

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ständigen Ausschusses

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der GRÜNE,
der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD
– Drucksache 17/1281**

Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden- Württemberg und des Gesetzes über die Landtagswahlen

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen,

dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE, der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD – Drucksache 17/1281 – mit folgenden Änderungen zuzustimmen:

I. Artikel 1 werden folgende Nummern 3 bis 5 angefügt:

„3. Artikel 30 Absatz 3 Satz 2 wird aufgehoben.

4. Artikel 63 wird folgender Absatz 5 angefügt:

(5) Nach Maßgabe eines Gesetzes können die Ausfertigung von Gesetzen und Rechtsverordnungen und deren Verkündung in elektronischer Form vorgenommen werden.

5. Nach Artikel 92 wird folgender Artikel 92a eingefügt:

„Artikel 92a

Die Anwesenheit im Rahmen von Beschlussfassungen nach dieser Verfassung umfasst die Teilnahme in elektronischer Form. Näheres kann in der Geschäftsordnung des jeweiligen Gremiums bestimmt werden.“

II. Artikel 2 wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 1 wird in Absatz 4 nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

„Für jeden Listenbewerber kann ein Listenersatzbewerber vorgeschlagen werden.“

2. In Nummer 5 werden in Absatz 4 Satz 2 nach dem Wort „Bewerber“ die Wörter „, jeweils einschließlich etwaiger Listenersatzbewerber,“ eingefügt.

3. In Nummer 6 werden nach Satz 2 folgende Sätze eingefügt:

„Ein Bewerber kann in derselben Landesliste als Listenbewerber und als Listenersatzbewerber vorgeschlagen werden. Ein von einer Partei in einem Wahlkreisvorschlag vorgeschlagener Wahlkreisbewerber oder Ersatzbewerber kann nur in einer Landesliste derselben Partei vorgeschlagen werden.“

4. In Nummer 9 Buchstabe c werden in Satz 2 nach dem Wort „Listensatzbewerber“ die Wörter „oder Listenersatzbewerber“ eingefügt.

5. In Nummer 10 Buchstabe b werden die Sätze 3 und 4 wie folgt gefasst:

„Ist der Wahlkreisbewerber, der Ersatzbewerber, ein Listenbewerber oder ein Listenersatzbewerber so mangelhaft bezeichnet, dass seine Person nicht feststeht, ist der Wahlvorschlag für diesen Wahlkreisbewerber, Ersatzbewerber, Listenbewerber oder Listenersatzbewerber ungültig. Entsprechendes gilt, wenn die Zustimmungserklärung des Wahlkreisbewerbers, des Ersatzbewerbers, eines Listenbewerbers oder eines Listenersatzbewerbers nach § 24 Absatz 6 fehlt.“

6. In Nummer 11 wird Absatz 2 wie folgt geändert:

a) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Beziehen sich die Beanstandungen nur auf einzelne Wahlkreisbewerber, Ersatzbewerber, Listenbewerber oder Listenersatzbewerber, so sind diese zu streichen.“

b) Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Wird auf einem Kreiswahlvorschlag der Wahlkreisbewerber gestrichen und ist ein Ersatzbewerber vorgeschlagen, so tritt der Ersatzbewerber an die Stelle des Wahlkreisbewerbers.“

c) Nach Satz 4 wird folgender Satz eingefügt:

„Wird in einer Landesliste ein Listenbewerber gestrichen und ist für diesen ein Listenersatzbewerber vorgeschlagen, so tritt dieser Listenersatzbewerber an die Stelle des Listenbewerbers.“

7. In Nummer 14 Buchstabe b wird in Nummer 3 das Wort „Bewerber“ durch das Wort „Listensatzbewerber“ ersetzt.

8. Nummer 23 wird wie folgt gefasst:

„23. § 47 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Lehnt ein gewählter Wahlkreisbewerber die Annahme der Wahl ab, stirbt er vor der Annahme der Wahl, verliert er vor der Annahme der Wahl die Wählbarkeit oder scheidet ein direkt gewählter Abgeordneter aus dem Landtag aus, so tritt der Ersatzbewerber (§ 1 Absatz 3 Satz 1) an seine Stelle. Ist ein Ersatzbewerber nicht oder nicht mehr vorhanden, so wird der Sitz aus der Landesliste derjenigen Partei, von der der gewählte Wahlkreisbewerber oder ausgeschiedene direkt gewählte Abgeordnete vorgeschlagen wurde, in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt; ist die Liste erschöpft, bleibt der Sitz unbesetzt. Wurde im Falle des Satzes 2 der gewählte Wahlkreisbewerber oder ausgeschiedene direkt gewählte Abgeordnete von einer Partei vorgeschlagen, die nicht mindestens 5 Prozent der im Land abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten hat oder für die keine Landesliste zugelassen wurde, bleibt der Sitz unbesetzt.“

b) Nach Absatz 1 werden folgende Absätze 2 und 3 eingefügt:

„(2) Lehnt ein gewählter Listenbewerber die Annahme der Wahl ab, stirbt er vor der Annahme der Wahl, verliert er vor der Annahme der Wahl die Wählbarkeit oder scheidet ein über die Landesliste gewählter Abgeordneter aus dem Landtag aus, so tritt sein Listenersatzbewerber (§ 1 Absatz 4 Satz 2) an seine Stelle. Ist ein Listenersatzbewerber nicht oder nicht mehr vorhanden, so wird der Sitz aus der Landesliste derjenigen Partei, auf deren Landesliste der gewählte Listenbewerber oder Abgeordnete vorgeschlagen war, in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt, wobei entsprechend Satz 1 an die Stelle eines ausfallenden Listenbewerbers zunächst sein etwaiger Listenersatzbewerber tritt. Ist die Liste erschöpft, bleibt der Sitz unbesetzt.“

„(3) Stirbt ein Bewerber nach der Zulassung des Wahlvorschlags, aber vor Beginn der Wahlhandlung, oder verliert er in diesem Zeitraum die Wählbarkeit, finden Absätze 1 und 2 für die Feststellung des Wahlergebnisses entsprechend Anwendung.“

c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 4.“

9. In Nummer 24 wird die Angabe „§ 47 Absatz 3“ durch die Angabe „§ 47 Absatz 4“ ersetzt.

24.3.2022

Der Berichterstatter:

Thomas Blenke

Der Vorsitzende:

Guido Wolf

Bericht

Der federführende Ständige Ausschuss behandelt den Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE, der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD – Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und des Gesetzes über die Landtagswahlen – Drucksache 17/1281 – in seiner 9. Sitzung am 24. März 2022.

Der Ausschussvorsitzende gibt bekannt, das Ergebnis der zu diesem Gesetzentwurf schriftlich durchgeführten Anhörung der kommunalen Landesverbände und sonstiger Verbände und Institutionen sei als Mitteilung der Landtagspräsidentin vom 7. Februar 2022, Drucksache 17/1817, veröffentlicht. Der vorliegende Gesetzentwurf sei bereits im Ausschuss des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen vorberaten worden. Dieser Ausschuss habe eine Empfehlung verabschiedet. Ferner liege ein Änderungsantrag der Fraktion der FDP/DVP (*Anlage 1*) vor. Er stellt fest, es gebe keine Wortmeldungen.

Abstimmung

Der Änderungsantrag wird mehrheitlich abgelehnt.

Ein Abgeordneter der Fraktion der AfD legt Wert auf die Feststellung, dass die Abgeordneten seiner Fraktion hinsichtlich dieses Änderungsantrags der Fraktion der FDP/DVP mit „Enthaltung“ gestimmt hätten.

Der Ausschussvorsitzende stellt klar, er habe festgestellt, der Antrag sei mehrheitlich abgelehnt worden, und mit diesem Begriff sei auch die Enthaltung der Abgeordneten der AfD zum Ausdruck gebracht.

Der Ausschuss beschließt mehrheitlich, dem Plenum zu empfehlen, dem Gesetzentwurf in der Fassung der Empfehlung des Ausschusses des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen zuzustimmen.

29.3.2022

Blenke

Anlage 1

**Zu Teil II/TOP 2
9. StändA/24.3.2022****Landtag von Baden-Württemberg
17. Wahlperiode****Änderungsantrag****der Fraktion der FDP/DVP****zu dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE, der Fraktion der CDU und der
Fraktion der SPD
– Drucksache 17/1281****Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und
des Gesetzes über die Landtagswahlen**

Der Landtag wolle beschließen,

Artikel 2 wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 1 wird in § 1 Absatz 2 die Zahl „70“ durch die Zahl „60“ ersetzt.
2. Nach Nummer 2 wird folgende neue Nummer 3 eingefügt:
„3. In § 5 Absatz 1 Satz 1 wird die Zahl ,70‘ durch die Zahl ,60‘ ersetzt.“
3. Die Nummern 3 bis 28 werden die Nummern 4 bis 29.

4.2.2022

Goll, Scheerer, Weinmann
und Fraktion**B e g r ü n d u n g**

Die Anzahl der Wahlkreise bestimmt die Höchstzahl der direkt zu wählenden Abgeordneten. Sie ist damit wesentlicher Faktor für die Maximalgröße des Landtags von Baden-Württemberg. Sie fungiert daher gleichsam als natürliche Bremse für die Anzahl der auszugleichenden Überhangmandate. Eine Reduktion der Anzahl der Wahlkreise für die Wahl zum 18. Landtag von Baden-Württemberg ist dringend erforderlich, um das Risiko einer um mehr als 100 Prozent über der Regelgröße des Landtags liegenden Anzahl an Mandaten zu verringern. Dringend erforderlich ist die Reduktion dieses Risikos, um die entstehenden Kosten für die öffentlichen Haushalte in einem vertretbaren Rahmen zu halten, sowie die Arbeitsfähigkeit des Parlaments gewährleisten zu können, die unter einer zu hohen Anzahl an Abgeordneten leiden würde. Die Reduktion der Anzahl der Wahlkreise wirkt dem hinzukommenden Faktor des Stimmensplittings, als potenziellem Treiber der Parlamentsgröße entgegen, entlastet die öffentlichen Haushalte und stellt die Arbeitsfähigkeit des Parlaments sicher.

Empfehlung und Bericht**des Ausschusses des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen
an den Ständigen Ausschuss****zu dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE, der Fraktion der CDU und der
Fraktion der SPD
– Drucksache 17/1281****Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und
des Gesetzes über die Landtagswahlen****Empfehlung**

Der Landtag wolle beschließen,

dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE, der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD – Drucksache 17/1281 – mit folgenden Änderungen zuzustimmen:

I. Artikel 1 werden folgende Nummern 3 bis 5 angefügt:

„3. Artikel 30 Absatz 3 Satz 2 wird aufgehoben.

4. Artikel 63 wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Nach Maßgabe eines Gesetzes können die Ausfertigung von Gesetzen und Rechtsverordnungen und deren Verkündung in elektronischer Form vorgenommen werden.“

5. Nach Artikel 92 wird folgender Artikel 92a eingefügt:

„Artikel 92a

Die Anwesenheit im Rahmen von Beschlussfassungen nach dieser Verfassung umfasst die Teilnahme in elektronischer Form. Näheres kann in der Geschäftsordnung des jeweiligen Gremiums bestimmt werden.“

II. Artikel 2 wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 1 wird in Absatz 4 nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

„Für jeden Listenbewerber kann ein Listenersatzbewerber vorgeschlagen werden.“

2. In Nummer 5 werden in Absatz 4 Satz 2 nach dem Wort „Bewerber“ die Wörter „, jeweils einschließlich etwaiger Listenersatzbewerber,“ eingefügt.

3. In Nummer 6 werden nach Satz 2 folgende Sätze eingefügt:

„Ein Bewerber kann in derselben Landesliste als Listenbewerber und als Listenersatzbewerber vorgeschlagen werden. Ein von einer Partei in einem Wahlkreisvorschlag vorgeschlagener Wahlkreisbewerber oder Ersatzbewerber kann nur in einer Landesliste derselben Partei vorgeschlagen werden.“

4. In Nummer 9 Buchstabe c werden in Satz 2 nach dem Wort „Listensbewerber“ die Wörter „oder Listenersatzbewerber“ eingefügt.

5. In Nummer 10 Buchstabe b werden die Sätze 3 und 4 wie folgt gefasst:

„Ist der Wahlkreisbewerber, der Ersatzbewerber, ein Listenbewerber oder ein Listenersatzbewerber so mangelhaft bezeichnet, dass seine Person nicht feststeht, ist der Wahlvorschlag für diesen Wahlkreisbewerber, Ersatzbewerber, Listenbewerber oder Listenersatzbewerber ungültig. Entsprechendes gilt, wenn die Zustimmungserklärung des Wahlkreisbewerbers, des Ersatzbewerbers, eines Listenbewerbers oder eines Listenersatzbewerbers nach § 24 Absatz 6 fehlt.“

6. In Nummer 11 wird Absatz 2 wie folgt geändert:

a) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Beziehen sich die Beanstandungen nur auf einzelne Wahlkreisbewerber, Ersatzbewerber, Listenbewerber oder Listenersatzbewerber, so sind diese zu streichen.“

b) Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Wird auf einem Kreiswahlvorschlag der Wahlkreisbewerber gestrichen und ist ein Ersatzbewerber vorgeschlagen, so tritt der Ersatzbewerber an die Stelle des Wahlkreisbewerbers.“

c) Nach Satz 4 wird folgender Satz eingefügt:

„Wird in einer Landesliste ein Listenbewerber gestrichen und ist für diesen ein Listenersatzbewerber vorgeschlagen, so tritt dieser Listenersatzbewerber an die Stelle des Listenbewerbers.“

7. In Nummer 14 Buchstabe b wird in Nummer 3 das Wort „Bewerber“ durch das Wort „Listenbewerber“ ersetzt.

8. Nummer 23 wird wie folgt gefasst:

„23. § 47 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Lehnt ein gewählter Wahlkreisbewerber die Annahme der Wahl ab, stirbt er vor der Annahme der Wahl, verliert er vor der Annahme der Wahl die Wählbarkeit oder scheidet ein direkt gewählter Abgeordneter aus dem Landtag aus, so tritt der Ersatzbewerber (§ 1 Absatz 3 Satz 1) an seine Stelle. Ist ein Ersatzbewerber nicht oder nicht mehr vorhanden, so wird der Sitz aus der Landesliste derjenigen Partei, von der der gewählte Wahlkreisbewerber oder ausgeschiedene direkt gewählte Abgeordnete vorgeschlagen wurde, in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt; ist die Liste erschöpft, bleibt der Sitz unbesetzt. Wurde im Falle des Satzes 2 der gewählte Wahlkreisbewerber oder ausgeschiedene direkt gewählte Abgeordnete von einer Partei vorgeschlagen, die nicht mindestens 5 Prozent der im Land abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten hat oder für die keine Landesliste zugelassen wurde, bleibt der Sitz unbesetzt.“

b) Nach Absatz 1 werden folgende Absätze 2 und 3 eingefügt:

„(2) Lehnt ein gewählter Listenbewerber die Annahme der Wahl ab, stirbt er vor der Annahme der Wahl, verliert er vor der Annahme der Wahl die Wählbarkeit oder scheidet ein über die Landesliste gewählter Abgeordneter aus dem Landtag aus, so tritt sein Listenersatzbewerber (§ 1 Absatz 4 Satz 2) an seine Stelle. Ist ein Listenersatzbewerber nicht oder nicht mehr vorhanden, so wird der Sitz aus der Landesliste derjenigen Partei, auf deren Landesliste der gewählte Listenbewerber oder Abgeordnete vorgeschlagen war, in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt, wobei entsprechend Satz 1 an die Stelle eines ausfallenden Listenbewerbers zunächst sein etwaiger Listenersatzbewerber tritt. Ist die Liste erschöpft, bleibt der Sitz unbesetzt.“

„(3) Stirbt ein Bewerber nach der Zulassung des Wahlvorschlags, aber vor Beginn der Wahlhandlung, oder verliert er in diesem Zeitraum die Wählbarkeit, finden Absätze 1 und 2 für die Feststellung des Wahlergebnisses entsprechend Anwendung.“

c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 4.“

9. In Nummer 24 wird die Angabe „§ 47 Absatz 3“ durch die Angabe „§ 47 Absatz 4“ ersetzt.

16.3.2022

Die Berichterstatterin:

Julia Goll

Der Vorsitzende:

Ulli Hockenberger

Bericht

Der vorberatende Ausschuss des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen behandelt den Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE, der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD – Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und des Gesetzes über die Landtagswahlen – Drucksache 17/1281 – in seiner 8. Sitzung am 16. März 2022. Vor der Ausschussberatung des Gesetzentwurfs Drucksache 17/1281 hat der Ausschuss des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen eine öffentliche Anhörung zu diesem Gesetzentwurf in öffentlicher Sitzung durchgeführt (*Anlage 1*).

Der Ausschussvorsitzende ruft auch die hierzu vorliegenden Änderungsanträge (*Anlagen 2 bis 4*) zur Beratung auf.

Eine Abgeordnete der Fraktion der FDP/DVP schickt voraus, sie habe die Hoffnung, dass die den Gesetzentwurf einbringenden Fraktionen die Stellungnahmen der von ihnen benannten Sachverständigen selbst auch ernst nähmen. Das gelte für die konkrete Ausgestaltung des neuen Landtagswahlrechts, wozu die Sachverständigen und insbesondere Herr Professor Dr. Behnke sehr deutliche Worte gefunden hätten.

Sie erklärt, hinsichtlich der Ziele – Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre und Zweistimmwahlrecht mit Listen – bestehe weitgehend Einigkeit. Die Gefahr einer Aufblähung des Landtags jedoch sei sehr konkret und dürfe nicht heruntergespielt werden; eine höhere Zahl von Abgeordnete führe durchaus nicht zu einfacheren, besseren politischen Prozessen.

Die Streichung der Bestimmung zum Alterspräsidenten aus der Verfassung sowie die diesbezügliche Ausweitung der Geschäftsordnungsautonomie des Landtags machten keinen Sinn, weil aufgrund des Diskontinuitätsprinzips die Geschäftsordnung jeweils nur für den sie beschließenden Landtag gelte.

Weiter sei vor der geplanten Einführung eines neuen Artikels 92a der Landesverfassung gewarnt worden, wonach die Frage, ob Abstimmungen in elektronischer Form erfolgen könnten, der Regelung durch die Geschäftsordnung unterliegen solle. Die Verfassung könne nur mit einer Zweidrittelmehrheit geändert werden. Nun sollten Regelungen zur Beschlussfassung in elektronischer Form durch eine Geschäftsordnung bestimmt werden, die immer wieder, sogar mit einfacher Mehrheit, geändert werden könne und alle fünf Jahre neu beschlossen werde. Das sei sinnwidrig. Darüber müsse nochmals beraten werden; mit dem Wahlrecht an sich habe dieses Thema allerdings auch nichts zu tun.

Für ihre Fraktion kündige sie einen Änderungsantrag an, der die Streichung sämtlicher Regelungen über Ersatzkandidaten beinhalte; damit orientiere sich die FDP/DVP am Bundestagswahlrecht, das ebenfalls keine Ersatzkandidaten vorsehe.

Ein Abgeordneter der Fraktion der SPD äußert eingangs, die Sachverständige des Landesfrauenrats habe in ihrer Stellungnahme die Bitte formuliert, Informationen über die Zusammensetzung der jeweiligen Landeslisten auf den jeweiligen Stimzetteln aufzuführen. Ihm sei bekannt, dass sich die Regierung nicht an einer Änderung des Wahlrechts beteilige, trotzdem wolle er wissen, ob das Innenministerium klarstellen könne, welche Möglichkeiten bezüglich dieser Bitte bestünden, die im Rahmen der Anhörung ja durchaus eine Rolle gespielt habe.

Weiter legt er dar, Stellungnahmen und Nachfragen der Kolleginnen und Kollegen hätten gezeigt, dass in manchen klaren, in Wort und Schrift niedergelegten Vorbehalten gegen den Gesetzentwurf auch manche Widersprüchlichkeiten enthalten seien. Alternativen Vorschläge vermisse er dabei aber zumeist. So habe er bereits in der ersten Lesung des Gesetzentwurfs deutlich gemacht, dass der Vorschlag der FDP/DVP-Fraktion zur Reduzierung der Wahlkreise konstruktiv und glaubwürdig gewesen wäre, wenn aufgezeigt worden wäre, wie eine solche Reduzierung denn konkret auszugestalten sei. Solange dies nicht erläutert werde, könne seine Fraktion dem vorgelegten Änderungsantrag nicht nähertreten.

Ein Abgeordneter der Fraktion GRÜNE erklärt als Erwiderung auf die Abgeordnete der Fraktion der FDP/DVP, weder die Regelung zur Alterspräsidentenschaft noch die Frage zur digitalen Beschlussfassung hätten in der eben durchgeführten öffentlichen Anhörung eine größere Rolle gespielt; dennoch wolle er hierzu Folgendes anmerken:

Bezüglich digitaler Beschlussfassungen müsse berücksichtigt werden, dass sowohl der Bundestag als auch der Landtag von Baden-Württemberg, ebenso wie fast alle Landesparlamente, bereits heute digital Beschlüsse fassten – was darin begründet sei, dass offenbar von einer Zulassung digitaler Beschlussfassungen durch den Verfassungsgesetzgeber ausgegangen werde. Daher sei es naheliegend, die Ausgestaltung digitaler Beschlussfassungsmöglichkeiten durch die Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg regeln zu lassen. Wenn es zutreffe, dass diese Frage durch die Verfassung geregelt werden müsse, stelle sich die Frage, wie es denn sein könne, dass sowohl im Bundestag als auch in den meisten Landesparlamenten Beschlüsse digital gefasst werden könnten.

Ähnliches gelte für die Regelung zur Alterspräsidentenschaft. Frau Professor Schönberger spreche in ihrer schriftlichen Stellungnahme von einer Strukturierungswirkung, die von dieser Regelung angeblich ausgehe. Auch hier stelle sich die Frage, wie das Fehlen von Regelungen zum Alterspräsidenten im Grundgesetz sowie in 14 anderen Landesverfassungen zu bewerten sei und welche Auswirkungen dies habe.

Die mit dem vonseiten seiner Fraktion vorgelegten Änderungsantrag eingebrachten Regelungen sowohl zur digitalen Beschlussfassung als auch zur Alterspräsidentenschaft seien sachgerecht und aus den oben genannten Gründen nicht zu beanstanden.

Ein Abgeordneter der Fraktion der CDU ergänzt, eine Anhörung diene dazu, die Stellungnahmen verschiedener Sachverständiger zur Kenntnis zu nehmen – letztlich seien es aber die Abgeordneten, die Abwägungen vorzunehmen und Entscheidungen zu treffen hätten. Dabei spiele es keine Rolle, welcher Sachverständige von welcher Fraktion benannt worden sei. Jeder Sachverständige bekomme Gelegenheit, sich zu äußern, im Anschluss wögen die Abgeordneten das Gesagte zur Entscheidungsfindung ab.

Heute sei viel Interessantes gesagt worden, aber nicht alles mache er sich davon für seine Entscheidung zu eigen. Wenn Frau Professor Schönberger in der Gesetzesänderung eine Chance für eine stärkere Professionalisierung des Parlaments sehe, entspreche das nicht seinem Bild über die Zusammensetzung eines Parlaments. Seines Erachtens sei dies auch nicht im Sinne der Verfassung, wonach das Parlament ein Spiegelbild der Bevölkerung sein solle, unabhängig vom beruflichen Werdegang und Ähnlichem. In seiner Fraktion jedenfalls fänden sich – und er gehe davon aus, dass dies auch in den anderen Fraktionen der Fall sei – nicht nur Politikprofis, sondern auch Ärzte, Handwerker und viele weitere Berufsgruppen, unterschiedliche Altersgruppen, Männer und Frauen.

