

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/1779



**Bund der Steuerzahler
Schleswig-Holstein e.V.**

Lomsenstraße 48, 24105 Kiel
Tel. 0431/563065 - Fax 0431/567637
E-Mail: schleswig-holstein@steuerzahler.de

Der Präsident

An den
Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
Landeshaus
24105 Kiel

Kiel, 20. Januar 2011

**Gesetzentwürfe zur Änderung der Landesverfassung sowie zur Änderung des
Landeswahlgesetzes (Drucksachen 17/1047, 17/1070 und 17/1081)**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu den oben genannten Gesetzentwürfen Stellung nehmen zu können, von der wir gerne im Folgenden Gebrauch machen wollen.

Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 30. August 2010 festgestellt, dass das derzeit gültige Wahlgesetz für den Landtag von Schleswig-Holstein die Landesverfassung verletzt. Im Kern wird das Urteil begründet mit dem Widerspruch zwischen der in der Landesverfassung festgelegten Zahl von Abgeordneten zu der tatsächlich durch Überhang- und Ausgleichsmandate erreichten Abgeordnetenzahl sowie mit der unterschiedlichen Größe der Wahlkreise bezogen auf die Wahlberechtigten.

Alle vorgelegten Gesetzentwürfe können die vom Verfassungsgericht festgestellten Mängel nicht oder zumindest nicht ausreichend beheben. Zudem verstoßen sie insbesondere gegen einvernehmlich festgestellte Zielvorstellungen aus der Vergangenheit.

Wir halten es für höchst bedenklich, die festgestellte Verfassungswidrigkeit eines Landesgesetzes dadurch heilen zu wollen, dass man die Landesverfassung ändert. Vielmehr gebietet es die Rechtsstaatlichkeit, die Bestimmungen einfachgesetzlicher Regelungen an die Vorgaben der Verfassung anzupassen.

Die wesentliche Ursache für die hohe Zahl an Überhang- und Ausgleichsmandaten liegt in dem Verhältnis von Mandaten, die über Direktwahlkreise verteilt werden, zur Gesamtzahl der vorgesehenen Landtagsmandate (derzeit 40 von 69). Bei einer zunehmenden Zahl von Parteien, die im Landtag vertreten sind, und einem gleichzeitigen Abschmelzen der Ergebnisunterschiede zwischen den sogenannten „großen“

und „kleinen“ Parteien würde das derzeitige Wahlrecht regelmäßig zu einer großen Zahl von Mehrsitzen führen. Will man an den Grundsätzen der Verhältniswahl, dem Zweistimmwahlrecht und dem Ausgleich von Überhangmandaten festhalten (dies scheint derzeit politischer Konsens im Landtag zu sein), dann bleibt nur eine Möglichkeit, Überhang- und Ausgleichsmandate regelmäßig zu verhindern: Der Anteil der Direktmandate an der Gesamtabgeordnetenzahl muss deutlich sinken.

Die hierzu in den Gesetzentwürfen vorgeschlagenen Regelungen erscheinen jedoch nicht ausreichend. Um eine hinreichende Sicherheit zu erlangen, dass es nicht zu Überhangmandaten kommt, sollte der Anteil der Direktmandate ein Drittel der gesamten Abgeordnetenzahl nicht übersteigen. Dieses würde bei der derzeit festgelegten Zahl von 69 Abgeordneten in der Landesverfassung zu maximal 23 Wahlkreisen führen. Auch diese Lösung böte rein rechnerisch noch keine absolute Sicherheit vor Überhangmandaten, deren Wahrscheinlichkeit ist aber derart gering, dass nach unserer Einschätzung eine Vereinbarkeit mit der Landesverfassung gegeben wäre.

Gegen eine derart drastische Reduzierung der Direktwahlkreise werden vor allem zwei Argumente ins Feld geführt: Zum einen wird bemängelt, dass die sogenannte „Bürgernähe“ der Wahlkreisabgeordneten verloren ginge und zum anderen wird bezweifelt, dass die im Artikel 10 Abs. 2 der Landesverfassung ausdrücklich erwähnte Persönlichkeitswahl unter diesen Voraussetzungen noch gegeben sei.

