieses Ziel zu erreichen. Eine Verkleinerung dürfe kein Selbstzweck werden, denn auch die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Parlaments sei verfassungsrechtlich zu beachten. Ein zu kleiner Landtag hätte die Konsequenz, dass in einem Mehrparteiensystem kleinere Gruppierungen eventuell nicht mehr arbeitsfähig seien.

Im Hinblick auf die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Streichung der Deckelung der Ausgleichsmandate schließt er sich der Auffassung seines Vorredners, Herrn Dr. Meyer, an, dass die derzeitige Regelung in § 3 Abs. 5 Satz 3 LWahlG aus seiner Sicht verfassungswidrig sei. Die Änderung sei deshalb verfassungsrechtlich wünschenswert und sogar geboten.

Zusammenfassend stellt er fest, es gebe offensichtlich Anlass, über eine Änderung des Wahlrechts in Schleswig-Holstein nachzudenken. Die Diskussion in der heutigen Anhörung zeige auch, dass man dann die Chance ergreifen sollte, das Wahlrecht in einer Weise zu ändern, dass der Bürger nicht nur das Gefühl bekomme, sondern tatsächlich auch mehr Einfluss ausüben könne. Um das zu erreichen, gebe es die verschiedensten Modelle, die heute auch schon angesprochen worden seien. Auch er präferiere das Einstimmenmodell. Nach der bisherigen Praxis im Zweistimmenwahlrecht könne jemand auch mit 37 % der Wählerstimmen ein Mandat erlangen, obwohl fast zwei Drittel der Wählerinnen und Wähler dann gegen ihn gestimmt hätten. Das sei nicht überzeugend demokratisch.

Im Zusammenhang mit dem Wahlrecht in Baden-Württemberg merkt er an, dass es dort keine Landeslisten gebe, das vertrage sich nicht mit dem Parteiengesetz, dass die Verteilung der Gelder aufgrund einer Landesliste vorsehe. Dies führe immer wieder zu Problemen bei der Geldverteilung an die Parteien.

(Unterbrechung: 16:20 bis 16:25 Uhr)

Abg. Fürter möchte in der sich anschließenden Aussprache zunächst wissen, ob die dem Ausschuss zur Verfügung gestellten schriftlichen Stellungnahmen dem Landesverfassungsgericht zur Verfügung gestellt werden dürften, um dessen Beratungsqualität im Rahmen des Verfah-

rens zum Landeswahlgesetz zu erhöhen. - Herr Dr. Meyer und Herr Dr. Morlok erklären sich ausdrücklich damit einverstanden.

Abg. Fürter fragt Herrn Dr. Klein außerdem nach dem Verhältnis des Verfassungsrechts zum Wahlgesetz in Schleswig-Holstein in Bezug auf den Verfassungsauftrag an die Politik, bei einer regelmäßigen Verfehlung der vorgesehenen 69 Sitze reagieren zu müssen. - Herr Dr. Klein antwortet, man könne die einzelnen Absätze des Artikel 10 der Landesverfassung nicht isoliert lesen oder ihnen ein unterschiedliches Gewicht zumessen. Sie seien allesamt Verfassungsauftrag. Verfassungsrechtlich stehe das derzeitige Wahlgesetz in Schleswig-Holstein deshalb auf sicherem Grund. Eine andere Frage sei, ob man verfassungspolitisch einen Anlass sehe, angesichts der veränderten Verhältnisse zu einer Neuregelung zu kommen, diese Frage könne er als Verfassungsrechtler jedoch nicht beantworten. Er weist noch einmal darauf hin, dass das schleswig-holsteinische Verfassungsrecht vorsehe, dass die Persönlichkeitswahl mit einem - jedenfalls nach den gesetzlichen Vorgaben - Ausgleich versehen werden müsse. Mit anderen Worten, es müsse am Ende nicht ein den strikten Vorgaben des Verhältniswahlrechts entsprechendes Ergebnis zustande kommen. Deshalb sei er im Unterschied zu seinen beiden Kollegen auch der Auffassung, dass die im schleswig-holsteinischen Wahlrecht vorgesehene Deckelungsvorschrift nicht verfassungswidrig sei. Sie trage bis zu einem gewissen Grad dem Persönlichkeitselement des Wahlrechts Rechnung. Dass diese Vorschrift jedoch unklar formuliert sei, werde zu Recht gerügt.

Herr Dr. Meyer widerspricht Herrn Dr. Klein in seiner Auffassung, dass auch das Grabenwahlssystem nach den schleswig-holsteinischen Verfassungsvorgaben zulässig sei. Denn bei dem Grabensystem würde ein Teil der Abgeordneten ohne die vorgeschriebene Verbindung mit den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden, das sei nach der schleswig-holsteinischen Verfassung und im Übrigen auch nach der Verfassung des Bundes unzulässig.