Die angestrebte Änderung bezüglich des Alterspräsidenten in der Landesverfassung stelle eine kleine Form von Deregulierung dar. Tatsächlich werde die Institution des Alterspräsidenten außer in der baden-württembergischen nur noch in der sächsischen Verfassung erwähnt. Sowohl in den übrigen Landesverfassungen als auch im Grundgesetz gebe es keine solche Regelung. Die Streichung dieser Institution hätte keine Folgen, außer dass der einfache Gesetzgeber, der Landtag, dadurch in die Lage versetzt werde, selbstständig zu regeln, wie zur ersten Sitzung eines neuen Landtags eingeladen und diese eröffnet und geführt werde.

Die Einführung des neuen Zweistimmenwahlrechts könne zugestandenermaßen dazu führen, dass die Zahl der Abgeordneten steige; dies müsse aber nicht zwangsläufig der Fall sein. Sollte das Parlament größer werden, liege das an den durch die Einführung des Zweistimmenwahlrechts erweiterten Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürgern, ihren politischen Willen äußern zu können. Wenn dieses Mehr an Demokratie zu einer Vergrößerung des Parlaments führe, so sei dies zunächst einmal hinzunehmen.

Die zustimmenden Ausführungen von Herrn Professor Behnke zum Änderungsantrag der FDP/DVP-Fraktion, der u. a. eine Verringerung der Anzahl der Wahlkreise begehre, mache er sich überhaupt nicht zu eigen. In der Begründung dieses Antrags würden alle möglichen Aspekte beleuchtet, einer jedoch fehle, nämlich die Frage, wie sich eine Reduzierung der Wahlkreise auf die Nähe des Parlaments zur Bevölkerung auswirke. Dies habe nämlich auch Folgen in Bezug auf die Wahlkreisgröße:

Eine Reduzierung der Wahlkreise von 70 auf 60 würde beim derzeit geltenden Wahlrecht dazu führen, dass ein Wahlkreis, der heute 110 000 Wahlberechtigte – den heutigen Durchschnittswert – repräsentiere, in Zukunft 128 000 Wahlberechtigte repräsentieren würde. Das allein würde vielleicht noch kein Problem darstellen, da aber ein großer Teil Baden-Württembergs dünn besiedelter ländlicher Raum sei, steige nicht nur die Zahl der Repräsentierten, sondern es wachse auch die Fläche, auf der ein Abgeordneter unterwegs sein müsse – wobei nachrangig sei, ob der oder die jeweilige Abgeordnete direkt oder über die Landesliste gewählt worden sei.

Insgesamt handle es sich um eine politische Entscheidung. Im Gegensatz zur FDP/DVP-Fraktion halte seine Fraktion eine Reduzierung der Wahlkreise nicht für einen gangbaren Lösungsweg und lehne den Änderungsantrag der FDP/DVP-Fraktion daher ab.

Die Abgeordnete der Fraktion der FDP/DVP stellt klar, ihr Verweis auf die jeweils von den Fraktionen benannten Sachverständigen bedeute nicht, dass deren Meinung von diesen Fraktionen notwendigerweise geteilt werden müsse. Zu erwarten sei aber doch, dass diese Stellungnahmen ernst genommen würden. Sie gehe davon aus, dass der Abgeordnete der Fraktion der CDU die von seiner eigenen Fraktion benannte Sachverständige für sachkundig halte.

Der Ausschussvorsitzende erinnert an die eingangs geäußerte Bitte des Abgeordneten der Fraktion der SPD und fragt, wie der Minister des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen die Bitte des Landesfrauenrats bewerte, die Zusammensetzung der Listen auf den Stimmzetteln deutlich zu machen.

Der Innenminister schickt voraus, das Wahlrecht sei eine primäre Angelegenheit des Parlaments. Fachliche Fragen an sein Ressort beantworte er aber sehr gern.

Er erläutert, zur Frage, ob Informationen über die Zusammensetzung der Landeslisten auf den Stimmzetteln aufgeführt werden könnten, gebe es in der Sache eine sehr klare Rechtsprechung aus Rheinland-Pfalz, die sich zwar auf die Kommunalwahlen bezogen habe, aber dennoch für einschlägig auch in puncto Landtagswahlen gehalten werde. Nach Ansicht des dortigen Verfassungsgerichtshof sei dies verfassungsrechtlich nicht zulässig. Das Urteil stelle er dem Ausschuss gern zur Verfügung.

Der Ausschussvorsitzende verweist darauf, dass sich auch der Ständige Ausschuss noch mit dem Gesetzentwurf befassen werde, bevor dann wohl im April die Abstimmung im Plenum erfolge.

Er ruft sodann zunächst den Änderungsantrag der Fraktion GRÜNE, der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD (*Anlage 2*), der sich mit der Änderung von Artikel 1 sowie der digitalen Beschlussfassung und dem Alterspräsidenten befasse, zur Abstimmung auf.

Der Ausschuss stimmt dem Änderungsantrag mehrheitlich zu.

Der Ausschussvorsitzende lässt sodann über den Änderungsantrag der FDP/DVP-Fraktion (*Anlage 3*), der sich mit Artikel 2 und der Reduzierung der Wahlkreise befasse, abstimmen.

Der Ausschuss lehnt den Änderungsantrag mehrheitlich ab.

Der Vorsitzende lässt ferner über den Änderungsantrag der Fraktion GRÜNE, der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD (*Anlage 4*), der sich mit der Änderung von Artikel 2 befasse und die Listenbewerberproblematik betreffe, abstimmen.

Der Ausschuss stimmt dem Änderungsantrag mehrheitlich zu.

Der Ausschussvorsitzende ruft abschließend den Gesetzentwurf Drucksache 17/1281 in der aufgrund der beiden soeben angenommenen Änderungsanträge veränderten Fassung zur Abstimmung auf.

Dem Gesetzentwurf wird mehrheitlich zugestimmt.

1.4.2022

Goll

– 1 –

Öffentliche Anhörung zu dem

- Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE, der Fraktion der CDU
und der Fraktion der SPD**
– **Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-
Württemberg und des Gesetzes über die Landtagswahlen**
– **Drucksache 17/1281**

Vorsitzender Ulli Hockenberger: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich eröffne die 8. Sitzung des Ausschusses des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen und heiße Sie auch im Namen meiner digital zugeschalteten Stellvertreterin Andrea Schwarz herzlich willkommen. Ich begrüße für die Landesregierung Herrn Minister Strobl. Ich begrüße die Sachverständigen, die gleich zu uns sprechen werden. Ich begrüße die Mitglieder des Innenausschusses und des Ständigen Ausschusses und insbesondere auch die Vertreter der Presse sowie die Bürgerinnen und Bürger, die uns im Livestream verfolgen.

Nur eine kurze Anmoderation – der Anlass ist bekannt –: Es geht um den Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE, der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD – Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und des Gesetzes über die Landtagswahlen. Wir haben eine öffentliche Anhörung vereinbart. Wir sind federführend in der Vorbereitung, abschließend wird er im Ständigen Ausschuss, dessen Vorsitzenden Abg. Arnulf von Eyb ich auch willkommen heiße, behandelt und vorberaten.

Mit Ihrem Einverständnis werde ich unmittelbar in die Vorträge einsteigen und das Wort dem Dezernenten des Städtetags, Herrn Brugger, erteilen. Herr Brugger hat sich mit der kommunalen Familie darauf verständigt, dass er für die kommunalen Landesverbände insgesamt spricht.

Herr Brugger: Sehr geehrter Herr Vorsitzender Hockenberger, sehr geehrter Herr Minister Strobl, sehr geehrte Damen und Herren Ausschussmitglieder! Wie gerade ausgeführt, nehme ich für alle drei kommunalen Landesverbände zum Gesetzentwurf Stellung. – Zunächst zur Absenkung des Mindestwahlalters auf 16 Jahre:

Das Mindestwahlalter für Kommunalwahlen ist mit Wirkung zu den Wahlen im Jahr 2014 von 18 auf 16 Jahre abgesenkt worden. Auch bei den Kommunalwahlen im Jahr 2019 hat diese Absenkung Anwendung gefunden. Bei beiden Wahlen lag die Wahlbeteiligung der 16- bis 18-Jährigen über der Wahlbeteiligung der 18- bis 25-Jährigen. Das Wahlinteresse ist bei den 16- und 17-Jährigen daher ausdrücklich gegeben.

Dasselbe Interesse kann man den Angehörigen dieser Altersgruppe daher auch für die Teilnahme an Landtagswahlen unterstellen. Kommunalwahlen haben für das Land dasselbe Gewicht und dieselbe Bedeutung wie Landtagswahlen. Auch Kommunalwahlen

– 2 –

sind ein unverzichtbarer Teil unserer Demokratie. Elementare Wahlrechtsregelungen sollten bei Kommunalwahlen und Landtagswahlen daher identisch sein. Dazu zählt auch das Mindestalter für die Wahlteilnahme.

Für eine Absenkung des Mindestwahlalters bei Landtagswahlen auf 16 Jahre sprechen zudem demografische Gründe. Die junge Generation stellt im Verhältnis zu den älteren Generationen die geringste Zahl an Wahlberechtigten. Sie kann als Generation daher bereits jetzt den geringsten Einfluss auf ein Wahlergebnis bewirken. Diese Entwicklung wird sich auf absehbare Zeit fortsetzen, weil es kein Höchstwahlalter gibt. Eine Wahlaltersabsenkung wirkt diesem Missverhältnis zwischen den Generationen entgegen. Daher tragen die kommunalen Landesverbände die Absenkung des aktiven Wahlrechts für Landtagswahlen auf 16 Jahre ausdrücklich mit.

Zur Einführung des Zweistimmenwahlrechts folgende Stellungnahme: Zwar besteht mit der geplanten Änderung erstmals die Möglichkeit, dass Abgeordnete in den Landtag einziehen, die in keinem Wahlkreis angetreten sind. Allerdings bleibt die Wahl in den Wahlkreisen erhalten und jeder Wahlkreis durch einen direkt gewählten Abgeordneten vertreten. Insofern ist nicht davon auszugehen, dass durch die angestrebte Reform des Landtagswahlrechts die Verankerung der Kandidatinnen und Kandidaten vor Ort verloren geht.

Nicht zuletzt eröffnet das Stimmensplitting weiterhin die Möglichkeit, mit der Erststimme eine persönlich geschätzte und engagierte Person auf dem Stimmzettel vor Ort im Wahlkreis zu wählen, wodurch die Bürgernähe und die starke regionale Verankerung des Landtagswahlrechts nach unserem Dafürhalten gewahrt bleiben.

Wir können vor diesem Hintergrund die geplante Einführung des Zweistimmenwahlrechts mittragen, sofern gewährleistet ist, dass sich das Parlament dadurch nicht zwangsläufig und wesentlich vergrößert.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

(Beifall)

Vorsitzender Ulli Hockenberger: Vielen Dank, Herr Brugger. – Dann darf ich als Nächsten ans Pult bitten Herrn Alexander Strobel, Vorsitzender des Landesjugendrings Baden-Württemberg. Herr Strobel, Sie haben das Wort.

Herr Strobel: Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Hockenberger, sehr geehrter Herr Minister Strobl – nicht verwandt, Ihnen fehlt ein „e“ –, sehr geehrte Abgeordnete hier im Haus, an den Bildschirmen, sehr geehrte Damen und Herren! Vielen Dank, dass der Landesjugendring in dieser öffentlichen Anhörung Stellung nehmen darf. Im Wesentlichen werden wir uns aus fachlicher Sicht zur Änderung des Wahlalters äußern.

– 3 –

Für die anderen Vorhaben gibt es mit Sicherheit kompetentere Personen zur Beurteilung des Entwurfs.

1986 schrieb Herbert Grönemeyer das Lied „Kinder an die Macht“, welches mit den Worten beginnt: „Die Armeen aus Gummibärchen. Die Panzer aus Marzipan. Kriege werden aufgegessen.“ Wir sind bei der Wahlalterabsenkung von 18 auf 16 Jahre noch weit weg, aber gestatten Sie mir den Einwurf: Wir bräuchten derzeit mehr Kinder an der Macht – gerade im Osten Europas. Aber nun zurück zur Stellungnahme.

In Artikel 20 des Grundgesetzes heißt es:

Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe ... ausgeübt.

Vor diesem Grundsatz irritiert uns die Diskussion, weshalb Jugendliche nicht wählen dürfen. Sie sind doch eindeutig ein Teil des Volkes. Deshalb ist der Gesetzentwurf hinsichtlich der Wahlalterabsenkung als erster Schritt sehr zu begrüßen.

In diesem Zusammenhang werden häufig drei Argumente vorgebracht: Haben 16-Jährige überhaupt ein Interesse daran, zur Wahl zu gehen? Sind 16-Jährige schon reif genug? Und: Rechte und Pflichten müssen im Einklang sein, daher sollten Jugendliche mit 16 auch voll strafmündig werden.

Haben sie Interesse? Natürlich nicht alle. Aber zum einen gibt es Erfahrungen aus anderen Bundesländern, und auch aus Baden-Württemberg – bei der Kommunalwahl; wir haben es gehört. Und man kann festhalten: Prozentual betrachtet nehmen mehr an der Wahl teil als aus anderen Altersgruppen. Ein Recht zur Wahl zu gehen sollte aber nicht davon abhängig gemacht werden, wie viele ihr Recht auch tatsächlich wahrnehmen. Diese Abwägung findet in anderen Altersgruppen ebenfalls und aus guten Gründen nicht statt.

Sind sie denn schon reif genug? Bereits die Shell-Studie von 2006 formuliert dazu – ich zitiere –:

Die Jugendlichen gehen mit sehr anspruchsvollen Maßstäben und Qualifikationsvorstellungen an den Wahlakt heran. Sie sind der Auffassung, es gehöre genaue Kenntnis von Parteiprogrammen und politischen Zusammenhängen als Voraussetzung dazu. Hier sind Jugendliche erheblich anspruchsvoller als die ältere Bevölkerung, die teilweise ohne jede sorgfältige politische Vorabinformation an den Wahlvorgang herangeht.

Sollte das Alter der Strafmündigkeit mit dem Wahlalter korrespondieren? Dazu sagen wir klar: Das sind zwei unterschiedliche Paar Schuhe, zumal es in der Geschichte nicht

– 4 –

viele Abgeordnete geben dürfte, die aufgrund einer Parlamentsentscheidung persönlich in Haft genommen wurden. Das spräche sogar für eine Absenkung des passiven Wahlrechts auf 16 Jahre.

Um es nochmals zu verdeutlichen: Von den gesamten Wählerinnen und Wählern waren 35 % unter 45 Jahre alt. Älter als 45 waren 65 %. Das entspricht nicht der Bevölkerung in Baden-Württemberg. Wir glauben, dass Interesse und Entscheidungen nicht nur, aber auch von der Frage abhängen, ob die Zielgruppe stimmenrelevant ist.

Erlauben Sie noch zwei weitere Anmerkungen zum Gesetzentwurf: Durch die Einführung einer Zweitstimme mit Ersatzkandidierenden scheint die Gefahr groß, dass das Zusammenwirken des Wahlkreisergebnisses mit der Erststimme und der Landesliste mit der Zweitstimme nicht mehr verstanden wird – nicht nur bei Erstwählern.

Die Landesliste garantiert ebenso wenig, dass der Landtag diverser und damit auch weiblicher wird. Ich kann die Parteien nur dazu ermutigen, dann auch in der Landesliste für eine entsprechende Diversität zu sorgen.

Ausgelöst durch die Einführung einer Zweitstimme sehen wir auch die Gefahr steigen, dass durch Überhangsmandate die Anzahl der Abgeordneten zu groß wird. Dies belastet nicht nur den Haushalt, sondern macht auch die Arbeit hier im Plenum und in den Ausschüssen nicht einfacher.

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit und freue mich auf die weiteren Anhörungen und die anschließende Diskussion.

(Beifall)

Vorsitzender Ulli Hockenberger: Auch Ihnen vielen Dank, Herr Strobel. – Ich darf zur nächsten Referentin kommen, Frau Professor Dr. Ute Mackenstedt vom Landesfrauenrat Baden-Württemberg. – Bitte schön.

Frau Dr. Mackenstedt: Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender, sehr geehrte Mitglieder des Ausschusses des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen, sehr geehrte Damen und Herren! Für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und des Gesetzes über die Landtagswahlen danken wir Ihnen. Wir danken auch allen Parlamentarierinnen und Parlamentariern, die sich für den Gesetzentwurf der Landtagswahlrechtsreform starkgemacht haben. Wir danken den Vorsitzenden der Frauenverbände der demokratischen Parteien, die sich für die Wahlrechtsreform mit einer geschlossenen Landesliste in ihren Parteien starkgemacht haben und zusammen mit dem Landesfrauenrat hartnäckig die Umsetzung der Wahlrechtsreform gefordert haben.

– 5 –

Heute nehmen wir gern die Möglichkeit wahr, auch mündlich eine Stellungnahme abzugeben. Der Landesfrauenverband Baden-Württemberg, mit seinen 50 Mitgliedsverbänden und zwei Millionen engagierten Frauen, hat in den letzten Jahrzehnten alles dafür getan, immer wieder eine gleichberechtigte Repräsentanz von Frauen im Landesparlament einzufordern. Seit seiner Gründung im Jahr 1969 kämpft der Landesfrauenrat Baden-Württemberg darum, mehr Frauen den Einzug ins Landesparlament zu ermöglichen. Ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Frauen und Männern im Landesparlament ist das zentrale Anliegen des Landesfrauenrats Baden-Württemberg.

Freiwillige Appelle haben bisher leider nur bedingt dazu beigetragen, den Frauenanteil im Landesparlament zu erhöhen und damit die hinteren Plätze im Ländervergleich verlassen zu können. Auch nach der Landtagswahl im vergangenen Jahr liegt der Frauenanteil im Landesparlament bei nur 29,2 %. Damit rangiert Baden-Württemberg immer noch auf den letzten Plätzen. Nach wie vor ist Baden-Württemberg das einzige Bundesland, in dem der Frauenanteil im Landesparlament noch nie über 30 % lag – und das, obwohl in Baden-Württemberg mehr Frauen als Männer leben.

Die Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg beschreibt den geringen Frauenanteil im Landesparlament als strukturelles Problem. Als Grund dafür wird die Besonderheit des Landtagswahlsystems angesehen, da eine Landesliste fehlt. Der Landesfrauenrat Baden-Württemberg sieht in der Einführung eines Zweistimmenwahlrechts die Chance, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Männern und Frauen im baden-württembergischen Landesparlament zu erreichen. Der vorliegende Gesetzentwurf eröffnet nun einen Weg, mehr Frauen den Einzug ins Landesparlament zu ermöglichen. Daher begrüßt der Landesfrauenrat Baden-Württemberg den Gesetzentwurf zur Einführung eines Zweistimmenwahlrechts mit einer geschlossenen Landesliste ausdrücklich und nachdrücklich.

Auch die Absenkung des Mindestwahlalters für das aktive Wahlrecht auf 16 Jahre für die Wahl zum Landtag von Baden-Württemberg ist in unserem Sinne. Ziel muss es sein, das Landesparlament weiblicher, jünger und vielfältiger werden zu lassen. Diese Ziele befürwortet und unterstützt der Landesfrauenrat Baden-Württemberg ausdrücklich.

Um die Auswirkungen der Gesetzesänderung auf den Frauenanteil im Parlament transparent zu gestalten, empfiehlt der Landesfrauenrat Baden-Württemberg, die Stimmzettel so zu gestalten, dass erkennbar wird, wie viele Personen insgesamt auf der Landesliste kandidieren und wie viele davon weibliche Kandidaten sind.

Falls Sie mit uns Kontakt aufnehmen oder weitere Empfehlungen wollen, falls Sie weitere Diskussionen mit uns wünschen, stehen wir jederzeit gern zur Verfügung.

Damit bedanke ich mich für Ihre Aufmerksamkeit.

– 6 –

(Beifall)

Vorsitzender Ulli Hockenberger: Vielen Dank, Frau Professor Mackenstedt. – Wir kommen nun zur nächsten Referentin, Frau Professor Dr. Sophie Schönberger von der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Frau Dr. Schönberger: Wunderbar, vielen Dank. Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren! Wie so oft bin ich mit dem Kollegen Behnke, der gleich sprechen wird, in ganz, ganz vielen Punkten völlig einer Meinung. Deswegen werde ich mich – weil fünf Minuten eine kurze Zeit sind – auf die wenigen Punkte konzentrieren, wo wir nicht ganz einer Meinung sind, bzw. zu denen er weniger ausgeführt hat.

Was der Landtag vorhat, ist ein relativ großes Projekt: Er will sich vom einzigartigen baden-württembergischen Landtagswahlrecht verabschieden und im Grunde das Bundestagswahlrecht mit leichten Modifikationen auf das Landtagswahlrecht übertragen. Das hat ganz klare Vorteile, hat aber auch große Nachteile, zu denen Herr Behnke sicherlich gleich noch ausführlicher etwas sagen wird.

Zum einen besteht in dieser Form die große Gefahr, dass sich der Landtag vergrößert.

Zum anderen übernimmt man die paradoxe Regelungsstruktur dieses Zweistimmwahlrechts, das auf den ersten Blick attraktiv erscheint, weil es mehr Personalisierung verspricht, sich aber auf den zweiten Blick als paradoxe Regelungsstruktur erweist.

Der Vorteil des vorgeschlagenen Modells – dazu will ich etwas sagen, weil ich diesbezüglich etwas optimistischer bin als der Kollege Behnke – ist ganz klar, dass es durch die Einführung von Parteilisten – anders als durch reine Wahlkreiskandidaturen – tatsächlich möglich wird, dass die Parteien stärker auf die Diversität des Parlaments hinwirken. Es ist völlig richtig, dass die Einführung von Parteilisten so etwas nicht garantieren kann, aber es ist ein Gestaltungsinstrument, um stärker in diese Richtung zu kommen, was freilich von den Parteien entsprechend genutzt werden muss.

Ich bin auch im Hinblick auf das dann geringer werdende Personalisierungselement deutlich weniger skeptisch als der Kollege Behnke. Das Personalisierungselement bleibt in dieser Form noch relativ stark, mit den Wahlkreiskandidaturen, die sogar mehr als 50 % der Plätze im Parlament ausmachen sollen. Zur Frage, inwiefern die – auch in der verfassungsrechtlichen Literatur immer stark gemachte – Personalisierung, die Bindung des Abgeordneten an den Wähler tatsächlich durch solche Wahlkreiskandidaturen verstärkt wird, fehlen im Grunde valide empirische Erkenntnisse. Vor dem Hintergrund, wie viele Wählerinnen und Wähler tatsächlich ihren Wahlkreisabgeordneten, ihre Wahlkreisabgeordnete kennen, bin ich sehr, sehr skeptisch hinsichtlich der tatsächlichen Effekte.