Das Argument der mangelnden Repräsentation der Bevölkerung durch Wahlkreisabgeordnete sehen wir als nicht stichhaltig an. Auch Listenbewerber nehmen Wahlkreisaufgaben wahr und verstehen sich als Vertreter ihres Heimatwahlkreises. Zudem würde bei 23 Direktmandaten jeder Wahlkreis eine durchschnittliche Größe von rund 123.000 Einwohnern aufweisen. Damit läge der betreute Bevölkerungsteil eines direkt gewählten Wahlkreisabgeordneten unter den Verhältnissen in den großen Flächenländern Deutschlands: Baden-Württemberg (153.564), Bayern (137.579), Nordrhein-Westfalen (140.102). Von dort werden keine Probleme berichtet, die Wahlkreisbetreuung ausreichend sicherzustellen.

Den Einwand einer mangelnden Möglichkeit für den Wähler, die personelle Zusammensetzung des Landtages mitzubestimmen, könnte man am einfachsten dadurch lösen, dass man mit der Zweitstimme nicht nur eine Parteiliste, sondern gezielt einen Listenbewerber auswählen kann. Damit wäre es dem Wähler möglich, die Reihenfolge der Mandatsvergabe nach den Landeslisten zu beeinflussen. Dieses würde nicht nur dem Gebot der Landesverfassung nach Persönlichkeitswahl gerecht werden, sondern insgesamt eine Stärkung des Wählerwillens bedeuten. Nach unserer Überzeugung wäre eine solche Regelung ein Quantensprung zu einem fortschrittlichen Wahlrecht, das letztlich auch zu einem stärkeren Interesse der Bürger an Landtagswahlen führen würde und somit der oft bemängelten Wahlmüdigkeit entgegenwirken könnte. Allein die Möglichkeit, die Reihenfolge der Landeslisten mitzubestimmen, wäre ein klares Signal gegen die allgemeinen Vorbehalte, dass die Zusammensetzung der Parlamente im wesentlichen durch die Wahlparteitage vorbestimmt wird. Deshalb plädieren wir nachdrücklich für die Möglichkeit, mit der Zweitstimme konkret einen Listenbewerber auszuwählen.

In weiteren Ausbaustufen eines solchen fortschrittlichen Wahlrechts kann dann darüber nachgedacht werden, den Wählern mehrere Stimmen zu übertragen, die im

Wege des Panaschierens auf unterschiedliche Listen und durch Kumulieren auch einzelnen Bewerbern zugeteilt werden können. Die Erfahrungen in anderen Bundesländern und bei Kommunalwahlen zeigen, dass ein solches Wahlrecht keineswegs zu kompliziert ist, dass es von den Wählern verstanden wird und die Möglichkeiten auch gerne in Anspruch genommen werden. Zumindest führt die Einführung eines solchen Wahlrechts in der Tendenz eher zu höheren Wahlbeteiligungen als zu niedrigeren.

Die Alternative, das Landeswahlgesetz dadurch verfassungskonform zu gestalten, dass man die Abgeordnetenzahl aus der Landesverfassung herausstreicht, ist dagegen keinesfalls zielführend. Sie lässt den Eindruck entstehen, dass man sich durch diesen „Verfassungstrick“ als Landtag der Verantwortung für ein fortschrittliches und überzeugendes Wahlrecht entziehen will. Offenbar ist hier der Wunsch der Abgeordneten nach Erhalt ihrer Arbeitsplätze stärker als die Sorge um eine funktionsfähige und wirtschaftliche Volksvertretung.