Er führt weiter aus, die Differenz zwischen den beiden hier in der Anhörung von den Juristen vertretenen Auffassungen bestehe wohl darin, dass Herr Dr. Klein das Persönlichkeitswahlrecht in einem nichttechnischen Sinne verstehe, im Sinne eines mehrheitsbildenden Wahlrechts, nämlich dass durch das Wahlrecht die Mehrheit geschaffen werde nicht durch den Wähler. Er geht kurz auf die Historie des Mehrheitswahlsystems in England ein, das zu einer Zeit bestanden habe, wo die Wahlkreise der entscheidende Legitimierungsgrund für die Wahl gewesen seien. Auch das Bundesverfassungsgericht habe die Einführung eines Mehrheitswahlrechts immer nur als Obiter dictum angeführt, um auszudrücken, weil man das Mehrheitswahlrecht einführen könnte, könne man beim Verhältniswahlrecht keine Abstriche bei der Gleichheit der Stimmengewichtung machen.

Im Zusammenhang mit einer Nachfrage von Abg. Fürter zum Einstimmenwahlrecht betont Herr Dr. Meyer noch einmal, die Rückkehr zum Einstimmensystem bedeute nicht den Ausschluss von Überhangmandaten, aber - wie auch in seiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt - eine erhebliche Minimierung.

Herr Dr. Morlok versucht herauszuarbeiten, worin der Deutungsunterschied zwischen der Lesart von Herrn Dr. Klein und den anderen zwei Juristen hier am Tisch, die das Landeswahlrecht in der jetzigen Fassung für verfassungswidrig ansähen, bestehe. Er verstehe Herrn Dr. Klein so, dass dieser sage, „nach den Grundsätzen des Verhältniswahlrechts“ bedeute kein striktes proportionales System. Das Landeswahlrecht von Schleswig-Holstein unterscheide sich deshalb insofern vom Bundeswahlrecht und den anderen Landeswahlrechten. Er dagegen, so Herr Dr. Morlok weiter, lese die „Grundsätze der Verhältniswahl“ und die Vorschrift zu den Ausgleichsmandaten zusammen und sage, weil es die Verpflichtung zu Ausgleichsmandaten im Gesetz explizit gebe, sage die Landesverfassung dem Leser, die Vorschrift sei doch so gemeint wie auch in anderen Wahlgesetzen, sonst wäre diese Vorschrift nämlich sinnlos.

Abg. Eichstädt fragt Herrn Dr. Meyer und Herrn Dr. Morlok, ob nach ihrer Auffassung die Auslegung der Vorschrift im Landeswahlgesetz oder die Regelung im Gesetz selber nicht verfassungskonform sei. Außerdem möchte er wissen, welche Konsequenzen ein Urteil des Landesverfassungsgerichts haben werde, wenn die Klage Erfolg haben sollte. - Herr Dr. Meyer antwortet, die Verfassung sei aus seiner Sicht eindeutig. Für den Fall des Entstehens eines Überhangmandates müssten auch Ausgleichsmandate vorgesehen werden. Das Argument der Rechtsanwälte der Gegenseite, dass bei einer solchen Auslegung das Gesetz einen „totalen“ Ausgleich vorsehen müsste, könne er nicht nachvollziehen, da das dann für sämtliche Gesetze des Landes gelten müsse, auch diese wären dann entsprechend zu präzisieren. Aus seiner Sicht sei also die Verfassungsvorschrift okay, auch das Gesetz sei verfassungsgemäß. Lediglich die Auslegung, dass „Mehrsitze“ auf einmal auch „weitere Sitze“ sein sollten, sei absoluter Unfug. - Herr Dr. Morlok erklärt, nach seiner Lesart der Vorschriften sei nicht nur die Auslegung des Landeswahlgesetzes durch die Landeswahlleiterin, sondern auch das Gesetz selber verfassungswidrig, weil es eine Deckelung vorsehe. Die Frage zur Konsequenz eines stattgebenden Urteils des Landesverfassungsgerichtes sei schwierig zu beantworten. Wenn man ernst nehme, was die Verfassung sage, es müsse ein Ausgleich stattfinden, müsse das Landesverfassungsgericht wohl eingreifen, bis der Gesetzgeber selbst eine entsprechende Regelung treffen werde.

Abg. Kalinka bedankt sich für die Teilnahme der Experten an dieser Anhörung und die Klärstellung, dass es niemals eine Eins-zu-Eins-Abbildung des Wahlergebnisses in der Sitzverteilung des Parlamentes werden geben können.