– 7 –

Eine große Problematik im vorliegenden ursprünglichen Gesetzentwurf ist die Nachrückerregelung. Dazu liegt mittlerweile ein Änderungsantrag vor. In der im ursprünglichen Gesetzentwurf vorgesehenen Fassung ist die Nachrückerregelung für die Listenkandidaten verfassungswidrig, weil sie das Nachrücken letztlich allein von der Aufstellungsentscheidung der Parteien, aber nicht mehr vom Wählerwillen abhängig macht. Es kann die paradoxe Situation entstehen, dass jemand als Wahlkreisersatzbewerber auf ein Listenmandat nachrückt, ohne dass eine einzige Wählerstimme auf ihn entfallen ist. Das ist ein sehr unwahrscheinlicher Fall. Aber er zeigt die Paradoxie und dass es letztlich eine Situation wäre, die nicht mehr demokratisch legitimiert ist.

Deswegen liegt der entsprechende Änderungsantrag vor. Er behebt dieses verfassungsrechtliche Problem, „kauft“ sich das aber mit dem Preis, dass es für den Wähler mit Ersatzkandidaten auf Landeslisten wieder undurchsichtiger wird. Im Grunde ist es auch eine Durchbrechung der Listenlogik, wenn man nicht einfach die Liste abarbeitet, sondern persönliche Ersatzkandidaten einbringt. Jedenfalls ist es eine Beseitigung der verfassungswidrigen Situation.

Ich habe noch zwei Anmerkungen zu Punkten, die in den Änderungsanträgen ein bisschen eingeschoben werden:

Die Streichung der Regelung zum Alterspräsidenten in der Verfassung kann man vornehmen, dadurch verschiebt sich die Bestimmungsmacht aber nicht in die Geschäftsordnungsautonomie, sondern einfach in den politischen, faktischen Raum. Denn die Geschäftsordnung wird erst beschlossen, wenn der Alterspräsident schon zur konstituierenden Sitzung eingeladen und diese bereits eröffnet hat. Insofern ist es eine Paradoxie, die wir aus dem Bundestag kennen: Man schreibt es in die Geschäftsordnung, dort hat es allerdings keine rechtliche, sondern im Grunde nur eine symbolische Wirkung. Deswegen bin ich da etwas skeptisch.

Der letzte Punkt, die elektronische Beschlussfassung, die Regelung, die dazu in die Landesverfassung aufgenommen werden soll: Da bin ich überaus skeptisch. Denn die Frage, inwiefern gerade in Bezug auf den Landtag elektronische Beschlussfassungen verfassungsrechtlich zulässig sind, ist verfassungsrechtlich überaus komplex und stellt sehr große Anforderungen an die Sicherheit und die demokratische Überprüfbarkeit von Abstimmungen. Das Bundesverfassungsgericht hat für staatliche Wahlen hohe Anforderungen in seiner Wahlcomputerentscheidung aufgestellt. Insofern würde ich davor warnen, das sozusagen im Wege des Änderungsantrags, im Hauruckverfahren mit in die Verfassung zu übernehmen. Das sollte sehr, sehr genau und vorsichtig überlegt werden.

Vielen Dank.

(Beifall)

– 8 –

Vorsitzender Ulli Hockenberger: Vielen Dank, Frau Professor Schönberger. – Wir kommen nun zum nächsten und letzten Referenten im Rahmen der Anhörung. – Herr Professor Behnke, Sie haben das Wort. Bitte schön.

Herr Dr. Behnke: Vielen Dank für die Einladung. Ich äußere mich natürlich sehr gern zum Wahlsystem, beschäftige mich auch schon sehr, sehr lange damit. Ich werde vor allem auf das Wahlsystem eingehen und auf drei Punkte, die mir dabei am wichtigsten und schwerwiegendsten erscheinen.

Zur Vergrößerung des Landtags, die sich durch das neue Wahlsystem, durch den neuen Gesetzentwurf ergeben würde: Frau Schönberger – mit der ich mich in der Tat relativ häufig in Übereinstimmung befinde – hat vorhin schon erwähnt, dass sich der Entwurf einerseits am Bundeswahlgesetz orientiert, gleichzeitig aber – und das ist wirklich irritierend – das größte Problem des Bundeswahlgesetzes – über das wir eigentlich seit zehn Jahren ununterbrochen sprechen – vollkommen ignoriert: die Vergrößerung des Bundestags, des Parlaments – hier beträfe es natürlich den Landtag.

Der Landtag ist schon jetzt, relativ betrachtet, stärker vergrößert als der Bundestag, und beim Bundestag wird das allgemein als eine ziemliche Katastrophe empfunden. Es ist damit zu rechnen, dass mit diesem Entwurf diese Dramatik im Landtag deutlich hinzugewinnt, dass der Landtag eher auf eine Größe von standardmäßig 180 Plätzen anwachsen könnte – auch aufgrund des Parteiensystems. Unter Umständen könnten durchaus auch Zahlen von über 200, 210, 220 erreicht werden.

Natürlich kann keiner voraussagen, wie die nächste Wahl ausgehen wird. Je nachdem wird die Vergrößerung dramatischer oder weniger dramatisch ausfallen. Aber aus der Wahlforschung können wir wirklich mit Sicherheit sagen, dass das Parteiensystem eine Struktur ist, wodurch eine Vergrößerung mit einer solchen Wahrscheinlichkeit auftreten kann, dass es grob fahrlässig wäre, nichts dagegen zu tun. Das wäre so, als ob Sie ein Haus auf einem Berg hätten, auf dem die Blitzgefahr hoch ist, und Sie kommen auf die Idee, keinen Blitzableiter zu installieren.

Um dieser Gefahr wirksam und mit hoher Verlässlichkeit zu begegnen, sollte der Anteil der Direktmandate eher auf die Größenordnung von 40 % der regulären Größe gesenkt werden; also auf etwa 45 Sitze. Der Vorschlag der FDP/DVP, der der einzige ist, der dieses Problem überhaupt anspricht – zum Glück –, sieht eine Reduktion auf 60 vor. Das ist natürlich schon die richtige Richtung, aber leider definitiv nicht ausreichend.

Vielleicht ein kurzer Satz dazu, weil mich das wirklich immer ärgert, wenn das Argument kommt: Das ist vielleicht alles kein verfassungsrechtliches Problem, die Aufblähung, weil es ja „nur“ – in Anführungsstrichen – um Geld geht. Aber ich denke, Geld ist auch eine moralisch relevante Größe, weil es eben ein knappes Gut ist. Das Geld, das wir für eine Sache ausgeben, kann nicht für eine andere verwendet werden. Es geht jetzt auch nicht darum, an der Demokratie zu sparen, sondern der Punkt ist, dass wir nicht mehr

– 9 –

Demokratie bekommen, es aber teurer wird. Das ist schlichtweg eine Verschwendung von Geldern. Das kann man nicht anders ausdrücken.

Der zweite Punkt, Stimmensplitting aufgrund der Zweistimmenkonstruktion, kommt jetzt ins Spiel. Ein Problem ist sicherlich, dass es in der Tat wirklich unverständlich ist. Wir haben immer wieder Umfragen, die uns zeigen, dass 40 bis 50 % der Wähler nicht verstehen, wie dieses System bei der Bundestagswahl funktioniert, und dementsprechend auch teilweise die Stimmen falsch abgeben.

Das Problem eines unnötig aufgeblähten Landtags verschärft sich aller Voraussicht nach dadurch auch noch mal. Das hängt letztendlich von den konkreten Mustern des Stimmensplittings ab. Die Muster, die wir üblicherweise beobachten, würden erwarten lassen, dass wir noch mal mit 20 bis 30 zusätzlichen Sitzen zu rechnen haben – über dem, was eh schon der Fall wäre.

Das Stimmensplitting – und das ist das, was Frau Schönberger auch schon gesagt hat – ist aus demokratietheoretischer Sicht – und ich verstehe deswegen auch die Fans nicht – höchst problematisch, weil die Wähler auf die personelle Besetzung einer Partei – also die Mandate einer Partei – Einfluss nehmen, die sie mit ihrer Zweitstimme tatsächlich gar nicht unterstützt haben. Das heißt, sie haben die Mandate, die diese Partei zu vergeben hat, gar nicht mitbezahlt. Wenn Sie sich erinnern – einige von Ihnen mit Sicherheit –: 2002, Christian Ströbele war nicht besonders beliebt bei den Grünen. Er ist auf der Landesliste auf einen so schlechten Platz gekommen, dass er eigentlich keine Chancen hatte. Daraufhin hat er um ein Direktmandat gekämpft mit dem Slogan: „Ströbele wählen, Fischer quälen“. Das ist natürlich höchst problematisch, denn wenn es wirklich die Motivation der Wähler gewesen wäre, den Grünen sozusagen ein „faules Ei ins Nest zu legen“, dann ist das nicht das, was wir mit dem Stimmensplitting ermöglichen wollen.

Nun komme ich zu den starren Listen. Hierüber gibt es einige Missverständnisse:

Erstens: Die Listen sind nicht zwangsläufig mit dem Zweistimmensystem verbunden. Sie können sehr wohl auch Listen mit einem Einstimmensystem verbinden.

Zweitens: Listen führen nicht zwangsläufig und garantiert zu einem höheren Anteil von Frauen, weil diese Listen erst gar nicht zum Zug kommen, wenn die Mandate einer Partei alle – oder fast alle – in Form von Direktmandaten gewonnen werden. Das trifft genau auf die größte Partei zu. Das heißt dort, wo der Effekt am stärksten wäre, wenn Sie ihn denn umsetzen könnten, würde er nicht zum Tragen kommen. Wenn Sie wirklich daran interessiert sind, eine Parität von Frauen im Landtag herzustellen, müssen Sie an die Direktmandate gehen. Dafür gibt es wesentlich effektivere Möglichkeiten, z. B. die Einführung von Zwei-Personen-Wahlkreisen, also zwei Kandidaten pro Wahlkreis, die wesentlich mehr erreichen würden.

– 10 –

Dass Listen im Gegensatz zu Abstimmungen in Wahlkreisen das Verhältniswahlprinzip verkörpern ist ein weiteres Missverständnis. Es ist genau nicht so, weil Sie bei der Listenaufstellung wieder Sitz für Sitz die Mehrheitswahl durchführen. Das heißt, im Prinzip haben Sie ein Blockwahlsystem, wo eine Mehrheitsentscheidung auf einen Schlag alles soziotheoretisch allein entscheiden, bestimmen kann. Das ist schlechter, als wenn Sie viele einzelne kleine Mehrheitsentscheidungen hätten.

Es ist auch ein Gerechtigkeitsproblem. Stellen Sie sich vor, Sie haben eine Gemeinschaft von sieben Erben. Normalerweise würden Sie dieses Erbe zwischen diesen sieben Erben gleichmäßig aufteilen. Nun machen Sie eine alternative Regelung und sagen: Die Gemeinschaft soll als Gemeinschaft mit Mehrheitsregelung entscheiden, wie das Erbe verteilt wird. Dann werden Sie eine Mehrheit von vier Personen finden, die sagt: Wir teilen das Erbe unter uns Vieren, zu jeweils einem Viertel auf. Was ist denn fairer? Ist es fairer, dass die Gesamtheit nach einer Mehrheitsregel etwas aufteilt, was sie im Grunde vielmehr im Verhältnis zu den Ansprüchen, die bestehen, aufteilen könnten? Die Ansprüche bei den Erben wären wahrscheinlich die gleichen. Die Ansprüche der Wähler wären doch, dass Sie die Mandate dorthin wachsen, dorthin kommen lassen, wo tatsächlich Stimmen anfallen.

In dem Zusammenhang noch mal kurz zu Hans-Christian Ströbele. Natürlich hätte er drin sein sollen, aber nicht deswegen, weil ihn die Wähler anderer Parteien gewählt haben, sondern weil er wahrscheinlich einen sehr, sehr hohen Anteil der Wähler von seiner Partei in der Basis hatte. Genau diese Möglichkeit räumt das jetzige Wahlsystem ein, und die schaffen Sie mit dieser Reform ab, was ich persönlich sehr, sehr bedauerlich finde.

(Beifall)

Vorsitzender Ulli Hockenberger: Vielen Dank, Herr Professor Behnke. – Meine sehr geehrten Damen und Herren, wir haben die Experten gehört. Jetzt ist Gelegenheit für Fragen, und zwar sowohl von Mitgliedern des Innenausschuss als auch des Ständigen Ausschusses.

Abg. Oliver Hildenbrand GRÜNE: Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen! Zunächst möchte ich allen Sachverständigen sehr herzlich für ihre Beiträge, ihre Impulse danken, sowohl denjenigen, die hier heute mündlich vorgetragen haben und die anwesend sind, als auch denjenigen, die uns auf schriftlichem Wege haben einige Stellungnahmen zukommen lassen.

Ich denke – es ist ein offenes Geheimnis –, für meine Partei, für meine Fraktion ist es ein großer Erfolg, dass wir bei dieser Landtagswahlrechtsreform, für die wir so lange gekämpft haben, jetzt auf die Zielgerade einbiegen. Ich bin aber auch froh darüber, dass es nicht nur für meine Partei ein Erfolg ist, sondern dass es auch viele zivilgesellschaftliche Gruppen gibt, die aus unterschiedlichen Motiven aber mit gleichen Zielen, mit sehr, sehr langem Atem dafür gestritten haben. Ich finde es auch schön, dass es in

– 11 –

der Runde der Sachverständigen heute sichtbar wurde. Nicht nur mit dem Landesfrauenrat, sondern auch mit dem Landesjugendring, denke ich, sind zwei Organisationen anwesend, die auch viele weitere zivilgesellschaftliche Organisationen und ihr Engagement vertreten.

Ich will den Blick noch mal dezidiert auf das Wahlalter 16 richten. Denn ich glaube, das Anliegen, die politische Teilhabe von jungen Menschen in Baden-Württemberg zu stärken, ist ein sehr wichtiges Anliegen. Und ich möchte daran erinnern, dass in Baden-Württemberg mit der Absenkung des aktiven Wahlalters auf 16 Jahre bei der Kommunalwahl bereits vor einigen Jahren ein Schritt in diese Richtung gemacht worden ist. Ich würde die Gelegenheit sehr gerne nutzen, Sie, Herr Strobel, noch mal nach den Erfahrungen zu befragen, die Sie im Kontext der Kommunalwahlen in Baden-Württemberg mit dieser Wahlaltersabsenkung gemacht, wie Sie den Politisierungsprozess von jungen Menschen bewertet haben, und welche Erfahrungen man damit schon konkret gemacht hat und was Sie sich vor diesem Hintergrund von einer Wahlaltersabsenkung in Bezug auf die Landtagswahl erhoffen und erwarten.

Abg. Thomas Blenke CDU: Ich darf mich zunächst auch bei allen, die wir heute angehört haben, für ihre Stellungnahmen ganz herzlich bedanken. Bei Frau Professor Schönberger bedanke ich mich darüber hinaus: Sie hat uns schon in einem Gutachten sehr wertvolle verfassungsrechtliche Hinweise gegeben.

Ich möchte mich auch auf eine Frage beschränken, in Richtung der kommunalen Landesverbände: Lieber Herr Brugger, ich mache jetzt kein Geheimnis daraus. Uns, der CDU, ist die Verankerung, die Verwurzelung der Abgeordneten vor Ort sehr wichtig. Wir beschäftigen uns bei dem Gesetzentwurf mit der Stellung des Parlaments, der Abgeordneten insgesamt hier im Parlament, im Landtag. Ich möchte den Blick kurz in die Wahlkreise richten und einfach an Sie, Herr Brugger, die Frage – aus kommunaler Sicht der Landkreise, aber auch der Städte und Gemeinden – stellen: Welchen Stellenwert hat für Sie vor Ort – an der Graswurzel der Demokratie – die Verwurzelung der Abgeordneten? Wie sehen Sie da heute die Situation? Sind die Abgeordneten vor Ort in ihren Wahlkreisen – nach derzeitigem Wahlrecht gehört jeder Abgeordnete einem Wahlkreis an –, die nach der Verfassung für das gesamte Land zuständig sind, die aber auch Statthalter vor Ort sind, dort entsprechend gut verwurzelt?

Abg. Sascha Binder SPD: Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen! Herzlichen Dank, herzlichen Dank auch an die Sachverständigen für die mündliche Stellungnahme, und herzlichen Dank auch – soweit vorliegend – für die schriftlichen Stellungnahmen. Ein Parlament macht sich selten genug über eine Wahlrechtsänderung nicht nur Gedanken, sondern will diese jetzt eben auch umsetzen. Das kommt aus meiner Sicht, auch wenn die Forderungen schon lange da sind – Gott sei Dank – nicht nach jeder Wahl vor, dass man nach jeder Wahl versucht, das Wahlrecht zu ändern – aus welchen Motiven auch immer. Deshalb möchte ich zwei Fragen stellen:

– 12 –

Einmal in Richtung von Herrn Professor Behnke: Sie haben sehr eindrucksvoll in Ihrem mündlichen Vortrag, aber auch in Ihrer schriftlichen Stellungnahme dem jetzigen Wahlsystem eine besondere personelle Bedeutung zugemessen, die zum Teil sicherlich stimmt. Allerdings würde mich interessieren, inwieweit tatsächlich die Person bei einem Einstimmenwahlrecht – wir haben bei den letzten Wahlen schon gesehen, dass sehr starke Persönlichkeiten, deren Parteien früher noch stärker waren, trotzdem ihre Direktmandate verloren haben, bei diesem Einstimmenwahlrecht – Inwieweit steht beim Einstimmenwahlrecht tatsächlich das Persönliche im Mittelpunkt?

Die andere Frage lautet: Sollen wir je nach Entwicklung des Parteiensystems das Wahlrecht ändern? Das Problem ist, glaube ich, gerade nicht – – Egal, welches Wahlsystem wir annehmen: Werden wir, bei der jetzigen Veränderung des Parteiensystems, in der wir ähnlich große Parteien haben, automatisch ein größeres Parlament bekommen? Das würde zum Ergebnis führen, dass wir nach ein, zwei Wahlen, rein nach dem Ergebnis das Wahlsystem ändern und verändern.

Wenn Sie sagen, eine Reduzierung der Wahlkreise stehe jetzt eigentlich auf der Tagesordnung, können Sie das mit der Entwicklung der Bevölkerung Baden-Württembergs begründen?

Abg. Julia Goll FDP/DVP: Auch ich bedanke mich sehr bei allen, die hier vorgetragen haben, die ihre Meinung – teilweise vorab auch schriftlich – mitgeteilt haben. Ich hoffe sehr, dass die Stellungnahmen meiner Vorredner, die zu den Fraktionen gehören, die diesen Gesetzentwurf eingebracht haben, nicht darauf hindeuten, dass sie sich die Fragen, die hier auch heute dringlich aufgeworfen wurden, überhaupt gar nicht stellen. Ich hoffe, dazu kommen wir dann später noch mal.

Ich darf vorab – wie die anderen – auch für meine Fraktion feststellen: Das Wahlalter auf 16 abzusenken, war auch schon in den letzten Monaten unser Ziel. Wir haben bereits einem Gesetzentwurf, der das vorgesehen hat, ausdrücklich zugestimmt. Andere haben diesem Gesetzentwurf nicht zugestimmt, nämlich die Regierungskoalition. Herr Strobel hat inhaltlich alles dazu gesagt.

Auch das Zweistimmenwahlrecht – dafür haben wir uns von der FDP ausgesprochen, überhaupt gar keine Frage – mit einer Landesliste: Es besteht die Chance, dass es weiblicher, dass es diverser wird. Wir haben hier allerdings von den forschenden Fachleuten – das muss einem natürlich auch zu denken geben –, Herrn Professor Behnke und Frau Professor Schönberger, gehört, dass man da durchaus kritische Aspekte sehen kann; paradoxe Regelungsstruktur. Wie gesagt: Die Fachleute sehen hier kritische Aspekte. Das mag die Politik natürlich anders sehen. Deshalb sperren wir uns einem Zweistimmenwahlrecht auch überhaupt nicht, weil wir durchaus auch eine Chance sehen, dass das Parlament diverser wird. Wie gesagt: eine Chance.

Nur – das sind die Ziele; da stimmen wir überein – hier geht es doch um die konkrete Ausgestaltung. Da haben wir wirklich eindrucklich und eindringlich von Herrn Professor

– 13 –

Behnke – und insoweit hat sich Frau Professor Schönberger dem ja angeschlossen – gehört, dass – Wie war das? – es pure Fahrlässigkeit wäre, das einfach so durchlaufen zu lassen, weil wir – so habe ich das verstanden – mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu einer deutlichen Aufblähung des Landtags kommen. Da hoffe ich doch, dass man nicht sagt: „Wir machen jetzt Augen zu und durch“, weil wir das jetzt so wollen, und hinterher sitzen wir in diesem schönen neu gemachten Sitzungssaal und wissen nicht, wo wir noch 60 weitere Abgeordnete hinsetzen. Das möchte ich wirklich noch mal ausdrücklich sagen.

Ich habe aber selbstverständlich auch noch Fragen an unsere Sachverständigen, nämlich an Frau Professor Schönberger und an Herrn Professor Behnke. In Ihren schriftlichen Ausarbeitungen – vielen Dank noch mal dafür – nehmen Sie jedenfalls nicht vertieft Stellung zu der Konstruktion, die man jetzt gewählt hat – ich beziehe mich jetzt mal nur auf den letzten Vorschlag nach dem letzten Änderungsvorschlag der drei Fraktionen – mit einerseits Direktkandidaten, dann Listen, dann Ersatzbewerbern für die Direktkandidaten und Listenersatzbewerbern. Es ist kurz angeklungen, dass das für den Bürger sehr unübersichtlich wird. Die Frage an die Fachleute lautet: Brauchen wir das? Muss der Bürger das Wahlsystem verstehen? Ist das ein Demokratiegewinn? Ich meine: Ja. Aber dazu hätte ich gerne von Ihnen noch mal eine Einschätzung.

Wie gesagt: Ist es überhaupt sinnvoll, Ersatzbewerber einzuführen? Wenn ich es richtig sehe, hat das nur Hessen, das auch ein dem Bundestagswahlrecht ähnliches Wahlrecht hat, und andere Bundesländer haben das nicht. Es mag anders sein. Die anderen Bundesländer verzichten alle auf Ersatzbewerber, der Bund auf alle Fälle. Wie gesagt: Dazu hätte ich sehr gern von Ihnen noch mal eine kurze Stellungnahme.

Danke schön.

Abg. Anton Baron AfD: Zunächst einmal möchte auch ich mich ganz herzlich für die Stellungnahmen bedanken. – Ich steige direkt ein. Ich habe erst mal eine Frage an Herrn Professor Behnke. Er hat das Einstimmenwahlrecht erwähnt, mit geschlossener Liste, dass es die Möglichkeit gebe, auch dies einzuführen. Dazu lautet meine Frage: Welche Vorteile würden sich daraus ergeben? Vielleicht können Sie ganz kurz etwas dazu ausführen.

Dann war ich doch erstaunt über Herrn Bruggers Stellungnahme, gerade zu den kommunalen Verbänden. Es ist ja so, dass die Abgeordneten derzeit, nach jetzigem Wahlrecht nach Zustimmungswerten im Parlament vertreten sind und auch in den verschiedenen Wahlkreisen im Wettbewerb zueinander stehen. Deswegen würde nach dem neuen Wahlrecht nur ein Direktmandat an eine Person vergeben werden, die die größte Zustimmung im Wahlkreis bekommt. Die übrigen Abgeordneten würden nicht direkt durch den Zuspruch der Wähler, sondern entsprechend durch die Listen in den Landtag entsendet. Würde das nicht dazu führen, dass das Interesse für den Wahlkreis eher gesenkt wird? Das vielleicht dazu.