Zudem widerspricht dieser Vorschlag in den Gesetzentwürfen der SPD und von CDU und FDP eindeutig der Intention, mit der gerade erst im Mai 2003 die Landesverfassung geändert worden war. Dabei war es ausdrückliches politisches Ziel einer verfassungsändernden Mehrheit, die tatsächliche Zahl der Landtagsabgeordneten zu reduzieren, gerade auch um der schlechten Haushaltslage des Landes Schleswig-Holstein gerecht zu werden. Die Entscheidung war ausdrücklich in Beziehung gesetzt worden mit einer Erhöhung der Landtagsdiäten und der Notwendigkeit bei vielen Bevölkerungsgruppen massive finanzielle Einschnitte durchsetzen zu müssen. Das Landesverfassungsgericht führt in seiner Urteilsbegründung in den Randnummern 84 ff. schlüssig aus, dass es unzweifelhafter Wille des Landesgesetzgebers war, die Abgeordnetenzahl im Regel auf nicht mehr als 69 Mandatsträger zu beschränken.

Die Gründe, die damals zu einer Verkleinerung des Landtages geführt haben, gelten heute unvermindert fort. Die Haushaltslage ist sogar noch dramatischer geworden, die Einschnitte für die Beschäftigten des Landes, viele Empfänger staatlicher Leistungen und jeden Bürger des Landes sind noch viel spürbarer. Angesichts des Schuldenaufnahmeverbotes ab 2020, das ebenfalls in der Landesverfassung festgeschrieben ist, werden die künftigen Haushalte noch stärker als bisher bekannt zu Leistungskürzungen führen, die jeder Bürger des Landes unmittelbar spüren wird. Vor diesem Hintergrund ist es in keinster Weise akzeptabel, die Zahl der Landtagsabgeordneten wieder zu erhöhen oder auch nur die Möglichkeit für größere Landtage in der Verfassung zu eröffnen, ohne die Entschädigungen für die Abgeordneten deutlich abzusenken. Gefordert ist nicht etwa ein größerer und teurerer Landtag, sondern vielmehr ein kleinerer, der mit weniger finanziellen Mitteln auskommt. Jegliche Lösung der Verfassungsproblematik, die zu mehr als 69 Abgeordneten führen würde, ist nicht zu rechtfertigen.

Zukunftsweisend wäre dagegen ein klares Signal zu einem noch kleineren Landtag. Eine solche fortschrittliche Entscheidung würde deutlich machen, dass die Politik im Lande nicht nur anderen massive Einschnitte zumutet, sondern auch bei sich selbst mit dem Kürzen anfängt. Nach unserer Einschätzung wäre eine Abgeordnetenzahl von 51 Mandatsträgern für die Größe des Landes Schleswig-Holstein angemessen. Unter der Voraussetzung eines derart verkleinerten Landtages könnte man auch die Aufrechterhaltung der derzeitigen Entschädigungsregelungen rechtfertigen.

Ein Vergleich der Abgeordnetenzahlen in den Parlamenten der westdeutschen Flächenländer macht den zu hohen Repräsentationsgrad des Schleswig-Holsteinischen Landtages allzu deutlich (siehe Tabelle). Mit Ausnahme des Saarlandes, das man sich nicht wirklich als Vorbild nehmen sollte, gibt es kein westdeutsches Flächenland, in dem ein Landtagsabgeordneter derart wenige Bürger repräsentiert wie in Schleswig-Holstein. Selbst wenn die Verfassungsgrenze von 69 Abgeordneten eingehalten würde, wäre Schleswig-Holstein immer noch zusammen mit Rheinland-Pfalz das Schlusslicht. Zu berücksichtigen ist hierbei aber, dass die Kosten der Abgeordneten je Einwohner in Rheinland-Pfalz deutlich unter den Werten in Schleswig-Holstein liegen (siehe Tabelle). Dieser Vergleich spricht eindeutig für eine deutliche Verkleinerung des Schleswig-Holsteinischen Landtages. Bei einer Abgeordnetenzahl von 51 Mandatsträgern läge Schleswig-Holstein bei der Repräsentation der Bevölkerung im Mittelfeld in etwa in der Größenordnung der Länder Hessen und Niedersachsen. Dieses würde der finanziellen Situation Schleswig-Holsteins gerecht werden und wäre ein deutliches Zeichen an alle von Mittelkürzungen betroffenen Gruppen in Schleswig-Holstein, dass auch die politische Führung ernst macht mit Einsparungen bei sich selbst.