Abg. Hinrichsen fragt nach der Einschätzung des vorgeschlagenen Alternativmodells des Vereins Mehr Demokratie. - Herr Dr. Klein antwortet, er habe keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen ein solches System, solange es nicht zu einem verdeckten Mehrheitswahlrecht führe. Die Wahlkreise müssten jedoch groß genug geschnitten sein, um Raum für mindestens vier zu wählende Kandidaten zu bieten, sonst könne sich der Grundsatz des Verhältniswahlrechts nicht entfalten. - Herr Dr. Meyer sieht bei dem vorgeschlagenen Wahlsystem das Problem, dass die Interessen der politischen Parteien, Einfluss auf die Wahl bestimmter Leute zu nehmen, nicht vernünftig abgedeckt würden. Diese ganz herauszuhalten, halte er nicht für klug. Deshalb müsse man überlegen, wie man das vorgeschlagene System zum Beispiel mit einer Landesliste verbinden könne. - Herr Dr. Morlok erklärt, auch er sehe verfassungsrechtlich keine Einwände gegen das vorgeschlagene Modell. Grundsätzlich sei er für eine Stärkung des Bürgereinflusses auch bei der Auswahl der Kandidaten. Man müsse jedoch dabei berücksichtigen, dass man über die Effekte eines verstärkten Bürgereinflusses nur ganz, ganz wenig wisse. Die Erfahrungen im Zusammenhang mit dem Wahlsystem in Baden-Württemberg mit dem Kumulieren und Panaschieren zeigten, dass hier die Klasseneliten stärker vertreten seien. Während durch die Landeslisten der Parteien versucht werde, die Bevölkerungsklassen und -gruppen gleichmäßig zu vertreten, mit dem Ziel, einen Durchschnitt der Bevölkerung abzubilden, könne dies bei einem solchen System nicht beeinflusst werden.

Auf eine Frage von Abg. Dr. von Abercron zu den Vor- und Nachteilen einer reinen Persönlichkeitswahl antwortet Herr Dr. Meyer, der Wahlkampf würde für ein solches personalisiertes Wahlsystem teurer. - Herr Dr. Morlok erklärt, er sei nicht grundsätzlich gegen solche Modelle, man müsse aber unter anderem auch die Gefahr sehen, dass das zu einer Rivalität der Kandidaten schon innerhalb einer Partei führe.

Der Vorsitzende, Abg. Rother, fragt noch einmal nach der genauen Bedeutung des Artikel 10 Abs. 2 der Landesverfassung, der ein Mischsystem im Wahlrecht vorsehe. - Herr Dr. Klein führt dazu aus, es müssten beide Formen des Wahlrechts im schleswig-holsteinischen System vorhanden sein, diese müssten auch in einem gewissen Gleichgewichtsverhältnis stehen. Da sich dies bei der letzten Landtagswahl sehr stark zugunsten der Listenmandate verschoben habe, sehe er darin auch den einzigen möglichen verfassungsrechtlichen Einwand gegen die Beibehaltung des jetzigen Rechts. Wenn dies tatsächlich zur Regel werden sollte - und dafür sprächen einige Gesichtspunkte -, dann halte auch er aus verfassungsrechtlicher Sicht Handlungsbedarf für gegeben. Gleichzeitig habe er jedoch sein Unbehagen geäußert, dass aufgrund

eines Wahlergebnisses nach so kurzer Zeit schon wieder das Landeswahlgesetz geändert werden solle. Das stärke nicht gerade das Vertrauen der Wählerinnen und Wähler.

Die Frage von Abg. Jezewski, ob man den Halbsatz in Artikel 10 Abs. 2 Landesverfassung, „dieses Gesetz hat für den Fall des Entstehens von Überhangmandaten Ausgleichsmandate vorzusehen“, nicht einfach streichen könne, antwortet Herr Dr. Meyer, dieses würde in der Konsequenz nichts ändern, denn dann wäre man zu einem Ausgleich kraft der Wahlrechtssystematik gezwungen, werde sozusagen auf die verfassungsrechtlich garantierte Wahlgleichheit verwiesen. Gänzlich überflüssig sei dieser Halbsatz jedoch nicht, weil die These, dass Überhangmandate auszugleichen sind, nicht durchweg akzeptiert werde.

Abg. Brand-Hückstädt möchte abschließend wissen, ob sich die Anzuhörenden vorstellen könnten, dass das vom Verein Mehr Demokratie vorgestellte Wahlsystem bei der Bevölkerung gut ankommen würde. - Herr Dr. Morlok antwortet, das könne er schlecht einschätzen. Er plädiere dafür, dass man den Bürgereinfluss stärke. Aber man müsse auch sehen, dass das bestehende Wahlrecht Teil der politischen Kultur geworden sei. Deshalb sei es bestimmt nicht gut, alle paar Jahre eine grundlegende Änderung durchzuführen. - Herr Dr. Klein stimmt seinem Vorredner zu und ergänzt, der Übergang zu einem Wahlrecht, das wie in dem Vorschlag von „Mehr Demokratie“ ausgestaltet sei, würde in Schleswig-Holstein einen Paradigmenwechsel einleiten. Dieser sei machbar und verfassungsrechtlich im Prinzip unbedenklich, ob er aber die Politik den Bürgern näher bringen könne, stehe auf einem anderen Blatt. Für den Bürger wäre es aus seiner Sicht verständlicher, einfach zu dem Einstimmenwahlrecht zurückzukehren, das in Schleswig-Holstein schon eine gewisse Tradition habe.

Der Vorsitzende, Abg. Rother, schließt die Sitzung um 17:10 Uhr.

gez. Thomas Rother  
Vorsitzender

gez. Dörte Schönfelder  
Geschäfts- und Protokollführerin