– 14 –

Dann noch an Frau Professor Mackenstedt, was den Frauenanteil im Parlament betrifft: Wir wissen, dass die Grünen schon jetzt, mit dem jetzigen Wahlrecht mit knapp 50 % Frauen im Landtag vertreten sind. Hängt das nicht vielmehr auch mit der Zusammensetzung der Parteien zusammen? Eine streng konservative Partei zieht nun mal weniger Frauen an als eine grüne Partei, die eher sozial ausgerichtet ist oder wie auch immer. Das vielleicht von unserer Seite dazu. Vielleicht können Sie eine kurze Stellungnahme geben.

Abg. Jonas Weber SPD: Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich schließe mich dem Dank an und möchte gern eine Anmerkung, eine Frage anschließen, zum Verständnis des Bundestagswahlsystems. Herr Professor Behnke, wenn ich Ihnen jetzt erzählen wollte, wie oft ich nach meinem Listenplatz gefragt wurde und danach, wie das beim Landtagswahlrecht geht – da können alle Kollegen einstimmen –, dann wüssten Sie, dass sowohl das baden-württembergische Landtagswahlrecht als auch das Bundestagswahlrecht durchaus Hürden kennt, in der Bewertung bei der Bevölkerung. Insofern wäre ich vorsichtig, dass das eine verständlicher und nachvollziehbarer ist als das andere.

Aber meine konkrete Frage an Sie, Frau Professor Schönberger und Herr Professor Behnke, lautet: Sie haben von Absenkung, von Verringerung der Wahlkreiszahl gesprochen. Herr Kollege Binder hat auch die Basis davon angesprochen. Aber konkret haben wir eine Besonderheit im baden-württembergischen Wahlsystem, die sich nicht mit dem Bundestagswahlrecht deckt, nämlich eine unterschiedliche Anzahl von Direktwahlkreisen und Verhältniswahlkreisen, die jetzt schon automatisch immer dazu führt – weil wir eigentlich ein Verhältniswahlrecht haben –, dass der Landtag größer wird, was nicht am Wähler und nicht an den Parteien, sondern an der Grundstruktur liegt, dass die Normgröße hier nicht fifty-fifty ist. Was ist aus Ihrer Sicht der Effekt, wenn man die gleiche Zahl von Verhältniswahlsitzen wie Direktwahlsitze annimmt?

Vielen Dank.

Abg. Isabell Huber CDU: Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich möchte auch noch mal ganz herzlich allen Experten hier danken und noch mal sagen, dass auch wir, die CDU, uns sehr freuen, dass wir heute an dieser wegweisenden Anhörung aktiv mitgewirkt haben. Ich glaube, es ist sehr, sehr wichtig, dass diese Wahlrechtsreform jetzt auch endlich vollzogen wird. Darauf haben wir lange gewartet. Dafür haben wir hart gearbeitet. Umso erfreulicher ist es, dass wir heute hier beisammen sind.

Ich möchte eben noch mal ganz herzlich auch Ihnen, Herr Brugger, für Ihre klare Aussage zum Zweistimmenwahlrecht danken, dass es besser wird, quasi besser abgebildet wird. Ich möchte vor allem auch Herrn Strobel und Frau Mackenstedt – Sie haben noch mal das Thema angesprochen, was die Widerspiegelung des Parlaments betrifft: vielfältiger, weiblicher und eben auch jünger, was auch uns ein Anliegen ist – –

– 15 –

Herr Strobel, Sie haben es gesagt: Letzten Endes ist es auch eine Aufgabe der Parteien. Deswegen möchte ich natürlich auch als Generalsekretärin hier etwas dazu sagen: Es liegt letzten Endes natürlich jetzt auch in der Hand der Parteien, was die 50 Sitze angeht. Wir haben aber 70 Sitze, die über den Wahlkreis direkt vertreten sind, wo es eben auch wichtig ist, Frauen zu repräsentieren.

Da möchte ich auch noch mal eines unterstreichen: Natürlich ist die grüne Partei sehr vorbildlich, mit den 50 %. Aber auch wir von der CDU mit 26 % können anderen Parteien hier – gerade auch der FDP und der SPD – schon noch mal bisschen was – sage ich mal – „vormachen“. Das möchte ich einfach mal ganz, ganz klar sagen: Man kann sich den prozentualen Frauenanteil in den Fraktionen im Haus anschauen.

Deswegen möchte ich Ihnen da noch einmal danken. Es ist unsere gemeinsame Aufgabe, in diesem Bereich eben auch dafür zu sorgen, dass das Parlament weiblicher, jünger und einfach vielfältiger wird. Das ist, glaube ich, unser gemeinsames Ansinnen. Da sind wir auf einem guten Weg, auch innerhalb der CDU-Fraktion – das möchte ich noch mal betonen –, auch was den Altersdurchschnitt angeht. Genau diesen Weg müssen wir gemeinsam fortsetzen. Deswegen danke ich Ihnen ganz herzlich für Ihre klaren Aussagen hier.

Vorsitzender Ulli Hockenberger: Vielen Dank. – Wir kommen dann zur Beantwortung der Fragen. Als Erster antwortet Herr Strobel auf den Hinweis von Herrn Hildenbrand zum Wahlalter. – Bitte.

Herr Strobel: Vielen Dank, Herr Hildenbrand. Das Verfahren bei Kommunalwahlen will ich mal beschreiben. Ich denke, die Absenkung ist eine große Chance, weil man z. B. in der Schule ganz konkret auf Wahlprogramme, auf Unterschiede eingehen kann, aber auch Verbände, Jugendverbände können das aufgreifen, was sie bei der Kommunalwahl sehr aktiv gemacht haben. Es gab mehrere Trucks und Veranstaltungen. Ich glaube, das führt noch einmal zu einer besseren Sichtbarmachung der Kandidatinnen und Kandidaten.

Darüber hinaus ist es aber, glaube ich, auch sehr wichtig, dass man diese Erstwähler begleitet, sowohl bei der Kommunal- als auch bei der Landtagswahl. Hier als Beispiel die Einführung des Zweistimmwahlrechts: Welches Kreuzchen bewirkt was? Solche Dinge. Oder die Frage: Was löse ich damit ein? Ich glaube aber auch, es braucht ein gewisses Einspielen. Erstwähler ist man nur einmal. Trotzdem braucht es auch im Verwandtenkreis sozusagen jemanden, der sagt: „Ja, ich habe letztes Mal auch gewählt, und es war cool.“ Wie gesagt: Das Wichtigste wäre für uns aber tatsächlich das Wahrnehmen von Jugendlichen dadurch, als Hauptargument.

Herr Brugger: Ich hatte mir Ihre Frage notiert, Herr Blenke, und Herr Baron hat in ähnliche Richtung gefragt. Ja, die Bindung von Parlamentariern an ihren Wahlkreis und die Verbundenheit sind sehr wichtig. Und gerade für die Kommunen ist es sehr wichtig,

– 16 –

dass es einen Ansprechpartner, einen Abgeordneten gibt, der direkt gewählt und verantwortlich ist.

Das ist allerdings kein Ausschluss für alle anderen, die über die Liste gewählt worden sind. Auch sie wohnen in Baden-Württemberg. Auch sie haben lokale Kenntnisse. Auch sie können sich einsetzen, sollen sich einsetzen, u. a. für die Städte, Gemeinden und Landkreise. Es ist also kein Widerspruch.

Man kann es, denke ich, unterschiedlich regeln. Ich glaube alle – wahrscheinlich auch in diesem Haus – wollen, dass ein Parlament die Gesellschaft möglichst breit abbildet. Und wenn man nur direkt wählt, wenn man nur Wahlkreise hat, wie jetzt in den USA oder in England, dann hat man sicher keine zusätzlichen Mandate. Aber man hat bestimmte erfolgreiche Kandidaten bei der Wahl. Das zeigt sich ja jetzt beim Thema Frauen: Dass es gut ist, wenn es andere Ausgleichsmechanismen gibt, weil es eben nicht automatisch funktioniert, die ganze Gesellschaft in ihrer Breite über diesen Weg abzubilden – zumindest nicht zwingend.

Da hat eine Listenwahl eine Ausgleichsfunktion. Es gibt eine Spannbreite dessen, was man als Parlament für gut oder nicht gut befindet. In diesem Prozess sind Sie. Und wir haben jetzt von kommunaler Seite gesagt: Es ist für uns nachvollziehbar, dass man diesen Weg geht.

Es gibt im Kommunalen, vielleicht noch abschließend, eine ähnliche Diskussion – zumindest gab es sie auch mal in der Vergangenheit mit der unechten Teilortswahl. Sie führte auch zu mehr Mandaten, zu sehr großen Kommunalparlamenten. Da hat man irgendwann die doppelte Zahl der Ratsmitglieder als Obergrenze eingeführt. Das vielleicht zur Historie. Aber ansonsten liegt es, wie gesagt, im Ermessensbereich des Parlaments. Wir geben jetzt keine Detailratschläge, wie das zu machen ist.

Herr Dr. Behnke: Zuerst an Herrn Abg. Binder, zur Bedeutung der personellen Komponente bei der Wahl. Ihre Beobachtung ist natürlich vollkommen richtig, dass Leute, die ansonsten sehr, sehr populär waren, möglicherweise auch keine relative Mehrheit mehr im Wahlkreis haben, wenn ihre Partei sehr stark verliert. Insofern, glaube ich, kann man mit guten Gründen sagen: Der dominante Grund, mit dem sie – auch einen Direktkandidaten – wählen, ist zunächst die Partei des Direktkandidaten.

Aber, das heißt jetzt natürlich nicht, dass die Personenwahl keine Rolle spielt. Und das erkennen wir sozusagen an den Differenzen und an den relativen Zuschüssen. Diese sind teilweise durchaus gewaltig. Es gibt dazu auch Untersuchungen, z. B. von Professor Bernhard Weißels an der WZB, oder auch Pappi/Bräuninger, die in diese Richtung gehen. Da kann man sogar sehen, dass es bestimmte Reaktionen, z. B. auf die Popularität von Parteien, gibt, die sich bei den Direktkandidaten eventuell stärker auswirken als bei den Parteien selbst. Auf jeden Fall spielt die Personenwahl eine riesige Rolle. Das erkennen wir, wie gesagt, an der Varianz der Abweichungen zum Zweitstimmenanteil. Es ist nicht der dominante Grund.

– 17 –

Mein Plädoyer ist deshalb auch nicht, jetzt sozusagen eine Mehrheitswahl einzuführen. Das will ich ja definitiv nicht. Ich will eine Verhältniswahl. Mein Plädoyer ist, dass man innerhalb der Sitzkontingente, die die Parteien erhalten, zusätzlich berücksichtigen sollte, wie viel Zuspruch die einzelnen Kandidaten innerhalb der Partei erreichen; also in irgendeiner Form eine offene Liste, wie auch immer das gestaltet werden mag. Wir haben das jetzt natürlich in einer besonderen Form gehabt.

Ansonsten gibt es in Bayern, Bremen, Hamburg – es ist natürlich sehr, sehr komplex –, aber auch landesweit wie beispielsweise in Österreich Systeme, die Vorzugsstimmen haben. Und so etwas wäre aus meiner Sicht natürlich die beste Alternative. Insofern finde ich nur, dass Sie gewissermaßen – was heißt nur; ich finde das schon schlimm genug – das „Kind mit dem Bade ausschütten“.

Was Frau Goll gefragt hat, zu den Ersatzbewerbern, dazu bin ich nicht mehr gekommen. Das sehe ich aber genauso wie Frau Schönberger. Ich glaube, da sind wir uns weitgehend einig: Ersatzbewerber bei Wahlkreiskandidaten ergeben aus meiner Sicht keinen Sinn. Die sind zwar auch gewählt, von den Nominierungsversammlungen in den Wahlkreisen, das ist richtig. Das Problem ist – davon können Sie wirklich fast hundertprozentig ausgehen –: Die werden nicht von den Bürgern gewählt. Das heißt, die schauen wirklich nur auf den Kandidaten und nicht darauf, wer Nachrücker für den Fall ist, dass dieser Kandidat letztendlich ausscheidet. Wenn wir davon ausgehen, dass Sie hier ein besonderes Legitimationsargument haben, aufgrund dieser Direktwahl durch die Bürger in den Wahlkreisen als Person, lässt sich diese mit Sicherheit nicht auf einen Nachrücker übertragen, der den Bürgern bei der Wahlentscheidung garantiert nicht in den Sinn kommt.

Das Ganze wird noch absurder, wenn Sie eine Zweistimmenkonstruktion haben, weil es durch das Stimmensplitting erst recht nicht mehr abschätzbar ist; wie muss ich sozusagen kalkulieren für den Fall, dass mein Lieblingskandidat zwar der Beste ist, aber einen ganz, ganz schlechten Ersatzbewerber hat; mein Lieblingskandidat ist relativ alt, der andere ist zwar der Zweitbeste, aber nicht ganz so alt, vielleicht ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass er keinen Ersatzkandidaten braucht. Das werden Sie dem Bürger nicht zumuten wollen, und das werden Sie ihm auch nicht zumuten können.

Bei den Listenersatzbewerbern wird es aus meiner Sicht völlig absurd, weil der ganze Sinn, die ganze Logik einer Liste darin besteht, dass Sie eine Art Priorisierung vornehmen. Sie haben ja mit guten Gründen jemanden davor auf Platz 18 gesetzt, und der andere ist auf Platz 22. Das heißt, er hat weniger Zustimmung innerhalb des in diesem Falle relevanten Gremiums gehabt. Wenn jetzt aber der Listenbewerber von Platz 18 stirbt und der Ersatzbewerber jemand ist, der seinen regulären Listenwahlplatz auf Platz 23 oder 25 hatte, ist es absurd, warum dieser demjenigen vorgezogen werden soll, der eigentlich auf 19 ist. Sie haben im Grunde davor zu verstehen gegeben, dass sie denjenigen von Platz 19 dem von Platz 23 vorziehen. Der von Platz 23 wird jetzt aufgrund einer reinen Zufälligkeit – diese Ausschreibprozesse sind ja nur reiner Zufall – dem anderen vorgezogen, obwohl Sie davor eine andere Präferenz bei dieser eigentlich rele-

– 18 –

vanten Abstimmungsversammlung zur Kenntnis gegeben haben. Das ist offensichtlich ein ziemlich großer Widerspruch.

Zu Herrn Baron: Einstimmenwahlsysteme mit geschlossenen Listen hatten wir tatsächlich schon, beispielsweise 1949; das geht. Der Vorteil würde schlichtweg darin bestehen: Sie bekommen die Vorteile einer Listenwahl ohne die Nachteile des Zweistimmensystems, das eben mit einer extrem großen Verständlichkeitsproblematik verbunden ist.

Wir wissen, dass Leute immer wieder falsch splitten, weil sie die relative Bedeutung von Erst- und Zweitstimme falsch interpretieren und nicht verstehen, was sich wirklich auf die Sitzverteilung auswirkt. Diese Art von systematischem Fehler haben Sie mit dem Zweistimmensystem definitiv immer mit eingewoben.

Der Effekt von 50 : 50, was Herr Weber gefragt hat: Ganz brutal gesagt: Das spielt überhaupt gar keine Rolle. Letztendlich geht es wirklich um die absolute Anzahl der Direktmandate und dann um das Verhältnis der Zweitstimme, mit dem Sie ein bestimmtes Verhältnis der Direktmandate gewinnen.

Der Punkt ist: Wenn Sie mit 30 % der Zweitstimmen 90 % der Direktmandate gewinnen, müssen Sie den Landtag insgesamt auf eine Größe aufpumpen, die dem Dreifachen der Größe der Direktmandate entspricht, also beispielsweise auf 210. Das heißt: Wie viele reguläre Zweitstimmenmandate vorgesehen sind, spielt ehrlich gesagt gar keine Rolle, sondern wichtig ist sozusagen die Anzahl der Direktmandate. Aber wenn Sie natürlich sagen, Sie wollen nicht vergrößern, spielt der Anteil der Direktmandate an der regulären Größe eine Rolle.

Wenn Sie also beispielsweise sagen, Sie gehen davon aus, dass mit 30 % der Zweitstimmen theoretisch alle Direktmandate gewonnen werden können, weil das relativ homogen ist, dann heißt das, dass die Direktmandate nur 30 % von der gewünschten Endgröße des Landtags betragen dürften. Dann sind wir eben bei den 40 bis 45, die Sie eigentlich normalerweise hier nur noch haben sollten.

Frau Dr. Schönberger: Vielleicht vorweg eine Bemerkung, weil ich glaube, dass hier mitunter ein leichtes begriffliches Missverständnis zu bemerken war: Die Gleichsetzung des Zweistimmenwahlrechts mit Landeslisten – das ist nicht dasselbe.

Hier werden mit dem vorgeschlagenen Gesetzentwurf zwei Dinge verändert: Zum einen sollen Landeslisten der Parteien eingeführt werden, was mit einem Zweistimmensystem verbunden werden soll. Das ist aber nicht notwendigerweise gekoppelt. Herr Behnke hat es gerade gesagt: Man kann auch ein Landeslistenwahlsystem mit einem Einstimmensystem haben. Das war im ersten Bundestag der Fall. In NRW war das bis vor einigen Jahren auch noch der Fall. Insofern kann man sozusagen die Vorteile von mehr Diversität auch über Landeslisten haben, ohne dass man die Paradoxie des Stimmen-splittings hat; das nur vorweg.

– 19 –

Zu Herrn Binder, auch wenn er die Frage nicht an mich gestellt hat, Änderung des Wahlsystems nach Parteiensystem: Ich glaube, die Frage sollte ein bisschen provozieren. Ganz so ist es natürlich nicht, dass man ständig das Wahlsystem ändern soll, wenn sich das Parteiensystem ändert.

Aber das personalisierte Verhältniswahlrecht, so wie es im Moment im Bundestagswahlrecht verwirklicht ist, wie es jetzt mehr oder weniger übernommen worden ist, geht im Grunde von unausgesprochenen Grundannahmen im Parteiensystem aus, die die Realität nicht mehr erfüllt. Es war nie krisenfest, sondern das bestehende Wahlsystem des Bundestagswahlrecht ging immer von bestimmten Grundannahmen im Hinblick auf die Parteienlandschaft aus. Das schlägt sich jetzt nieder, wenn sich das Parteiensystem ändert. Insofern würde ich sagen: Nein, nein, man sollte auf alle Fälle ein krisenfestes und änderungsresistentes Wahlsystem machen, im Hinblick auf das Parteiensystem. Mein Petitum ist nur, dass das jetzt vorgeschlagene Modell das nicht uneingeschränkt leistet.

Zu Frau Goll: Was die Wahlkreisersatzbewerber angeht bin ich weniger skeptisch als der Kollege Behnke, weil ich bei den Wahlkreisbewerbern die Personalisierung weniger stark betone als er. Deswegen denke ich: Man kann Wahlkreisersatzbewerber vorsehen, um sicherzustellen, dass auf alle Fälle ein Wahlkreis vertreten ist, auch wenn sicherlich der Kollege Behnke recht damit hat, dass der Ersatzbewerber mehr so mitgewählt wird. Wir werden keine Verhältnisse haben wie im amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf, wo man praktisch sein Team wählt. Das wird es wahrscheinlich nicht geben. Trotzdem sehe ich sozusagen eine gewisse Logik dahinter, wenn man einfach sicherstellen will, dass der Wahlkreis immer vertreten ist und die Menschen im Wahlkreis einen direkt gewählten Ansprechpartner haben.

Bei den Landeslistenersatzbewerbern bin ich tatsächlich genauso skeptisch wie der Kollege Behnke. Die Logik der Listenersatzbewerber ist aus dem rheinland-pfälzischen Wahlrecht übertragen worden. Mir persönlich erschließt es sich nicht, weil die Listenlogik durchbrochen wird, und weil es tatsächlich für die Bürgerinnen und Bürger noch mal deutlich unübersichtlicher wird. Und ja, da würde ich Frau Goll recht geben: Der Bürger sollte das Wahlsystem zumindest in seinen groben Zügen verstehen können. Je verständlicher das Wahlrecht ist, desto besser ist es für Fragen der demokratischen Legitimation.

Die Frage von Herrn Weber zur Absenkung der einzelnen Wahlkreise hat Herr Behnke schon ausführlich beantwortet. Ich würde es nur einfach noch mal knackig anders formulieren wollen: Letztlich geht es um die Überhangmandate und die dazu erforderlichen Ausgleichsmandate. Je mehr Wahlkreismandate es im Vergleich zu Listenmandaten gibt, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass Überhangmandate entstehen, die durch Ausgleichsmandate ausgeglichen werden müssen. Dann wird der Landtag größer. Je geringer die Anzahl der Wahlkreismandate im Vergleich zu den Listenmandaten ist, desto geringer ist das Risiko, dass Überhangmandate entstehen und dann entsprechend ausgeglichen werden müssen.

– 20 –

Abg. Sascha Binder SPD: Ich kann es mir jetzt doch nicht verkneifen, Frau Kollegin Goll: Ich habe ausdrücklich nicht Fragen an die Sachverständigen gestellt, die wir benannt haben, weil – – Ich werde auch die nächste Frage an Herrn Behnke stellen, weil er zwei Fragen nicht beantwortet hat.

Erstens: Die Reduzierung der Abgeordneten im Parlament in Bezug auf die Bevölkerungsentwicklung seit 1952, seit Bestehen dieses Wahlrechts, was die politische Legitimation angeht: Der Vorschlag, den Sie nennen, 30 % Direktmandate zum Rest Listenmandate, ist ja geradezu ein Widerspruch, wenn man den personellen Bestandteil eines Wahlrechts in Angriff nimmt. Das heißt, wir hätten gerade noch 30 % direkt gewählte Abgeordnete. Die restlichen wären über die Liste gewählt. Jetzt mal ungeachtet dessen, dass Sie sich eher eine nicht geschlossene Liste vorstellen: Wir reden ja jetzt gerade über den vorliegenden Entwurf.

Im Weiteren stellt sich mir schon noch einmal die Frage: Kenntnis des Wahlrechts. Ich glaube, dass kein Wahlrecht eine höhere Kenntnis bei den Bürgerinnen und Bürgern hat – keines. Solange mich Bürgermeister – und Herr Brugger, Sie werden es entschuldigen, aber es ist eine Tatsache – und Oberbürgermeister aus meinem Wahlkreis darauf ansprechen, dass ich mir bei Landtagswahlen bisher keine Sorgen machen müsste, weil ich ja über die Liste abgesichert bin – –

Das Einstimmenwahlrecht in Baden-Württemberg: Wenn mir einer jetzt ganz spontan erklären kann, wie ich dann am Ende zu meinem Sitz komme, dann erscheint mir das schon ein sehr spannendes Thema zu sein, vor allem im Hinblick auf die Berechnungen der Regierungsbezirke, auch die doppelte Bewertung von Mandaten in den eigenen Regierungsbezirken; auch allein darüber lassen sich wissenschaftliche Abhandlungen schreiben, inwiefern vor allem die größte Partei davon profitiert hat, was die einzelnen Regierungsbezirke angeht.