Vergleichszahlen zu den Parlamenten			
Landtag	Abgeordnete	Einwohner je Abgeordneten	Kosten für Abgeordnete je Einwohner in Euro
Baden-Württemberg	139	77.335	2,57
Bayern	187	66.950	2,93
Hessen	118	51.398	4,79
Niedersachsen	152	52.285	2,80
Nordrhein-Westfalen	181	99.078	2,71
Rheinland-Pfalz	101	39.885	3,15
Saarland	51	20.202	7,18
Schleswig-Holstein	95	29.834	4,67
Schleswig-Holstein nach der Verfassung	69	41.076	3,39
Schleswig-Holstein (unsere Forderung)	51	55.753	2,51
Quelle: Bund der Steuerzahler Deutschland nach Landeshaushaltsplänen (Stand: Dezember 2010)			

Bei der Reduzierung des Landtages geht es nicht nur um eine symbolische Tat, sondern insbesondere auch um konkrete finanzielle Einsparungen. Mit Kosten von 4,67 Euro für die Abgeordneten je Einwohner liegt Schleswig-Holstein gemeinsam mit

Hessen an der Spitze der teuersten Parlamente in den westdeutschen Flächenländern, wenn man das Saarland wieder außen vorlässt. Bei einer Beschränkung auf tatsächlich 69 Abgeordnete würde der Rückstand zum Mittelfeld deutlich reduziert. Bei 51 Abgeordneten, der Landtagsgröße, die der Bund der Steuerzahler vorschlägt, könnte man gemeinsam mit Baden-Württemberg die Spitze der besonders kostengünstigen Volksvertretungen anführen.

Bereits 1995 hat der Bund der Steuerzahler, unterstützt durch rund 22.000 von den Kommunen geprüfte Unterschriften, eine Volksinitiative zur Verkleinerung des Landtages auf 50 Abgeordnete erwirkt. Damals hatten wir vorgeschlagen, landesweit 15 Wahlkreise einzurichten mit einem Mehrstimmenwahlrecht, das ein Panaschieren und Kumulieren auf unterschiedlichen Listen zulässt. An dieser Grundauffassung für ein zukunftsweisendes Wahlrecht in Schleswig-Holstein halten wir fest. Wir haben auch jetzt wieder unsere Mitglieder aufgefordert, ihre Unterstützung für unsere Forderung durch ihre eigene Unterschrift und das Sammeln weiterer Unterschriften zu dokumentieren. Wir sind sicher, auch heute wieder deutliche Zustimmung zu unserer Auffassung zu erfahren.

Dieses und die allgegenwärtige Unzufriedenheit mit der derzeitigen Größe des Landtages sowie seiner Zusammensetzung sollte Anlass genug sein, mutige Schritte für ein zukunftsweisendes Wahlrecht in Schleswig-Holstein zu gehen. Eine Verkleinerung auf 51 Regelabgeordnete und die Einführung der direkten Kandidatenauswahl auf der Landesliste mit der Zweitstimme könnten dafür ein erster beachtenswerter Schritt sein. Damit würde nicht nur den Anforderungen des Verfassungsgerichts genüge getan, sondern auch der Schleswig-Holsteinische Landtag in die Rolle eines Vorreiters der Weiterentwicklung der parlamentarischen Demokratie und der glaubwürdigen Haushaltskonsolidierung kommen.

Gerne sind wir bereit, unsere Auffassung in einer mündlichen Anhörung weiter zu vertiefen.

Mit freundlichen Grüßen

Ihr



(Dr. Hartmut Borchert)