Insofern kann ich, was die Einfachheit für den Bürger und die Bürgerin angeht, nicht wesentliche Vorteile zum bestehenden Wahlrecht – – Auch wenn ich große Sympathie für das bisherige Wahlrecht habe. Aber mit erscheint das ein oder andere doch etwas zu überspitzt und wenig mit der Realität, zumindest die, die ich wahrnehme, was die Kenntnis über das jetzige Wahlrecht angeht – –

Abg. Hans-Jürgen Goßner AfD: Ich habe zwei Nachfragen – übrigens auch vielen Dank für die Stellungnahmen, die wir hier hörten. Die eine Frage ist mit einer gewissen Verwunderung verbunden und geht an den Vertreter des Städtetags, Herrn Brugger: Ich hätte, wenn mich jemand im Vorfeld gefragt hätte, was ich glaube, wie der Städtetag argumentieren werde, eigentlich etwas anderes vermutet. Sie sehen die Verankerung der Wahlkreiskandidaten als nicht so gewichtig an. So habe ich das zumindest mitgenommen. Also im Umkehrschluss – ich frage da extra noch mal nach –: Sehen Sie nicht die Gefahr, dass das gewisse Herzblut für den eigenen Wahlkreis, das ich jedem Abgeordneten hier unterstelle, verdrängt wird, durch einen gewissen Parteiklüngel? Über die Gefahr, ob das der Fall wäre, könnte man zumindest einmal nachdenken.

– 21 –

Dann an den Vertreter der Zeppelin Universität, Herrn Behnke: Es ging jetzt vermehrt auch um die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise. Würden Sie der Ansicht zustimmen, dass eine Reduzierung der Zahl der Wahlkreise vor allem daran scheitert, dass es mitunter vielleicht um Besitzstände geht, die gesichert werden sollen?

Abg. Klaus Ranger SPD: Ich habe eine Nachfrage an Herrn Professor Behnke. Sie erläuterten, dass der Zweitkandidat, also fürs Direktmandat, eventuell nicht notwendig sei. Jetzt ist die Frage: Der Direktkandidat scheidet aus, egal aus welchem Grund, dann ist dieser Wahlkreis unter Umständen nicht mehr im Landtag vertreten. Wie rechtfertigt sich das mit Blick auf die Gleichbehandlung der unterschiedlichen Wahlkreise und Regionen? Haben Sie diesbezüglich irgendwelche Bedenken?

Abg. Jonas Hoffmann SPD: Ich musste etwas schmunzeln über die Ausführungen der Kollegin Huber. Als zweitjüngstes Mitglied der jüngsten Fraktion des Landtags, der SPD-Fraktion, sind wir auf der Seite, glaube ich, auch ganz gut aufgestellt und freuen uns, dann auch die CDU-Fraktion in Zukunft bei uns zu haben, wenn es nämlich auch mal um harte Quotierungen geht, weil klar ist, dass Frauenförderung vor allem dann funktioniert, wenn es eingefordert wird und nicht auf Freiwilligkeit beruht. Deswegen auch die Frage an den Landesjugendring: Wie schaffen wir es – auch aus Ihrer Sicht – als Demokratie, vor allem junge Menschen und explizit auch junge Frauen wieder für das Politiksystem zu gewinnen?

Abg. Daniel Karrais FDP/DVP: Ich habe eine Frage an Frau Professor Dr. Schönberger, die das vermutlich am ehesten beantworten kann, nämlich bezüglich der Relevanz der Personen auf einer Landesliste für die Wahlentscheidung. Es wird ja hier durchaus immer wieder angesprochen, dass Personen, die auf der Liste stehen, durch die Parteien festgelegt werden. Spielt das in der Wählerentscheidung überhaupt eine signifikante Rolle? Oder wird einfach die Partei gewählt, weil man die Partei gut findet, aus welchen Gründen auch immer?

Der zweite Punkt ist in dem Zusammenhang eben auch die Frage nach den Ersatzbewerbern auf der Landesliste: Inwiefern macht man das – noch vor dem Hintergrund der Antwort auf die erste Frage – überhaupt noch demokratisch transparent, wenn man da noch irgendwelche zusätzlichen Ersatzbewerber hat, die ja nicht auf der Liste stehen?

Denn man muss sich das ja vorstellen: Bei der Bundestagswahl hatten wir – soweit ich weiß – die ersten fünf Bewerber einer Liste auf dem Wahlzettel stehen. Dann wird das beim Landtagswahlrecht wahrscheinlich auch so gehandhabt. Das heißt, die Ersatzbewerber kommen da gar nicht vor. Das ist natürlich schon ein Problem. Bei den Direktkandidaten müssen Ersatzbewerber vorkommen, weil man das schon wissen muss. Ich denke schon, dass ein Ersatzbewerber ein paar Stimmen bringen kann, die durchaus auch signifikant sein können, weil es manchmal ja um hundert Stimmen „rum oder num“ geht. Entsprechend denke ich, dass das schon eine Rolle für die Entscheidung spielt. Vielleicht können Sie das noch mal ein bisschen einordnen.

– 22 –

Abg. Julia Goll FDP/DVP: Ich habe noch mal eine Nachfrage, und tatsächlich geht sie an Herrn Professor Behnke. Herr Kollege Binder, es wäre doch völlig sinnwidrig, wenn ich einen Sachverständigen benenne – bei dem ich davon ausgehe, dass er besonders fachkundig ist und viel zu dem Thema sagen kann – und an diesen dann keine Fragen stelle. Also ich mache das jedenfalls. Herr Professor Behnke, ich hatte schon – soweit ich das gesehen habe – das Wahlrecht in Hessen angesprochen. Können Sie bestätigen – ich glaube, Sie haben da am ehesten den Überblick, wie die Landtagswahlrechte anderswo aussehen –, dass in nahezu allen anderen Bundesländern die Anteile der Direktmandate im Verhältnis zu den Listenmandaten, ich sage mal, nahezu fifty-fifty sind?

Abg. Dr. Matthias Miller CDU: Vielen Dank, Herr Ausschussvorsitzender, auch an Herrn Professor Behnke. Zwei kurze Fragen: Einmal zur Größe des Landtags: Sie haben in Ihrer Stellungnahme sehr schön dargestellt, wie sich der Landtag möglicherweise vergrößern könnte. Es gibt aber auch Berechnungen, wo er sich nicht vergrößert. Daher die Frage: Wie stehen wir insgesamt, deutschlandweit, im Ländervergleich mit der Größe des Parlaments da? Sie vergleichen es auch mit dem Bundesparlament und meinen, dass wir prozentual größer wären, verglichen mit der Einwohnerzahl. Aber mich würde interessieren, wie wir bundesweit zu den anderen Ländern stehen.

Die andere Frage zur Berechnung: Kann man überhaupt seriös vorher berechnen, wie groß er werden wird? Wir haben vor der Bundestagswahl Berechnungen gesehen, dass es teilweise über 1 000 Abgeordnete sein sollen, beim Bund. Das war ja dann deutlich zu hoch gegriffen. Wird es schlicht immer davon abhängen, wie das Wahlergebnis ausgeht? Oder hängt es davon ab, wie die Grundkonzeption des Landtagswahlrechts ist? Wir haben ja – wie wir vom Kollegen der SPD vorher gehört haben – nicht fifty-fifty – Zweitstimmen, Erststimmen –, sondern 70 : 50. Das führt natürlich strukturell dazu, dass in der Regel Überhangmandate entstehen.

Herr Dr. Behnke: Zuerst an Herrn Binder: Wenn ich es recht verstanden habe, geht es Ihnen mit der Bevölkerungsgröße nur darum, dass das Problem sozusagen ist, dass das Parlament mit der Größe der Bevölkerung gewachsen ist, im Verhältnis zu 1949 und ob das nicht sozusagen eine natürliche Entwicklung ist.

Das sind zweierlei Dinge: Das Parlament wächst nicht deswegen über die Sollgröße hinaus, weil die Bevölkerungsgröße insgesamt gewachsen ist, sondern weil der Anteil der Stimmen, den die größte Partei gewinnt, dramatisch gefallen ist. Früher waren das 50 Plus, in der Regel auch hier in Baden-Württemberg, inzwischen sind wir bei 30 Plus. Das ist sozusagen die strukturelle Änderung des Parteiensystems. Die ist tatsächlich stabil, können wir sagen.

Wenn Sie der Meinung sind, das Parlament sei eh zu groß, sollten Sie das, glaube ich, aber auch ehrlich in den Vorschlag reinschreiben. Dann sollten Sie reinschreiben, dass Sie glauben, dass die reguläre Parlamentsgröße zu gering ist, und das der Bevölkerung dementsprechend verkaufen und nicht hoffen, dass sozusagen im Zuge der Vergröße-

– 23 –

zung, aufgrund des Ausgleichs der eigentliche Zweck nebenbei, ohne sich offen dafür committen zu müssen, auch erfüllt wird.

Ist die Größe des Parlaments angemessen, zu klein oder zu groß? Israel als Nationalstaat hat die gleiche Größe. Die Niederlande hat die Größe, die sie jetzt haben, aufgrund des auf 154 aufgeblähten Landtags. Das sind Nationalstaaten. Die haben sicherlich noch mal ganz andere Aufgaben zu erfüllen als ein Landtag eines Bundeslands in einem Föderalstaat. Natürlich gibt es andere Bundesländer, z. B. Nordrhein-Westfalen, wo es noch mal deutlich größer ist, ansonsten ist es im Verhältnis sicherlich nicht auffällig groß. Aber ich glaube, es gibt keinen Grund dafür, dass er größer sein müsste, was die Funktionalität angeht. Es gibt auch Formeln von Taagepera, womit Sie nachrechnen können. Demnach wäre er bisher definitiv nicht zu klein.

Noch mal zur Kenntnis des Wahlsystems, weil gesagt worden ist: Kein Wahlsystem wird wahrscheinlich von allen Bürgern gekannt; das kam ja auch von Herrn Binder. Da haben Sie natürlich vollkommen recht. Es gibt diesen schönen Satz von Norbert Lammert über das deutsche Bundestagswahlsystem:

Nicht einmal eine Handvoll Abgeordneter des Deutschen Bundestages ist in der Lage, unfallfrei die Mandatsberechnungen zu erklären.

Ich sage dann immer: Na ja, wahrscheinlich war das optimistisch.

Nein, wahrscheinlich kennen alle Bürger das Wahlsystem in ihrem Bundesland oder Bundesstaat eben nicht. Das ist aus meiner Sicht nicht der entscheidende Punkt. Der entscheidende Punkt ist, ob die Ignoranz dazu führt, dass sie eine Absicht falsch ausführen. Das heißt: Führt diese Unkenntnis des Wahlsystems dazu, dass sie aus Versehen – weil sie es nicht gut genug kennen – ihre Stimme sozusagen, ihr Kreuz woanders machen, oder in einer anderen Kombination von Erst- und Zweitstimme, als sie es eigentlich machen müssten, wenn sie mit ihrer Stimmabgabe den Zweck erfüllen wollen, den sie ursprünglich eigentlich verfolgt haben?

Da kann man natürlich sagen: Das jetzige System ist in dieser Hinsicht sicherlich fehlerfrei. Sie müssen nicht verstehen, wie das Wahlsystem und die Sitzverteilung nachher zustande kommen. Aber sie können davon ausgehen, dass ihre Stimme genau so wirkt, wie sie es beabsichtigt haben, als sie sie abgegeben haben. Dieses Wahlsystem ist insofern, wenn sie so wollen, fehler- und ignoranztolerant. Das ist das neue Wahlsystem eben genau nicht.

Geht es bei der Reduzierung der Wahlkreise eventuell schlichtweg um Besitzstände? Das würde ich jetzt so nicht sagen. Das ist, glaube ich, nicht der Punkt. Was man aber sagen kann – das ist jetzt natürlich noch mal ein anderes Thema, was ich auch nicht wirklich ansprechen wollte, aber ich mache es doch ganz kurz –: Die Bedeutung der Wahlkreise, und vor allem auch die Bedeutung des Wahlkreisgewinns aufgrund einer

– 24 –

relativen Mehrheit von Stimmen wird total überschätzt. Ich habe vorhin gesagt, ich bin für ein Personalwahlelement. Ich bin nicht der Meinung, dass die relative Mehrheit irgendetwas über die Qualität eines Wahlkreissiegers aussagt.

Jetzt sind wir wieder bei der Veränderung des Parteiensystems. Früher hatten Sie als Wahlkreisgewinner, auch mit der relativen Mehrheit, wahrscheinlich 40, 45, 50 % der Stimmen. Inzwischen gewinnen Sie, aufgrund des neuen Parteiensystems, einen Wahlkreis mit möglicherweise 20 % der Stimmen. Das heißt, jemand, der eine relative Mehrheit in einem Wahlkreis hat, kommt mit 20 % in den Landtag. Jemand, der vielleicht 25 % hat, aber keine relative Mehrheit, wäre bisher möglicherweise mit einer großen Wahrscheinlichkeit über diese rangplatzorientierte Sitzvergabe reingekommen, kommt jetzt aber nicht mehr rein, wenn er keinen guten Listenplatz hat. Das ist ein grundsätzliches Problem. Insofern gibt es eigentlich, glaube ich, tatsächlich kein gutes Argument, die Wahlkreise so für sakrosankt zu halten.

Was die Repräsentation der Bürger angeht, ist es eben genau so, soweit wir das kennen – Für die Bürger geht es, um sich repräsentiert zu fühlen – und das hat Herr Brugger schon gesagt –, nicht darum, dass sie einen Wahlkreisgewinner in ihrem Wahlkreis haben, den sie ansprechen können, sondern dass sie jemanden im Landtag haben, der in ihrem Wahlkreis kandidiert hat. Ein FDP-Wähler wird sich, wenn er ein Anliegen hat, vermutlich eher an den Kandidaten aus seinem Wahlkreis wenden, der kein Wahlkreisgewinner ist, wenn dieser im Landtag ist. Das heißt, diese relative Mehrheitswahl der Wahlkreisgewinner spielt keine Rolle. Aber der Vorteil des jetzigen Systems ist eben, dass die relative Popularität dann trotzdem entscheidet, ob Sie reinkommen oder nicht.

Die Frage von Frau Goll, mit dem Anteil der Direktmandate: Es ist tatsächlich so, dass die ansonsten fast immer bei 50 : 50 liegen. Das ist richtig. Frau Schönberger hat es ja auch schon gesagt, dass das historisch im Sinne eines Ausgleichs, einer Parität gedacht gewesen ist. Das Problem ist, dass es ausgehebelt wird. Am Schluss wird dieses Verhältnis nur noch durch den Anteil der Direktmandate bestimmt, die Sie mit einem bestimmten Anteil der Zweitmandate gewonnen haben. Insofern ist es tatsächlich, wie gesagt, relativ irrelevant. Aber der Anteil 70 von 120 ist definitiv viel, viel zu hoch. Er ist so hoch, dass Sie fast garantiert davon ausgehen können, dass Sie niemals bei der Regelgröße landen können.

Abg. Klaus Ranger SPD: Meine Frage war noch nicht beantwortet, Herr Professor Behnke, zum Thema „Ausscheiden des Direktkandidaten“, wenn wir keinen Zweitkandidaten haben. Dann ist der Wahlkreis ja nicht mehr repräsentiert, hier drinnen.

Herr Dr. Behnke: Also gut, ich habe ja gesagt, dass Problem ist bei den Listenersatzbewerbern immer noch deutlich größer als beim Wahlkreisersatzbewerber. Der Punkt ist natürlich richtig. Der Wahlkreis wäre dann, wie wir sagen, verwaist. Aus meiner Sicht ist er insofern nicht verwaist, weil wir eben wissen, dass es ja in der Regel Kandidaten gibt, die aus diesem Wahlkreis angetreten sind und die sehr wohl im Landtag oder im

– 25 –

Bundestag sitzen und dass die immer noch – sozusagen als Ansprechpartner – zur Verfügung stehen.

Mein Argument war aber ein wesentlich anderes. Es geht wirklich um die Legitimation. Die Legitimation entsteht durch die Persönlichkeitswahl dieser Person als Person. Die können Sie eben aus meiner Sicht nicht ersetzen, durch diesen Ersatzbewerber. Es geht nicht darum, dass man irgendjemanden haben will, der Wahlkreisgewinner ist. Dann könnten Sie es letztendlich gleich auswürfeln. Es geht doch darum, dass es derjenige ist, der die größte Zustimmung – zumindest relativ, das Prinzip halte ich trotzdem für schlecht – im Wahlkreis gewonnen hat. Das können Sie mit Sicherheit nicht für den Zweitbewerber sagen. Das ist mein Argument, warum ich glaube, dass diese Nachrückerregelung an für sich systemwidrig ist – also vom Sinn dessen, was ein Wahlkreisgewinner eigentlich sein soll.

Herr Brugger: Es gab an mich noch die Frage des Herrn Abg. Goßner zum Thema: Warum tritt der Städtetag, warum treten die kommunalen Landesverbände nicht – wenn ich Sie richtig interpretiere – für ein reines Wahlkreiswahlrecht ein?

(Abg. Hans-Jürgen Goßner AfD: Es war eine Verwunderung!)

– Die Verwunderung. Wir haben ja kein reines Wahlkreiswahlrecht. Wenn wir das reine Wahlkreiswahlrecht hätten, gäbe es in diesem Parlament zwei Parteien – nach aktuellem Ergebnis. Das wissen Sie auch von den Ergebnissen in den Wahlkreisen.

Wir haben ja ein Wahlrecht, bei dem 70 direkt gewählt werden und 50 eben nicht direkt, standardmäßig. Wie gesagt, daran muss man aus unserer Sicht jetzt nicht zwingend etwas ändern. Wenn etwas geändert wird, dann akzeptieren wir es, wenn es nachvollziehbar ist, wenn die Zielsetzung nachvollziehbar ist. Darüber haben wir diskutiert, die Gesellschaft noch mehr ins Parlament zu bringen.

Und wenn die Grundsätze gewahrt bleiben, nämlich dass jeder seinen Wahlkreisabgeordneten behält, den er bislang hat, die 70 Wahlkreise, und dann noch andere da sind, die eben auch unser Ansprechpartner sind; wenn ich jetzt Herrn Binder nehme, er ist beispielsweise auch unser Ansprechpartner in vielen Angelegenheiten. Andere sind es auch in diesem Kreis. Wir empfinden es nicht, dass wir exklusiv nur auf Wahlkreisabgeordnete zugehen können und sollen, sondern auch andere sind unsere Ansprechpartner. Das wechselt nach dem Wählerwillen. Deshalb ist es für uns noch innerhalb dessen, was für uns akzeptabel ist, und das haben wir zum Ausdruck gebracht.

Aber wir treten auch nicht – das abschließend – für ein reines Wahlkreiswahlrecht ein. Wenn ich Sie wörtlich nehmen würde, müssten wir das tun und sagen: Es kann nur noch einen Wahlkreisabgeordneten geben. Nein, also so viel Differenzierung ist uns als kommunalen Landesverbänden möglich.

– 26 –

Herr Strobel: Den Verbänden ist, glaube ich, gemein, dass sie sehr früh anfangen, strukturelle demokratische Prozesse zu leben, z. B. durch die Übernahme von Verantwortung. Man kann da Karriere machen, quasi bis zur Landesebene zum Beispiel. Deswegen müssen Verbände auch weiterhin gestärkt und nicht geschwächt werden.

Ich gebe Ihnen ein aktuelles Beispiel, was uns tatsächlich schon jetzt große Sorgen bereitet: Ganztagsbetreuung ab 2026 – das ist noch ein paar Tage hin. Aber die Frage ist natürlich: Wo finden Verbände noch Konzepte und Platz, um außerschulische Aktivitäten anzubieten? Da wird dann auch Demokratie gelebt und erarbeitet.

Bei den exemplarischen jungen Frauen: Die Verbände tun manches. Ich glaube, auch da braucht es noch einen Schwung mehr. Ansonsten kann man nur sagen, dass Parteien auch wieder attraktiver werden müssen. Wie kann ich junge Menschen in einer Partei einbinden? Wie werde ich wahrgenommen? Sind es doch wieder die Platzhirsche? Das ist eine Aufgabe, die sich, glaube ich, an beide Stellen richtet, nicht nur an Jugendverbände.

Frau Dr. Schönberger: Herr Karrais, Sie haben natürlich völlig recht, dass die Personenauswahl bei der Listenwahl für die Wählerinnen und Wähler eine deutlich geringere Bedeutung hat. Das liegt schon daran, dass fast keiner der Wählerinnen und Wähler diese Listen jemals wirklich einsehen wird. Es ist ein ganz kleiner Teil auf dem Wahlzettel abgedruckt. Da wird die Personenvorauswahl bewusst in die Hände der Parteien gelegt. Das ist das System bei der Listenwahl.

An einem Punkt hat die Personenauswahl eine Bedeutung, nämlich bei der Frage des Spitzenkandidaten oder der Spitzenkandidatin. Das ist etwas, was Sie im jetzigen, rein wahlkreisbasierten Wahlsystem ja im Grunde gar nicht als politisches Instrument vorsehen können, weil Sie gar nicht sicherstellen können, dass jemand, den Sie als Spitzenkandidaten nominieren, das Mandat tatsächlich auch erhält. Das können Sie bei einer Listenwahl zwar auch nicht sicherstellen, aber jedenfalls deutlich plausibler machen. Das ist sozusagen eine besondere Form der Stärkung des Personalelements, das Sie über die Listenwahl sicherstellen können.

Aber genau vor diesem Hintergrund sehe ich die Ersatzbewerber für Listenkandidaten im Grunde tatsächlich als einen Systembruch an, weil da auf einmal der Listenbewerber sehr stark personalisiert und mit einem persönlichen Vertreter versehen wird. Das führt dann meiner Meinung nach zu relativ zufälligen Ergebnissen, zumal, wenn derjenige, der als Listenersatzbewerber kandidiert, nicht gleichzeitig regulär über die Liste kandidieren darf. Das wird dann noch unübersichtlicher für die Wählerinnen und Wähler, als es ohnehin schon ist.

Vorsitzender Ulli Hockenberger: Vielen Dank. – Wir sind nun am Ende der Anhörung. Ich möchte mich im Namen des Innenausschusses und des Ständigen Ausschusses nochmals bei den Expertinnen und Experten bedanken.

– 27 –

Ich danke Ihnen für die Fragen. Ich danke Ihnen auch dafür, dass Sie sich die Zeit genommen haben. Es geht um die Änderung der Landesverfassung. Das machen wir ja nicht alle Tage, deswegen haben wir auch das Zeitbudget jetzt ein bisschen ausgedehnt, damit nichts unbeantwortet bleibt.

(Beifall)

Prof. Dr. Joachim Behnke
Lehrstuhl für Politikwissenschaft
Zeppelin Universität
Am Seemooser Horn 20
88045 Friedrichshafen

Stellungnahme für den Ausschuss des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen zum Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE, der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD – Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und des Gesetzes über die Landtagswahlen – Drucksache 17/1281

Wesentliche Änderungen des Gesetzesentwurfs von Grüne, CDU und SPD im Vergleich zum aktuellen Wahlgesetz

Im aktuellen Wahlgesetz verfügt der Wähler über eine Stimme, die er einem Kandidaten einer Partei in seinem Wahlkreis gibt. Die Sitzverteilung erfolgt auf folgende Weise: Jede zuteilungsberechtigte Partei erhält im ersten Schritt so viele der 120 regulär zu verteilenden Sitze, wie ihr aufgrund ihres landesweiten Stimmenanteils zustehen würden. Das so ermittelte Sitzkontingent einer Partei wird nun auf die Regierungsbezirke im Verhältnis der dort von der Partei gewonnenen Stimmen verteilt. Von diesem Sitzkontingent der Partei in einem Regierungsbezirk wird nun die Anzahl der von ihr dort errungenen Wahlkreismandate (Direktmandate) abgezogen. Wahlkreismandate werden aufgrund einer relativen Mehrheit der Stimmen im Wahlkreis gewonnen. Die übrigen Mandate der Partei werden auf ihre Kandidaten anhand einer „impliziten“ Liste verteilt, auf der die einzelnen Kandidaten nach der Rangfolge ihres relativen Stimmenanteils im Wahlkreis angeordnet sind. Übersteigt die Anzahl der Direktmandate einer Partei in einem Regierungsbezirk die ihr dort eigentlich zustehende Anzahl von Mandaten im Verhältnis zu ihrem Stimmenanteil, kommt es zu Überhangmandaten. Der der betreffenden Partei dadurch entstehende Vorteil wird durch die Vergabe von Ausgleichsmandaten an die anderen Parteien neutralisiert. Dafür wird die Anzahl der im Regierungsbezirk zu vergebenden Sitze so lange erhöht, bis sämtliche Direktmandate der Überhangspartei durch das Sitzkontingent abgedeckt werden können, das ihr proportional zu ihren Stimmen im Regierungsbezirk zustehen würde. Nach dem alten Gesetz findet der Ausgleich jeweils separat für die einzelnen Regierungsbezirke statt.

Im Gesetzesentwurf von Grünen, CDU und SPD verfügt der Wähler nun wie bei der Bundestagswahl über zwei Stimmen, eine Erststimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten und eine Zweitstimme für die Wahl einer Parteiliste. Diese Parteiliste wird nun nicht mehr implizit und dynamisch aufgrund des Wahlergebnisses generiert, sondern

ist starr und explizit vorgegeben. Es gibt nur eine einzige landesweite Liste für jede Partei. Die Regierungsbezirke haben damit keinerlei Bedeutung mehr für die Sitzverteilung. Dementsprechend findet nun auch der Ausgleich nur noch auf der Ebene des Landes statt. Für Wahlkreise sind wie bisher auch die Aufstellung von Ersatzbewerbern vorgesehen, die für den erfolgreichen Wahlkreisbewerber nachrücken, falls dieser ausscheidet. In einem Änderungsantrag von Grünen, CDU und SPD wird vorgeschlagen, dass es auch möglich sein soll, für jeden Listenbewerber einen Ersatzbewerber aufzustellen.

Vorbemerkung zu den maßgeblichen Aspekten, unter denen die Bewertung erfolgt

Der Gesetzesentwurf orientiert sich im Wesentlichen am Wahlgesetz für den Deutschen Bundestag. Die wichtigsten Aspekte des Reformvorschlags, Zweistimmenkonstruktion und starre Listen, sind daher aus verfassungsrechtlichen Gründen eindeutig als unbedenklich einzustufen, da sie einer lange geübten und unbeanstandeten (nicht in dieser Hinsicht) Praxis entspringen. (Lediglich hinsichtlich der Regelungen in Bezug auf die Ersatzbewerber könnten womöglich wahlrechtliche und verfassungsrechtliche Fragen aufgeworfen werden.) Aber nur weil etwas verfassungsrechtlich zulässig ist, ist es noch lange nicht gut. Die Verfassung bietet einen weiten Rahmen wahlrechtlicher Gestaltungsmöglichkeiten. Meine Bewertung bezieht sich daher auf die Perspektive eines Politikwissenschaftlers, ob denn die vorgeschlagenen Änderungen solche sind, die man vernünftigerweise wollen könnte oder sogar wollen sollte. Für eine entsprechende Beurteilung sind damit einerseits das ordnungsgemäße Funktionieren eines Wahlsystems zu betrachten und andererseits natürlich auch (und vor allem), inwieweit das vorgeschlagene Wahlsystem Eigenschaften besitzt, die demokratietheoretisch wünschenswert sind, bzw. ob das Wahlsystem in dieser Hinsicht womöglich Mängel aufweist. Dabei gilt auch für diese Reform wie für eigentliche jede Reform das Diktum des Kulturkritikers Adolf Loos: „Eine Veränderung, die keine Verbesserung ist, ist eine Verschlechterung.“

Zusammenfassende Bewertung des Gesetzesentwurfs von Grüne, CDU und SPD

Der Gesetzesentwurf für ein neues Wahlgesetz ist untauglich. Der Entwurf behält die schlechten Teile des aktuellen Wahlgesetzes wie eine viel zu hohe Anzahl der Wahlkreise, die Bestimmung von Wahlkreisgewinnern aufgrund der relativen Mehrheitswahl und das problematische Konzept von Ersatzbewerbern bei und verstärkt teilweise sogar deren negative Effekte. Noch schwerer wiegend aber ist, dass positive Aspekte des aktuellen Wahlgesetzes wie insbesondere die starke basisdemokratische Verankerung der Kandidaten in der Bevölkerung,

die ausgewogene Repräsentation der Regionen und die hohe Transparenz in Form des Einstimmensystems abgeschafft werden sollen. Zudem ist fraglich, ob das angestrebte Ziel, mit dem diese schwerwiegenden Veränderungen begründet werden, nämlich eine bessere Vertretung „bislang im Parlament unterrepräsentierte(r) gesellschaftliche(r) Gruppen“, insbesondere von Frauen, durch das neue Wahlgesetz überhaupt auf angemessene Weise verfolgt werden kann. Denn die vorgeschlagenen Mittel sind dafür nicht zielgerichtet und treffsicher genug, alternative und effektivere Vorgehensweisen werden ignoriert, stattdessen reproduzieren die vorgeschlagenen Verfahren die bekannten demokratietheoretischen Mängel des aktuellen Wahlsystems für Bundestagswahlen. Das vorgeschlagene Wahlsystem ist daher im Sinne des erwähnten Grundsatzes von Adolf Loos nicht nur eine Verschlechterung, weil es keine Verbesserung darstellt, sondern es ist sogar eine Verschlechterung in sich selbst.

Zu den einzelnen Kritikpunkten:

1. *Keine Abhilfe gegen eine dramatische Vergrößerung des Landtags*

Der derzeitige Anteil der Wahlkreismandate mit 70 von 120 Sitzen bei regulärer Größe des Landtags ist zu hoch und führt jetzt schon zu einer enormen Vergrößerung des Landtags und entsprechenden Mehrkosten für den Bürger. Grund für diese Vergrößerung sind Überhangmandate und die Ausgleichsmandate für die anderen Parteien, mit denen wieder der Proporz zwischen den Parteien hergestellt werden soll. Mit 154 Sitzen ist die relative Vergrößerung des Landtags derzeit größer als die des Bundestags, die allgemein als untragbar empfunden wird. Bei zukünftigen Wahlen ist in Baden-Württemberg mit dem aktuellen Wahlsystem angesichts der sich herauskristallisierenden Struktur des Parteiensystems mit Größenordnungen von mehr als 180 Sitzen zu rechnen. Der Entwurf von Grünen, CDU und SPD greift dieses Problem, das in den Wahlkreisdebatten, die momentan auf der Bundesebene und in mehreren Bundesländern geführt werden, allgemein als das herausragende und drängendste angesehen wird, in keiner Weise auch nur annähernd auf und schafft hier keinerlei Abhilfe. Lediglich der Änderungsantrag der FDP/DVP geht auf dieses Problem ein und schlägt mit der Reduktion der Wahlkreise von 70 auf 60 eine Maßnahme vor, die eine gewisse, wenn auch vermutlich unzureichende Reduktion der Vergrößerung nach sich ziehen würde.

2. *Das Zweistimmensystem führt zu einer weiteren Verwundbarkeit des Systems in Bezug auf eine Vergrößerung*

Die Einführung eines Zweistimmensystems, bei dem wie bei der Bundestagswahl mit der Erststimme ein Wahlkreiskandidat und mit der Zweitstimme eine Partei gewählt werden kann, schafft die Möglichkeit des Stimmensplittings, also die Möglichkeit, dass man mit der Erststimme den Kandidaten einer Partei wählt, die man nicht mit der Zweitstimme gewählt hat. In bestimmten, durchaus wahrscheinlichen Konstellationen (z.B. eine Konstellation analog zu den Ergebnissen in Baden-Württemberg bei der Bundestagswahl 2021) wird das Stimmensplitting zu zusätzlichen Überhangmandaten und damit zu einer weiteren Erhöhung der Größe des Landtags um noch einmal ca. 20 bis 30 Sitze führen.

3. *Die Möglichkeit des Stimmensplittings führt zu mehr Intransparenz und widersinnigen Entscheidungen*

Die Zweistimmenkonstruktion führt überdies zu einer erhöhten Intransparenz des Stimmgebungsverfahrens und zu inkonsistenten und widersinnigen Entscheidungen, weil Wähler auf diese Weise bei der personalen Besetzung von Mandaten mitbestimmen, an deren Bereitstellung bzw. Deckung durch Zweitstimmen sie nicht mitgewirkt haben.

4. *Der Wegfall der Regierungsbezirke als Zwischenstufe der Sitzverteilung kann zu einer erheblichen Verzerrung der regionalen Repräsentation führen*

Im Unterschied zum bisherigen Wahlsystem ist in keiner Weise mehr gewährleistet, dass die Mandatsträger ungefähr zu dem Anteil aus den Regionen kommen, der jeweils dem Anteil der von der Partei in diesen Regionen gewonnenen Stimmen entspricht. Denn die der Region nach dem Proporz zustehenden „virtuellen“ Listenmandate werden nun zur Kompensation von Direktmandaten in Regionen eingesetzt, in denen die Partei im Verhältnis zu ihren Stimmen zu viele Direktmandate erhält.

5. *Starre Listensysteme führen keineswegs automatisch zu mehr „Diversität“ und sie sind für die Herstellung von mehr Diversität auch keineswegs immer das beste Mittel*

Im Widerspruch zu populären Missverständnissen sind starre Listen weder hinreichend noch notwendig, um mehr Diversität zu erzielen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass „Diversität“ ein äußerst schillernder Begriff ist, da nie eindeutig geklärt werden kann, auf welche Merkmale sich Diversität beziehen soll. Wenn sich Diversität auf mehr als ein Merkmal beziehen soll und diese gezielt umgesetzt werden soll, benötigt man eine Art von

multikriterieller Quotierung. Multikriterielle Quotierungen lassen sich aber in der Praxis kaum umsetzen. Das einzige Verfahren, das eine multidimensionale Quotierung garantieren könnte, wäre das Losverfahren. Starre Listen sind außerdem vermutlich weitgehend wirkungslos für die Erhöhung des Frauenanteils im Parlament. Eine Erhöhung der Wahlkreiskandidatinnen und Wahlkreiskandidaten auf zwei statt einem bzw. einer pro Partei dürfte einen wesentlich stärkeren Effekt in dieser Hinsicht ausüben. Das vorgeschlagene Mittel im Entwurf ist daher nicht geeignet bzw. weniger geeignet als zur Verfügung stehende Alternativen, die im Rahmen des bestehenden Systems bleiben, um das Problem der mangelnden Repräsentation von Frauen zu beheben bzw. abzumildern.

6. *Starre Listensystem stärken die Steuerungsfähigkeit der Parteiführung bei der Nominierung von Kandidaten und können die Herausbildung einer Kaste von Berufspolitikern fördern*

Starre Listen geben vor allem der Führung der Partei einen sehr starken Einfluss darauf, wer am Ende für die Partei im Parlament sitzt. Basisdemokratische Entscheidungen hingegen, die dezentral verlaufen, werden zurückgedrängt. Diese Machtverlagerung von den einzelnen Wahlkreisen zur Zentrale ist der herausragende Zug der vorgeschlagenen Reform. Diese Zentralisierung kann unter Effizienz Gesichtspunkten ihre Vorteile haben. Der Preis dafür besteht aber womöglich auch darin, dass von der Parteiführung unabhängige Kandidaturen erschwert werden. Sogenannte „Außenseiter“ oder „Parteirebellen“ wie z.B. seinerzeit Hans-Christian Ströbele bei den Grünen in Berlin oder Hildegard Hamm-Brücher bei der FDP in Bayern, die sich aber bei der Basis großer Beliebtheit erfreuen, können dann leichter verhindert werden. Die dezentrale Aufstellung von Kandidaten ist aber gerade auch ein Garant für Diversität in Hinsicht auf programmatische Akzente, weil eine zentral gesteuerte Kandidatenauslese zwar womöglich nach formalen Kriterien diversifiziert, aber nach ideologischen Gesichtspunkten eher Gleichförmigkeit begünstigt. Die Gefahr der Bildung von Klüngeln und Seilschaften ist in einem zentral gesteuerten Auswahlprozess, wie er durch das vorgeschlagene neue Wahlsystem stattfinden würde, ebenfalls als höher einzuschätzen, weil Absprachen ja aus der Logik der Sache heraus geradezu notwendig sind

und daher leichter zu Absprachekartellen mutieren können. Für die programmatische Weiterentwicklung einer Partei sind starre Listen daher eher als nachteilig zu betrachten.

7. *Durch den vorliegenden Gesetzesentwurf käme es zu einer deutlich verminderten unmittelbaren personalen Repräsentation der Wähler*

Im Vergleich zum aktuellen Wahlgesetz verliert im vorliegenden Entwurf das Element der Personalwahl dramatisch an Bedeutung. Während nach dem aktuellen Gesetz *jeder* Abgeordnete aufgrund des Zuspruchs seiner Wähler im Parlament sitzt, wird dies nach dem Entwurf nur noch für die Gewinner von Direktmandaten der Fall sein. Spiegelbildlich nimmt dadurch der Anteil der Wähler, die durch ihre Wahlentscheidung Einfluss nehmen auf die personale Besetzung des Parlaments, fast ebenso dramatisch ab. Vor allem entstehen in dieser Hinsicht nun sehr große Asymmetrien zwischen den Parteien bzw. den Wählern der jeweiligen Parteien. Die Verankerung der Abgeordneten in der Wählerschaft wird dadurch drastisch vermindert. Während im aktuellen Wahlsystem bei der letzten Landtagswahl ungefähr 2,7 Millionen Wähler, verteilt über alle Parteien, mit ihrer Stimme Einfluss auf die personale Besetzung des Landtags hatten, wären dies über eine Million weniger gewesen, wenn bei der letzten Landtagswahl schon das vorgeschlagene Gesetz wirksam gewesen wäre. Es wären zudem nur noch die Wähler der Grünen und der CDU gewesen, die für einen im Wahlkreis erfolgreichen Direktkandidaten gestimmt hätten, die mit ihrer Stimme auch Einfluss auf die personale Besetzung ausgeübt hätten. Die Logik, nach der im aktuellen Wahlsystem die sogenannten Zweitmandate verteilt werden, sollte also keineswegs abgeschafft werden, sondern eher ausgeweitet werden, da sie ein ausgesprochen faires Verfahren der Sitzzuteilung darstellt. Im Gegenzug könnten die Direktmandate abgeschafft werden, so dass bei einer insgesamt höheren Umsetzung des Personalwahlelements gleichzeitig die reguläre Sitzgröße beibehalten werden kann, weil dann immer nur so viele Sitze verteilt werden, wie den Parteien aufgrund ihrer Stimmen zustehen, Überhangmandate erst also gar nicht entstehen. Es ist richtig, dass ein Kandidat, z.B. der Grünen, der in einer Universitätsstadt 30 Prozent geholt hat, keinen besseren Wahlkampf geführt haben muss als einer, der auf dem Land 15 Prozent holt, insofern diesen Sitz nicht aufgrund seines persönlichen Engagements mehr „verdient“. Aber da er im Zuge des Crowdfundingprozesses von Zustimmung, den wir Wahlen nennen, doppelt so viel Zustimmung in der Währung von Stimmen eingesammelt hat, haben seine Wähler zusammen genommen einen doppelt so hohen Anspruch, dass der von ihnen gewählte

Kandidat ins Parlament kommt, wie die Wähler des Kandidaten, der nur 15 Prozent erhalten hat.

8. *Ersatzbewerber für Wahlkreiskandidatinnen und Wahlkreiskandidaten unterminieren die mit der Aufstellung von Wahlkreiskandidaten bezweckte Verwirklichung des Personenwahlelement*

Obwohl sich der Gesetzesentwurf fast eins zu eins am bestehenden Bundeswahlgesetz orientiert, weicht er an drei Stellen auf signifikante Weise davon ab, bei dem viel zu hohen Anteil der Direktmandate und bei dem Konzept von Ersatzbewerbern, die sowohl bei Wahlkreis- als auch bei Listenkandidaten von den Parteien benannt gekonnt werden sollen. Ersatzbewerber von Wahlkreiskandidaten gibt es auch im aktuellen Gesetz. Dies ist in gewissem Maße nachvollziehbar, weil es ja keine expliziten Listen gibt, auf denen die nächsten Plätze entsprechend nachrücken könnten, wenn ein Wahlkreisinhaber ausscheidet. Die Beibehaltung im neuen Gesetz ist aber insofern merkwürdig, weil es diese Listen nun ja gibt. Das Bundeswahlgesetz sieht daher aus guten Gründen diese Ersatzbewerber nicht vor. Der scheinbare Vorteil der Verhinderung verwaister Wahlkreise durch Ersatzbewerber wird allerdings mehr als zunichte gemacht dadurch, dass damit das Kernelement der Personalwahl untergraben wird. Denn die Ersatzkandidaten können sich gerade nicht auf eine Wahl als Person berufen und ihre unmittelbar durch Wählerzuspruch erzielte Legitimation kann nicht einfach aus der des tatsächlich gewählten und nun ausgeschiedenen Wahlkreiskandidaten abgeleitet werden.

9. *Ersatzbewerber für Listenkandidaten widersprechen der Listenlogik und verstoßen womöglich gegen Gleichheitserfordernisse*

Noch unsinniger ist die Einführung von Ersatzbewerbern für Listenkandidaten. Wenn der Ersatzbewerber selbst auf der Liste weiter hinten steht, überspringt der Ersatzbewerber nun die Listenkandidaten, die zwischen dem Listenplatz des Mandatserblassers und dem regulären Platz des Ersatzbewerbers auf der Liste stehen. Der Sinn der Liste aber besteht gerade in der Festlegung einer Reihenfolge, die die Priorität angibt, in der die Listenbewerber zum Zug kommen sollen. Diese Prioritätensetzung würde nun aber durch das Nachrücken des Ersatzbewerbers ausgehebelt. Die der Listung zugrundeliegende Logik wird damit ad absurdum geführt.

Es käme zudem zu einer Ungleichbehandlung zwischen Ersatzbewerbern von Listenkandidaten, die zugleich erfolgreiche Wahlkreiskandidaten sind, und

Ersatzbewerbern von erfolgreich zum Zug gekommenen Listenkandidaten. Der erste Ersatzbewerber kann als Ersatzbewerber nun gar nicht mehr zum Zug kommen, weil der Nachrücker seines Listenkandidaten ja dessen Ersatzbewerber als Wahlkreiskandidat wäre, mit dem er aber vermutlich nicht identisch ist, weil das völlig unterschiedliche Nominierungsprozesse sind, die auch gar nicht harmonisch aufeinander abgestimmt werden können. Dieses Element sollte auf keinen Fall aufgenommen werden.

Empfehlung über die weitere Vorgehensweise

Der Kern des neuen Gesetzes liegt in einer sehr starken Reduktion der Mitwirkungsmöglichkeiten der Wähler bei der Bestimmung der Abgeordneten, die mit Hilfe ihrer Stimmen in das Parlament geschickt werden. Zudem dürfen die Bürger für ihren verminderten Einfluss vermutlich auch noch tiefer in die Tasche greifen. Dies ist daher ein Wahlgesetz, das vermutlich eher im Interesse der Parteien liegen dürfte und weniger im Interesse der Bürger als Wähler und Steuerzahler. Wenn aber die Verfahren geändert werden sollen, nach denen die Machtübergabe durch den Souverän, das Volk, an seine gewählten Vertreter in der repräsentativen Demokratie geregelt wird, dann liegt es eigentlich nahe, den Souverän selbst bei dieser Entscheidung miteinzubinden. Die Parteien sollten daher über Verfahren nachdenken, wie bei dieser weitreichenden Entscheidung die Bevölkerung selbst, z.B. in Form eines Bürgerrats, über die Vorschläge einen Willen bilden oder in Form eines Volksentscheids ihre Zustimmung oder Ablehnung zum Ausdruck bringen kann.

Immenstaad, den 13.3.2022

(Joachim Behnke)

ANHANG: Weitergehende Erläuterungen zu den einzelnen Punkten**Ad 1. Keine Abhilfe gegen eine dramatische Vergrößerung des Landtags**

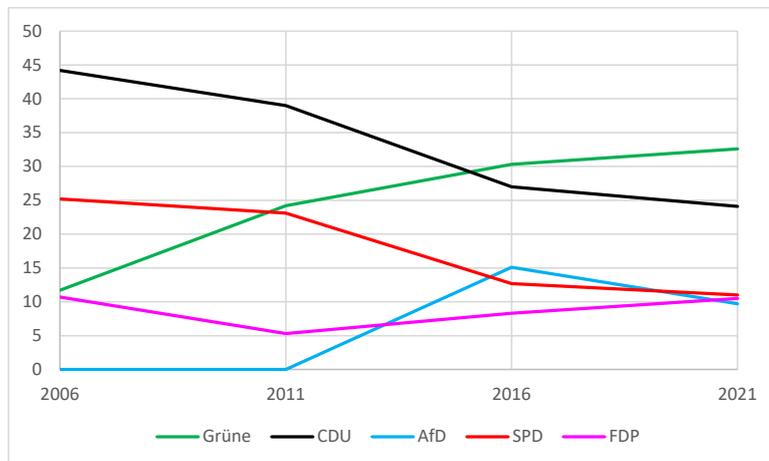
Der Entwurf für das neue Wahlgesetz behält die Zahl der Wahlkreise von 70 bei, bei einer Regelgröße des Landtags von 120 Sitzen. Damit aber ist der Entwurf untauglich das derzeit größte Problem aller personalisierten Verhältniswahlsysteme in der Form des Wahlsystems für die Bundestagswahlen oder auch des aktuellen in Baden-Württembergs zu beheben, nämlich das einer Verwundbarkeit in Hinsicht auf eine dramatische Vergrößerung des Parlaments. Grund hierfür ist die sich stabilisierende Struktur des Parteiensystems. Wegen einer allgemeinen Nivellierung, bei der auch die stärkste Partei nur noch um die 30 Prozent oder etwas mehr oder weniger der Stimmen erhält, gleichzeitig aber mit diesem Stimmenergebnis immer noch die überwiegende Anzahl der Direktmandate gewinnen kann, kommt es zu einer erheblichen Anzahl von Überhangmandaten der stärksten Partei, die dann durch entsprechend viele Ausgleichsmandate ausgeglichen werden müssen, was in der Gesamtheit zu einer Aufblähung der Parlamente führt.

Will man sich die vermuteten Auswirkungen des neuen Wahlgesetzes betrachten, ist es daher nötig, sich die Entwicklung des Parteiensystems in Baden-Württemberg genauer anzusehen. Die entsprechenden Zahlen sind in Tabelle 1 und Abbildung 1 aufgeführt.

Tabelle 1: Stimmenanteile der Parteien zwischen 2006 und 2021

	Grüne	CDU	AfD	SPD	FDP
2006	11,7	44,2	0	25,2	10,7
2011	24,2	39	0	23,1	5,3
2016	30,3	27	15,1	12,7	8,3
2021	32,6	24,1	9,7	11	10,5

Abbildung 1: Stimmenanteile der Parteien zwischen 2006 und 2021



Vor allem die Veränderung des relativen Stärkeverhältnisses zwischen CDU und Grüne ist von Interesse. Während die CDU einen kontinuierlichen Abfall zu verzeichnen hat, von knapp 45 Prozent auf weniger als 25 Prozent, gibt es spiegelbildlich einen geradezu kometenhaften Aufstieg der Grünen von etwas mehr als 11 Prozent auf mehr als 30 Prozent. Entsprechend dieser Verschiebungen ändern sich auch die Direktmandate, die die Parteien gewinnen können.

Tabelle 2: Gewonnene Direktmandate der Parteien zwischen 2006 und 2021

	Grüne	CDU	AfD	SPD	FDP
2006	0	69	0	1	0
2011	9	60	0	1	0
2016	46	22	2	0	0
2021	58	12	0	0	0

Während die CDU 2006 mit 44 Prozent der Stimmen noch fast alle der 70 Direktmandate gewann, konnte sie 2011 mit 39 Prozent der Stimmen immer noch 86 Prozent der Direktmandate gewinnen. 2016 gewannen die Grünen mit 30,3 Prozent 46 der 70 Direktmandate (66 Prozent) und 2021 mit 32,6 Prozent der Stimmen 58 Direktmandate (83 Prozent).

Um zu schätzen, wie groß der Landtagswahl bei diesen vier vergangenen Wahlen geworden wäre, wenn der Gesetzesentwurf schon gegolten hätte, müssen wir eine wichtige Annahme bezüglich des Wahlverhaltens bezüglich Erst- und Zweitstimme machen. Als einfache Ausgangsannahme soll gelten, dass alle Wähler mit der Erst- und Zweitstimme genauso

gewählt hätten, wie sie im geltenden Wahlsystem mit der ihnen einzig zur Verfügung stehenden Stimme gewählt haben. Es ergeben sich die folgenden Zahlen:

Tabelle 3: Landtagsgröße nach Ausgleich nach geltendem Wahlgesetz und nach Entwurf

	Geltendes Wahlgesetz	Gesetzesentwurf von Grünen, CDU und SPD
2006	139	143
2011	138	140
2016	143	141
2021	154	154

Das neue Gesetz hätte unter den gemachten Annahmen kaum Auswirkungen auf die Größe. 2006 und 2011 käme es zu einer leichten Vergrößerung. Dies liegt am sogenannten Vorteil des letzten Sitzes. Denn beim Ausgleich wird die Mandatszahl solange erhöht, bis der gerundete Wert der exakten Sitzzahl, die der Überhangspartei im Verhältnis zu ihren Stimmen zustehen würde, die Anzahl der Direktmandate der Überhangspartei ergibt, was der Fall ist, wenn der Bruch hinter dem Komma genau bei 0,5 liegt. D.h. die Sitzzahl der Überhangspartei ist immer aufgerundet im Verhältnis zu der Sitzzahl, die ihr eigentlich exakt zustehen würde. Da nach dem aktuellen Wahlgesetz die Überhangmandate für jeden Regierungsbezirk separat ausgeglichen werden, kommt es in der Regel viermal zu diesem Vorteil. Die geringere Sitzzahl 2006 und 2011 ergibt sich also dadurch, dass die anderen Parteien eigentlich vier bzw. zwei Ausgleichsmandate zu wenig erhalten haben. Insofern ist die höhere Sitzzahl in Bezug auf die landesweite Verteilung der Sitze zwischen den Parteien die fairere.

2016 tritt ein anderer Effekt auf. Da die Grünen hier in Tübingen keine Überhangmandate erhielten und ganz im Gegenteil sogar noch ein Listenmandat zur Verfügung hatten, wird dieses nun zur teilweisen Kompensation der Überhangmandate der Grünen verwendet, so dass statt der acht Überhangmandate der Grünen nur noch sieben ausgeglichen werden müssen. Die landesweite Verrechnung ohne Zwischenschaltung der Regierungsbezirke nach dem neuen Entwurf kann also zur Folge haben, dass Zweitstimmen, die in bestimmten Regierungsbezirken anfallen, nicht in entsprechenden Mandaten dort wirksam werden, sondern transferiert werden zur Kompensation von überzähligen Direktmandaten (Überhangmandaten) in anderen Regierungsbezirken. Durch die landesweite Liste gibt es keinen Proporz der Mandatszuteilung mehr zwischen den Regierungsbezirken, was womöglich zu einer entsprechend verzerrten regionalen Repräsentation führen kann.

Die gegenwärtige Struktur des Parteiensystems in Baden-Württemberg sollte allerdings nicht dazu verleiten, diese für stabil zu halten. Vielmehr sind die letzten drei Wahlen durch außergewöhnliche Faktoren maßgeblich beeinflusst worden. Die Wahl von 2011 stand unter dem Einfluss „externer Schocks“ wie den Demonstrationen um Stuttgart 21 und vor allem dem Reaktorunglück in Fukushima. In 2016 und 2021 hingegen waren die überaus großen Sympathiewerte des Spitzenkandidaten der Grünen maßgeblich für das Ergebnis der Grünen. Die Ergebnisse der letzten drei Wahlen spiegeln insofern nicht die langfristig wirksamen strukturellen Stärkeverhältnisse zwischen den Parteien wider. Die Betrachtung der Bundestagswahlergebnisse von 2021 für Baden-Württemberg könnte hier aufschlussreicher sein. Zusätzlich ergibt sich noch der Vorteil, dass die Bundestagswahl genau die Zweistimmenkonstruktion verwendet, die ja auch im neuen Entwurf vorgesehen ist.

Wie in Tabelle 4 zu sehen ist, hat die CDU 24,8 Prozent der Zweitstimmen, was 28,1% der für die Sitzverteilung relevanten Zweitstimmen entspricht, die für die fünf Parteien angefallen sind, die in Baden-Württemberg mehr als 5 Prozent der Zweitstimmen erhalten haben. Ausgehend von einer Parlamentsgröße von 120 Sitzen, hätte sie dann bei einem solchen Stimmenverhältnis Anspruch auf 34 der 120 Mandate gehabt. Außerdem errang die CDU 33 der 38 Direktmandate bei der Bundestagswahl. Rechnen wir diese Zahl linear hoch auf 70 Direktmandate, so hätte die CDU, wenn wir vom gleichen Anteil gewonnener Direktmandate ausgehen, 61 von 70 Direktmandaten gewonnen. Es käme also zu 27 Überhangmandaten. Damit die CDU auch nach den Zweitstimmen einen Anspruch auf 61 Mandate hätte, müsste die Parlamentsgröße auf insgesamt 216 Mandate erhöht werden. Es kommt also zu einer Vergrößerung um fast 100 Sitze gegenüber der regulären Parlamentsgröße bzw. um eine Vergrößerung um 80%.

Tabelle 4: Kennzahlen nach dem Entwurf für ein neues Wahlgesetz basierend auf den Ergebnissen der Bundestagswahl vom 26. September 2021

	CDU	SPD	Grüne	FDP	AfD	Gesamt
Stimmen absolut	1 477 080	1 287 538	1 021 837	907 692	571 162	5 265 309
Zweitstimmenanteil	24,8	21,6	17,2	15,3	9,6	
Effektiver						
Stimmenanteil	28,1	24,5	19,4	17,2	10,8	100
Proporzmandate	34	29	23	21	13	120
Direktmandate	61	2	7	0	0	70
Direktmandatsanteil	87	3	10			100
Überhangmandate	27	0	0	0	0	29
Ausgleichsmandate	0	25	20	17	11	73
Endverteilung	61	53	42	37	23	216

Wie man an dem Beispiel der Bundestagswahlergebnisse von 2021 jedenfalls sehen kann, ist eine Vergrößerung des Landtags auf mehr als 200 Sitze nach dem neuen Wahlgesetz keineswegs ausgeschlossen, sondern liegt in dem Bereich des realistisch Möglichen, wenn nicht gar des Wahrscheinlichen.

Die notwendige Vergrößerung des Landtags lässt sich mit der einfachen folgenden Formel berechnen:

Formel

$$\frac{d_A * D_T}{z_A * M_T} \leq 1 \text{ bzw.}$$

$$M_T \geq \frac{d_A}{z_A} D_T$$

mit

- d_A Anteil der der Partei A zustehenden Direktmandate (Wahlkreismandate)
- z_A Anteil der Partei A proportional zu ihren Zweitstimmen zustehende Mandate bzw. Anteil der Zweitstimmen von A
- D_T Anzahl aller Direktmandate
- M_T Anzahl der insgesamt zu vergebenden Mandate (also die Gesamtsitzzahl des Parlaments)

In dem beschriebenen Sinn ist der Umfang des Parlaments damit eine atmende Größe. Wie man sieht, hat für die so berechnete minimale Endgröße des Parlaments die reguläre Größe des Parlaments keinerlei Relevanz, was spontan vielleicht überraschend erscheinen mag. Die reguläre Parlamentsgröße stellt lediglich eine Mindestgröße dar, die aus Gründen der Arbeitsfähigkeit und Effizienz des Parlaments für erforderlich gehalten wird. Die benötigte Mindestgröße des Parlaments zur Abdeckung aller Direktmandate im Proporz ist jedoch völlig unabhängig von der regulären Größe, sie folgt lediglich aus der absoluten Gesamtzahl der Direktmandate und dem Verhältnis aus dem Anteil der gewonnenen Direktmandate und dem Zweitstimmenanteil. Wir können daher die einfache folgende Basisregel formulieren:

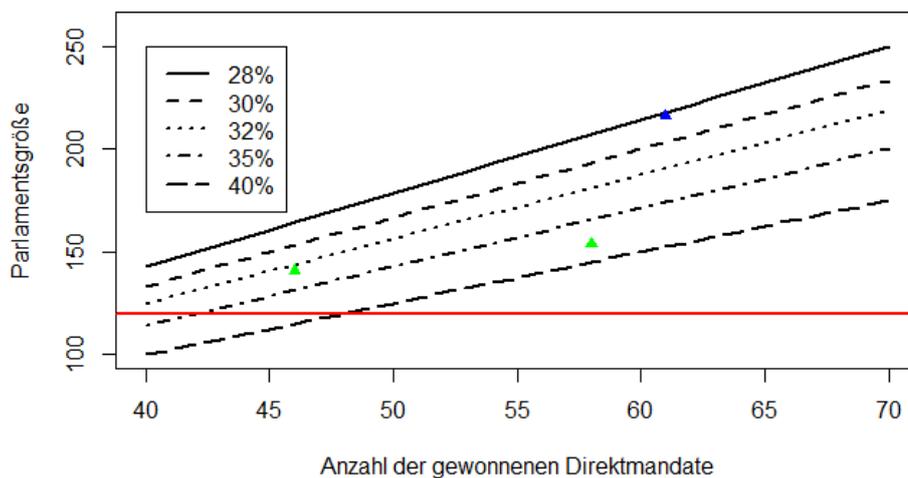
Basisregel

Gewinnt eine Partei mit einem Anteil z der Zweitstimmen einen Anteil d der Direktmandate, dann muss die Größe des Parlaments mindestens das $\frac{d}{z}$ -Fache der fixierten Gesamtzahl der Direktmandate betragen, damit alle gewonnenen Direktmandate in dem Sitzanteil aufgehen, der der Partei proportional zu ihren Zweitstimmen zusteht.

Die Regel ist unmittelbar einleuchtend, wenn eine Partei alle Direktmandate erhält. Das Parlament muss dann so lange vergrößert werden, bis der Anteil der Direktmandate an allen Mandaten auch dem Zweitstimmenanteil der Partei entspricht. Gewinnt eine Partei also mit einem Drittel der Zweitstimmen alle Direktmandate, muss das Parlament so lange vergrößert werden, bis die Gesamtzahl der Direktmandate nur noch ein Drittel ausmacht, also auf das Dreifache der Gesamtzahl der Direktmandate. Gewinnt eine Partei mit 50 Prozent der berücksichtigungsfähigen Zweitstimmen z.B. alle 70 Direktmandate, muss das Parlament auf das Doppelte der Gesamtzahl der Direktmandate vergrößert werden, also auf 140 Sitze. Die Formel lässt sich aber nicht nur auf diese besonderen Verhältnisse übertragen, wenn eine Partei alle Direktmandate gewinnt, sondern auf alle möglichen Kombinationen von Anteilszahlen gewonnener Direktmandate und Zweitstimmen. Gewinnt z.B. eine Partei mit 30 Prozent der Zweitstimmen auch 80 Prozent der Direktmandate, dann muss das Parlament eine Gesamtgröße erhalten, die mindestens das $\frac{8}{3}$ -Fache der Anzahl der Direktmandate beträgt. Würde also eine Partei mit 30 Prozent der Zweitstimmen 80 Prozent der Direktmandate (56) gewinnen, muss der Landtag auf das $\frac{8}{3}$ -Fache von 70 vergrößert werden, also auf 187. 30 Prozent von 187 wären nämlich 56.

Grundsätzlich gilt also: Die minimal notwendige Größe des Landtags steigt bei gegebenem Zweitstimmenanteil linear zu der Anzahl der gewonnenen Direktmandate an. Umgekehrt gilt, dass die Vergrößerung bei einer gegebenen Anzahl gewonnener Direktmandate desto größer ausfällt, je kleiner der Anteil der Zweitstimmen ist. In Abbildung 2 sind die Werte der minimalen Größe des Parlaments in Abhängigkeit von den gewonnenen Direktmandaten und dem Anteil der Zweitstimmen für eine ganze Bandbreite möglicher Ergebnisse angezeigt. Die Punkte, die durch grüne Dreiecke in der Grafik gekennzeichnet sind, entsprechen den Ergebnissen der Landtagswahlen von 2016 und 2021, der durch das blaue Dreieck gekennzeichnete Punkt dem simulierten Ergebnis aufgrund der Bundestagswahlergebnisse in Baden-Württemberg von 2021.

Abbildung 2: Minimal benötigte Parlamentsgröße in Abhängigkeit von der Anzahl der gewonnenen Direktmandate und dem Anteil der errungenen Zweitstimmen



Betrachtet man noch einmal diese Ergebnisse, so dürften diese nicht wirklich die „wahren“ Basisstärken der Parteien wiedergeben. Da sowohl CDU als auch die Grünen mit einem Kanzlerkandidaten bzw. einer Kanzlerkandidatin antraten, die extrem schlechte Persönlichkeitswerte hatten, dürfte das Potenzial der beiden Parteien zumindest bei der letzten Bundestagswahl einige Prozentpunkte höher als das am Ende erzielte Ergebnis gelegen haben. Plausibel erscheint es daher, die Basisstärke der CDU in Baden-Württemberg bei ca. 30 Prozent oder höher anzusetzen, während die von SPD und Grünen irgendwo zwischen 20 und 25 Prozent liegen dürften. Das tatsächliche Wahlergebnis kann von dieser Basisverteilung dann aufgrund der besonderen Themen der nächsten Wahl und den Persönlichkeitswerten der dann antretenden Kandidaten deutlich abweichen. Denn die Wähler sind insgesamt volatil und beweglicher geworden. Dennoch sind die alten Parteiloyalitäten aufgrund der Zugehörigkeit zu bestimmten Milieus nicht völlig verschwunden. Sicherlich gibt es die klassischen Volksparteien nicht mehr in dem Sinn, dass eine Partei stabil auf ein von vornherein fixiertes Wählerreservoir von mehr als 40 Prozent rechnen kann. Es gibt immer weniger Personen mit einer sogenannten Parteiidentifikation und diese ist zudem immer schwächer ausgeprägt, d.h. sie kann leichter durch andere Faktoren wie Kandidateneigenschaften aufgewogen werden. Genau aus diesem Grund ist aber eben in keiner Weise mit einer Verfestigung der Parteistruktur, wie sie sich seit 2011 herauskristallisiert hat, zu rechnen. 2026 beginnt das Spiel von vorne mit drei relativ großen Parteien, die näher beieinander liegen als je zuvor, auch wenn sich die CDU immer noch

deutlich von den anderen beiden absetzen dürfte. Externe Ereignisse und Kandidateneigenschaften sind die zufälligen Elemente, die die Grundtendenzen der nächsten Wahl abändern können. Die Würfel werden also neu geworfen, aber mit Würfeln, die a priori einen deutlichen Bias zu Gunsten der CDU aufweisen dürften. Das simulierte Ergebnis aufgrund der letzten Bundestagswahl dürfte daher der a priori zu erwartenden Realität von 2026 näher kommen als das letzte Landtagswahlergebnis. In jedem Fall aber kann davon ausgegangen werden, dass das vorgeschlagene neue Wahlsystem extrem verwundbar in Hinsicht auf eine Vergrößerung des Landtags ist, die weit über das hinausgehen könnte, was bisher aufgetreten ist.

Um eine starke Vergrößerung des Landtags in Zukunft effektiv und mit großer Wahrscheinlichkeit zu verhindern, müsste die Anzahl der Direktmandate auf unter 40 Prozent der regulären Sitzzahl verringert werden, also auf weniger als 50. Ideal wäre eine Größe von ca. 40 Wahlkreismandaten.

Ad 2. Das Zweistimmensystem führt zu einer weiteren Verwundbarkeit des Systems in Bezug auf eine Vergrößerung

Stimmensplitting ist eine sehr komplexe Form des Wahlverhaltens. In bestimmten Fällen kann Stimmensplitting zu einer Veränderung der Verteilung der Direktmandate führen, wenn die transferierten Erststimmen einem Kandidaten einer anderen Partei zum Sieg im Wahlkreis verhelfen, den er ohne diese Stimmen nicht errungen hätte. Kommen diese durch Stimmensplitting verursachten Direktmandate der Überhangspartei zugute, dann erhöht sich entsprechend die Anzahl der Überhangmandate und der Landtag muss stärker vergrößert werden. Kommen diese Direktmandate hingegen einer anderen Partei zugute, kann es theoretisch auch zu einem Abbau der Überhangmandate und demnach einer Verringerung der Vergrößerung kommen. Strategisches Stimmensplitting vollzieht sich üblicherweise in der Form, dass Anhänger einer kleinen Partei, die selbst keine realistischen Chancen auf den Gewinn eines Direktmandats hat, ihre Erststimme dem Kandidaten der Partei gibt, die unter den mit realistischen Chancen um das Direktmandat kämpfenden Parteien ihnen am nächsten steht. Das klassische Muster von Stimmensplitting besteht daher darin, dass Anhänger der FDP, die die FDP mit ihrer Zweitstimme wählen, ihre Erststimme dem Kandidaten oder der Kandidatin der CDU oder CSU übertragen. Anhänger der Grünen und der Linken hingegen splitten traditionellerweise zu Gunsten der SPD (siehe Abbildung 3).

Abbildung 3: Stimmensplittingmuster¹

Von den abge- gebenen Zweit- stimmen für die	entfielen Erststimmen für die	Bundestagswahl									
		1980 ²	1983 ²	1987 ²	1990	2002	2005	2009	2013	2017	2021
CDU	CDU	97,1	95,9	95,4	91,7	92,2	90,7	87,2	89,8	85,2	88,7
	SPD	1,2	2,1	1,9	2,7	2,5	3,1	4,5	4,4	5,6	3,7
	AfD	-	-	-	-	-	-	-	0,3	0,7	1,3
	FDP	0,8	1,0	1,3	3,1	3,1	3,6	4,9	1,5	3,3	3,2
	DIE LINKE	-	-	-	0,1	0,4	0,6	0,8	1,1	1,1	0,3
	GRÜNE	0,3	0,4	0,6	0,6	0,6	0,9	1,7	1,6	3,1	1,5
SPD	CDU	1,6	1,3	1,5	1,8	2,6	2,6	3,8	4,6	5,3	5,9
	SPD	92,4	95,2	92,7	90,5	86,4	86,7	85,8	84,1	82,4	78,0
	AfD	-	-	-	-	-	-	-	0,3	1,2	0,9
	FDP	3,5	0,4	0,7	1,3	1,6	1,0	1,1	0,5	1,4	2,0
	DIE LINKE	-	-	-	0,5	2,4	2,5	2,4	2,7	2,9	2,3
	GRÜNE	1,2	2,0	3,5	3,5	5,5	5,3	5,2	5,1	4,4	7,1
	CSU	0,5	0,4	0,4	0,4	0,5	0,7	0,7	0,8	1,1	1,3
AfD	CDU	-	-	-	-	-	-	-	19,5	5,7	4,2
	SPD	-	-	-	-	-	-	-	13,9	4,7	2,8
	AfD	-	-	-	-	-	-	-	30,0	78,5	83,7
	FDP	-	-	-	-	-	-	-	2,6	3,0	2,8
	DIE LINKE	-	-	-	-	-	-	-	9,0	2,6	0,7
	GRÜNE	-	-	-	-	-	-	-	2,9	0,5	0,2
	CSU	-	-	-	-	-	-	-	3,1	1,8	0,9
FDP	CDU	11,6	49,8	37,4	26,2	32,5	51,5	39,3	53,8	33,8	21,6
	SPD	35,5	10,1	13,1	14,0	11,9	7,1	4,8	5,4	8,4	8,2
	AfD	-	-	-	-	-	-	-	0,5	2,1	2,6
	FDP	48,5	29,1	38,7	50,6	47,7	29,0	44,8	27,4	43,6	55,3
	DIE LINKE	-	-	-	0,3	1,0	1,1	1,1	0,6	1,3	0,8
	GRÜNE	2,0	1,7	3,2	2,4	1,9	1,4	2,1	1,2	2,7	3,1
	CSU	1,7	8,5	5,8	3,2	3,6	8,7	6,5	9,3	6,1	4,0
DIE LINKE	CDU	-	-	-	3,5	3,1	3,5	2,7	5,5	4,2	2,0
	SPD	-	-	-	9,8	19,6	17,3	12,8	15,7	15,8	14,5
	AfD	-	-	-	-	-	-	-	0,5	1,9	1,4
	FDP	-	-	-	1,8	1,6	1,5	1,7	0,4	1,3	1,4
	DIE LINKE	-	-	-	75,6	70,9	72,1	75,7	69,2	66,5	63,8
	GRÜNE	-	-	-	3,9	3,2	2,8	4,8	4,7	6,7	11,8
	CSU	-	-	-	-	0,2	0,4	0,4	0,5	0,6	0,2
GRÜNE	CDU	7,0	4,3	3,6	3,7	3,3	3,8	5,0	6,5	11,1	4,3
	SPD	18,7	39,8	31,5	29,3	59,7	56,7	33,3	34,4	26,1	17,0
	AfD	-	-	-	-	-	-	-	0,2	0,4	0,1
	FDP	1,4	1,2	1,6	2,4	1,4	1,1	2,1	0,6	1,8	1,5
	DIE LINKE	-	-	-	0,1	1,5	2,0	3,6	3,2	4,3	3,9
	GRÜNE	64,9	52,1	58,2	60,7	32,6	34,7	53,6	51,4	51,7	69,3
	CSU	4,8	0,9	0,7	1,0	0,7	0,8	1,1	1,3	2,4	1,0
CSU	SPD	1,5	1,6	1,8	2,5	3,0	2,3	2,7	2,4	3,5	2,7
	AfD	-	-	-	-	-	-	-	0,3	0,7	0,8
	FDP	0,9	1,0	1,2	1,8	2,4	2,9	4,5	1,3	2,6	2,2
	DIE LINKE	-	-	-	-	0,1	0,2	0,3	0,2	0,4	0,1
	GRÜNE	0,5	0,4	0,6	0,8	1,1	1,1	1,7	1,1	2,6	1,2
	CSU	96,1	96,3	94,9	92,8	92,0	91,8	89,3	92,3	87,3	89,6
nachrichtlich:											
Stimmensplitting (gültige Stimmen)		10,1	10,9	13,7	15,6	20,5	23,9	26,4	23,0	27,3	24,9

In Baden-Württemberg aber kämpfen die Grünen selbst um die Direktmandate und auch die SPD dürfte sich aufgrund der strukturellen Situation bei der nächsten Wahl realistische Chancen auf den Gewinn von Direktmandaten ausrechnen. Das Stimmensplitting dürfte sich daher vor

¹ Quelle: Der Bundeswahlleiter (2022): Wahl zum 20. Deutschen Bundestag am 26. September 2021. Heft 4: Wahlbeteiligung und Stimmabgabe nach Geschlecht und Altersgruppen, S. 27

allem im schwarz-gelben Lager abspielen, d.h. vor allem zu Gunsten von zusätzlichen Direktmandaten der CDU auswirken. Dies bestätigen auch die Ergebnisse bezüglich der Bundestagswahl 2021. Während die CDU 24,8 Prozent der Zweitstimmen, aber 29,7 Prozent der Erststimmen erringen konnte, sind die Erststimmen- und Zweitstimmenergebnisse von Grünen und SPD nahezu identisch. Will man nun den Effekt des Stimmensplittings isolieren, muss man sich überlegen, wie viele Direktmandate die CDU errungen hätte, wenn kein Stimmensplitting stattgefunden hätte. Es liegt nahe davon auszugehen, dass die Zweitstimme die „eigentliche“ Parteienpräferenz widerspiegelt. Wir können daher das Ergebnis ohne Splitting vermutlich ganz gut dadurch abschätzen, wenn wir annehmen, dass die Wahlkreisandidaten der CDU nur so viele Stimmen erhalten, wie die CDU in diesen Wahlkreisen auch an Zweitstimmen erhält. Umgerechnet auf das Landtagswahlssystem von Baden-Württemberg bekäme die CDU bei einem solchen Ergebnis nur noch ungefähr 55 Direktmandate (anstatt 61 mit Stimmensplitting, vgl. Tabelle 4), der Ausgleich wäre bei einer Sitzgröße von 191 Sitzen zu Ende (nach dem aktuellen Wahlsystem) bzw. einer Sitzgröße von 195 (nach dem Gesetzesentwurf von Grünen, CDU und SPD). Das Stimmensplitting vergrößert daher den Landtag in dieser Simulation anhand der Bundestagswahlergebnisse von 2021 in Baden-Württemberg um ungefähr 20 Mandate bzw. noch einmal um ca. ein Sechstel der Ausgangsgröße von 120 Sitzen. Das Stimmensplitting wird also zu einer sehr starken zusätzlichen Vergrößerung des Landtags führen, wenn die CDU Überhangmandate erhält. Erhält hingegen die grüne Partei die Überhangmandate, kommt es zu einem Abbau derselben. Wäre z.B. das Gesetz im Sinne des Entwurfs schon 2021 zur Anwendung gekommen, hätte die CDU mehr Direktmandate aufgrund des Stimmensplittings gewonnen und die Grünen hätten statt 58 Direktmandate vermutlich „nur“ zwischen 45 bis 47 Direktmandate gewonnen, es wäre also keiner oder nur noch einer sehr geringen Vergrößerung gekommen.

Es wäre nun allerdings aus zwei Gründen völlig falsch zu glauben, dass sich die Effekte des Stimmensplittings weitgehend ausgleichen würden, weil sie sowohl zu Gunsten als auch gegen eine Vergrößerung arbeiten können, und dass sie daher ignoriert werden können. Denn erstens ist der Schaden bei einer Vergrößerung der Vergrößerung grundsätzlich als größer zu betrachten als der Zugewinn an Nutzen, der umgekehrt bei einer Reduktion einer Vergrößerung im gleichen Ausmaß entstehen würde (wegen der Zunahme der sogenannten Grenzkosten der Produktion zusätzlicher Sitze). Außerdem wäre auch die Erhöhung der Variation selbst schon als Schaden zu betrachten, da sie die Planbarkeit einschränkt. Der zweite Grund besteht darin, dass die Basisstruktur des Parteiensystems in Baden-Württemberg immer noch eine ist, bei der die Konstellation, dass die CDU Überhangmandate erringen wird, in „normalen“ Wahlen mit

einer deutlich höheren Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist als die, dass die Grünen Überhangmandate gewinnen.

Ad 3. Die Möglichkeit des Stimmensplittings führt zu mehr Intransparenz und widersinnigen Entscheidungen

In Form des Stimmensplittings können Wähler auf die personale Zusammensetzung einer Fraktion Einfluss ausüben, obwohl sie diese Partei gar nicht mit ihren Zweitstimmen gewählt haben. Diese Wähler wirken also mit an der Gestaltung des Inhalts des Einkaufskorbs der Parteien an Mandatsträgerinnen und -trägern, lassen aber allein die Zweitstimmenwähler dieser Parteien für diesen Einkaufskorb bezahlen. Aus sowohl Gerechtigkeitsgründen als auch demokratietheoretischen Erwägungen sollten aber nur diejenigen Wähler, die mit ihren Zweitstimmen die Bereitstellung der entsprechenden Mandate decken, auf die personale Besetzung der Mandate Einfluss nehmen („Wer zahlt, schafft an.“, wie es in Bayern heißt.) Die Einräumung der Möglichkeit des Stimmensplittings wird meist mit dem Argument begründet, sie erweitere die Freiheit des Wählers insofern, als er nun auch den Kandidaten oder die Kandidatin einer anderen Partei wählen kann als der, die er mit der Zweitstimme unterstützen möchte, wenn er den Kandidaten oder die Kandidatin der eigenen Partei auf keinen Fall wählen möchte. Dies unterminiert aber nicht nur den Anreiz einer Partei, für den Wähler attraktive Kandidatinnen und Kandidaten aufzustellen, die Erweiterung der Wahlfreiheit würde sich auch auf andere Weise wesentlich sinnvoller gestalten lassen, z.B. indem man jeder Partei die Möglichkeit einräumt, zwei Kandidaten bzw. Kandidatinnen in einem Wahlkreis antreten zu lassen. Die Wähler hätten dann die Möglichkeit, zumindest den am meisten abgelehnten Kandidaten ihrer Partei nicht wählen zu können, ohne auf die letztlich widersinnige Wahl des Kandidaten oder der Kandidatin einer anderen Partei zurückgreifen zu müssen².

² Zur Gestaltung solcher Mehrfachkandidaturen in einem System wie dem der Bundestagswahl vgl. Joachim Behnke (2017): Zweipersonenwahlkreise oder die Reduktion der Anzahl der Einpersonwahlkreise als „Catch all“-Reformoptionen. In: Joachim Behnke/ Frank Decker / Florian Grotz / Robert Vehrkamp/ Philipp Weinmann (2017): Reform des Bundestagswahlsystems. Bewertungskriterien und Reformoptionen. Verlag Bertelsmann Stiftung: Gütersloh, S. 137-184, für die Gestaltung in einem System wie dem aktuellen Wahlgesetz von Baden-Württemberg vgl. Joachim Behnke (2020): Reformperspektiven für das Wahlsystem von Baden-Württemberg. In: Bürger & Staat (ISSN 0007-3121), 4/2020, S. 285-290

Ad 4. Der Wegfall der Regierungsbezirke als Zwischenstufe der Sitzverteilung kann zu einer erheblichen Verzerrung der regionalen Repräsentation führen

Im Unterschied zum bisherigen Wahlsystem ist in keiner Weise mehr gewährleistet, dass die Mandatsträger ungefähr zu dem Anteil aus den Regionen kommen, der jeweils dem Anteil der von der Partei in diesen Regionen gewonnenen Stimmen entspricht. Für Parteien, die keine oder fast keine Direktmandate gewinnen, entscheiden nur noch die Listenplätze über die Zuteilung ihrer Mandate. Die Listenplätze werden aber üblicherweise auf Parteitagen Platz für Platz nach dem Prinzip der Mehrheitswahl vergeben. *Dieselbe Mehrheit* kann daher über die Vergabe *aller* Plätze entscheiden. In der Regel wird versucht, dieses Koordinationsproblem durch entsprechende Vorabsprachen zwischen verschiedenen relevanten Teilgruppen der Partei zu lösen. Bei dieser Koordination übt vor allem die Parteispitze aufgrund ihres Informationsvorsprungs und ihrer monopolistischen umfassenden Kontaktmöglichkeiten einen entscheidenden Einfluss aus. Zentralität schlägt hier spontane dezentrale Koordination. Da es keinen verbindlichen Verteilungsschlüssel gibt, genügt es, eine dominante Mehrheitskoalition aus verschiedenen Teilgruppen zu bilden, die dann theoretisch die Vergabe aller Mandate steuern kann. Gehören die Vertreter einer bestimmten Region auf den Parteitagen nicht zu dieser dominanten Mehrheitskoalition, haben sie keine Möglichkeit, aus eigener Kraft ihre angemessene Repräsentation auf der Liste durchzusetzen, sondern sie sind auf ein freiwilliges Entgegenkommen der dominanten Mehrheitskoalition angewiesen.

Noch komplexer wird die Angelegenheit, wenn es um die Asymmetrien bei der regionalen Verteilung der Direktmandate und der Zweitstimmen einer Partei geht, die vor allem oder sogar ausschließlich Mandate in Form von Direktmandaten gewinnt. Nehmen wir an, die Direktmandate der Partei entfallen vor allem auf Regionen, die zwei bestimmten Regierungsbezirken entstammen. D.h. die Partei enthält in diesen Wahlkreisen zusammengenommen deutlich mehr Direktmandate, als sie dort aggregiert an Zweitstimmen einsammelt. Wir könnten hier von einer Art „regional bedingter Überhangmandate“ sprechen. Konkret handelt es sich um eine aufgrund der gewonnenen Direktmandate zustande gekommenen regionalen Überrepräsentation der Partei im Verhältnis zu ihren Zweitstimmen. In den anderen beiden Regionen ist es hingegen umgekehrt, dort sammelt die Partei deutlich mehr Zweitstimmen ein, als zur Deckung der in diesen Regionen anfallenden Direktmandate benötigt würden. Selbst wenn nun die Gruppierungen aus diesen Regionen eine im Verhältnis zu ihren Zweitstimmen angemessene Repräsentation ihrer Vertreter auf der Liste durchgesetzt hätten, so kann es sein, dass diese Listenplätze nun gar nicht mehr vergeben werden, weil die Partei dafür zu viele Direktmandate gewonnen hat. Im Extremfall, wenn sie sogar

Überhangmandate hat, kommen überhaupt keine Listenplätze mehr zum Zug. Die „virtuellen“ Listenplätze der Partei in diesen Regionen, also die Mandate, auf die sie dort im Verhältnis zu den Zweitstimmen eigentlich Anspruch hätte, werden zur Kompensation der „regional bedingten Überhangmandate“ herangezogen. Es kommt sozusagen zu einem Transfer der Zweitstimmen aus der Region mit unterproportional vielen Direktmandaten in die Region mit überproportional vielen Direktmandaten. Zweitstimmen einer Partei z.B. in Tübingen würden also zur „Finanzierung“ der Direktmandate in Stuttgart oder Freiburg herangezogen werden. Dieser Transfer von Zweitstimmen aus bestimmten Regionen zur Finanzierung von Direktmandaten in anderen Regionen kommt aufgrund der vorrangigen Vergabe der Direktmandate innerhalb der relevanten Verrechnungsebene zustande. Da die Verrechnung bisher separat für die Regierungsbezirke stattfand, war ein regierungsbezirksübergreifender Transfer damit geblockt. Repräsentationstheoretisch würde dies kein Problem darstellen, solange man von einer weitgehenden Interessenshomogenität zwischen den betroffenen Regionen ausgeht, zumindest zwischen den Wählern einer Partei. Wenn also z.B. ein Wähler der Grünen in Karlsruhe oder Tübingen nur Interessen als Grüner hat, die sich nicht von den Interessen eines Grünen in Stuttgart oder Freiburg unterscheiden, dann ist es womöglich von untergeordneter Bedeutung, ob er durch einen Abgeordneten aus seiner Region oder einem Abgeordneten aus einer anderen Region vertreten wird. Wenn aber regionenspezifische Interessen teilweise die parteipolitischen überlagern und dabei zugleich mit den parteipolitischen interagieren sollten, so dass die regionenspezifischen Interessen z.B. eines Grünenwählers auch nicht durch Abgeordnete einer anderen Partei aus dieser Region vertreten werden können, dann ist der Stimmtransfer durchaus kritisch zu beurteilen, weil die Abgeordneten eben nicht zwangsläufig dort anfallen, wo sie ihre Stimmen erhalten. Die Problematik verschärft sich noch dadurch, dass aufgrund des sich immer stärker nivellierten Parteiensystems Direktmandate zu einem immer günstigeren „Preis“ in Erststimmen erworben werden können, der deutlich unter dem Preis in Zweitstimmen liegen kann, den man bei der proportionalen Sitzzuteilung für ein Mandat errichten muss. Während im Schnitt für ein solches Mandat bei der letzten Landtagswahl für einen der 154 nach dem Proporzprinzip vergebenen Sitze ungefähr 27700 Stimmen benötigt wurden, wird ein Direktmandat nur mit durchschnittlich etwas mehr als 23000 Stimmen gewonnen. Die angeblich durch einen besonders hohen Bevölkerungszuspruch besonders legitimierten Direktmandate sind also in Wirklichkeit die „billigsten“, d.h. am wenigsten durch Stimmen unterlegten Mandate. Sie sind zum großen Teil „fremdfinanziert“, was sich durch Stimmensplitting noch einmal verstärken kann.

Ad 5. Starre Listensysteme führen keineswegs automatisch zu mehr „Diversität“ und sie sind zur Herstellung von Diversität keineswegs immer das beste Mittel

Das stärkste Argument für Listen besteht in der Behauptung, diese würden zu einer größeren Diversität und Vielfalt hinsichtlich der Teilnahme verschiedener gesellschaftlicher Gruppen führen und insbesondere zu einer besseren Repräsentation von Frauen. In der Tat eröffnen Listen die Möglichkeit des sogenannten „ticket-balancing“, was naturgemäß bei der Personenwahl in Einerwahlkreisen nicht möglich ist. Vergleichende Studien zeigen daher auch eine gewisse Korrelation zwischen dem Anteil der Frauen in Parlamenten und dem Vorliegen eines Verhältniswahlsystems auf³. Es wäre aber falsch, daraus auf einen unmittelbaren kausalen Einfluss von Verhältniswahlssystemen (mit Listen) auf den Anteil von Frauen in Parlamenten zu schließen. Ausschlaggebend sind vielmehr kulturelle Faktoren, also inwiefern die entsprechende Gesellschaft egalitaristisch orientiert ist und Werte wie Chancengleichheit hochhält. Solche Gesellschaften befördern die Gleichberechtigung und Gleichstellung von Frauen und haben häufig gleichzeitig Verhältniswahlssysteme. Kontrolliert man für diese kulturellen Einflüsse vermindert sich der autonome Einfluss des Verhältniswahlsystems auf die Frauenrepräsentation enorm, d.h. es gibt Verhältniswahlssysteme mit sehr geringer Frauenrepräsentation, wenn die kulturellen Voraussetzungen nicht erfüllt sind und es gibt umgekehrt auch Mehrheitswahlssysteme mit einer hohen Frauenrepräsentation⁴.

Eine Steigerung der Diversität durch starre Listen kann es also nur geben, wenn die Parteien dies auch gezielt umzusetzen versuchen. Oft sind jedoch überhaupt keine gravierenden Unterschiede hinsichtlich der Verteilung z.B. des Geschlechtsmerkmals bei Direktmandatsgewinnern und Listenmandatsträgerinnen und -trägern zu erkennen. Die Grünen z.B. hatten aufgrund ihres kulturellen Selbstverständnisses auch im aktuellen System ohne starre Listen eine annähernd paritätische Verteilung, bei einer Partei wie z.B. der FDP wiederum ist aufgrund deren kulturellen Selbstverständnisses kein nennenswerter Effekt auf die Geschlechterquote durch die Einführung starrer Listen zu erwarten. Zudem kommt hinzu, dass der „Ticket-balancing“-Effekt natürlich nur bei Parteien angewandt werden kann, die überhaupt über Listenmandate verfügen. D.h. gerade bei der größten Partei, die meist

³ Vgl. Matland, R. E. (2005). Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems, in: Ballington, J./Karam, A. (Hrsg.): *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Stockholm: International IDEA, 93–111.

⁴ Vgl. Moser, R. G./Scheiner, E. (2012). *Electoral Systems and Political Context. How the Effects of Rules Vary Across New and Established Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press und Ruedin, D. (2013). *Why Aren't They There? The Political Representation of Women, Ethnic Groups and Issue Positions in Legislatures*. Colchester: ECPR Press.

ausschließlich Direktmandate erhält, wie z.B. die CDU in Baden-Württemberg bei der Bundestagswahl 2021, bei der der Effekt also den stärksten Einfluss auf die Verteilung der Geschlechter hätte, kommt er überhaupt nicht zum Tragen. Ein Gesetzgeber, der an Parität interessiert ist, sollte also vor allem an den Wahlkreisen ansetzen. Die Möglichkeit der Nominierung von jeweils zwei Kandidatinnen bzw. Kandidaten in einem Wahlkreis durch jede Partei würde hier offensichtlich einen wesentlich größeren Effekt ausüben als die letztlich folgenlos bleibende Liste.

Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung des „ticket-balancing“ ist ein kulturelles Vorverständnis, dass eine entsprechende diverse Verteilung gewünscht wird, in Bezug auf die Repräsentation von Frauen ist dabei meist von einer paritätischen Repräsentation im Gleichklang mit den Anteilen in der Gesamtbevölkerung, also annähernd 50:50, die Rede. Da angenommen werden kann, dass das kulturelle Vorverständnis bei den Grünen am stärksten ausgeprägt ist, lohnt sich ein genauerer Blick auf die Effekte einer Liste im Vergleich zur offenen spontan konstruierten Verteilung aufgrund von dezentralen Nominierungsentscheidungen in den Wahlkreisen. Derzeit liegt der Frauenanteil bei den Grünen in Baden-Württemberg bei genau 50 Prozent, im letzten Landtag lag er bei 47 Prozent⁵, beides also unter dem aktuellen Wahlgesetz. Im aktuellen Bundestag liegt der Frauenanteil bei den Grünen auf der Landesliste von Baden-Württemberg bei 11 von 18, also 61 Prozent (insgesamt im Bundestag bei 59 Prozent, im letzten Bundestag bei 58 Prozent). Die Parität wird desto besser verwirklicht, je geringer der Abstand des Frauen- bzw. Männeranteils von 50 Prozent ausfällt. Das Ziel der Parität wurde also bei den Grünen in Baden-Württemberg bei den letzten beiden Landtagswahlen unter dem aktuellen Wahlsystem mit einem durchschnittlichen Abweichungswert von 1,5 Prozentpunkten wesentlich besser angenähert als bei den Bundestagswahlen, bei denen der durchschnittliche Abweichungswert für alle Landlisten bei den letzten Bundestagswahlen bei mehr als 8 Prozentpunkten lag. Der „Paritätsfehler“ liegt bei den Grünen im Listensystem also bei mehr als dem 5fachen des Fehlers im aktuellen Wahlsystem von Baden-Württemberg. Nachbesserungsbedarf in Bezug auf eine zielgenauere Verwirklichung der Parität ergäbe sich hier also eher beim Listensystem bzw. bei der

⁵ 2006 und 2011 lag der Anteil mit 35 bzw. 31 Prozent deutlich niedriger. Entscheidend aber ist, dass eine entsprechende Hintergrundkultur ausreichend ist, um eine annähernde Parität zu erzielen, was sich an den aktuelleren Ergebnissen zeigt.

spezifischen Form, wie dieses bei den Grünen umgesetzt wird, und nicht bei dem aktuellen Wahlsystem in Baden-Württemberg.

Soll sich die Diversität auf mehr als nur ein Kriterium wie das Geschlecht beziehen, benötigt man theoretisch eine multikriterielle Quotierung. Dies ist in der Realität eine äußerst komplexe und kaum zu lösende Aufgabe, die mit der Freiheit der Wahl bei der Nominierung sehr schnell in Konflikt gerät, wenn z.B. der nächste Listenplatz mit einer Person eines bestimmten Geschlechts aus einer bestimmten Region, einer bestimmten Altersgruppe und womöglich mit oder ohne Migrationshintergrund und anderen bestimmten Eigenschaften besetzt werden soll. In der Praxis wird man daher darauf achten, dass für eine Gruppe von Listenplätzen die sogenannten Randverteilungen der Kriterien halbwegs zutreffen. Es wird also nicht für jeden Listenplatz möglich sein, eine spezifische Kombination von Quotenmerkmalen zu erfüllen, sondern innerhalb eines bestimmten Bereichs von Listenplätzen soll es jeweils zu einem halbwegs ausgewogenen Anteil der relevanten Merkmale kommen. Dass dies aber dennoch eine kaum zu bewältigende Aufgabe in der Praxis darstellt, lässt sich unter anderem am Vielfaltsstatut der Grünen belegen, das – im Gegensatz zum Frauenstatut – keine verfahrensmäßige Umsetzung der Ziele vorschreibt und aus den eben genannten Grünen über eine Absichtserklärung und die Bekundung des guten Willens nicht hinauskommt. Das einzige Verfahren, das tatsächlich eine gute Quotierung beliebig vieler bekannter und auch unbekannter Kriterien ermöglichen würde, wäre ein striktes Zufallsverfahren.

Ad 6. Starre Listensystem stärken die Steuerungsfähigkeit der Parteiführung bei der Nominierung von Kandidaten und können die Herausbildung einer Kaste von Berufspolitikern fördern

Wenn man von Diversität spricht, muss man aber überlegen: Diversität von was und in welcher Hinsicht? Starre Listen sind daher, je nachdem welchen Diversitätsbegriff man anlegt, nicht nur keine Garanten von Diversität in Hinsicht auf bestimmte Merkmale wie Geschlecht, Ethnie, Region etc., sondern sie neigen umgekehrt sogar dazu, in einer bestimmten Hinsicht gerade das Gegenteil von Diversität und eine ausgesprochen monotone Einförmigkeit zu erzeugen. Starre Listen kommen zwar in der Regel in Verhältniswahlsystemen zum Einsatz, sie widersprechen aber in wesentlichem Ausmaß der fundamentalen Begründung eines Verhältniswahlsystems in

der Tradition von Thomas Hare und John Stuart Mill⁶, nach der sich Wähler mit übereinstimmenden Interessen über das Wahlgebiet ihre eigenen virtuellen Wahlkreise bilden können, für die sie ihre Abgeordneten wählen. Diese Form des Verhältniswahlsystems arbeitet mit offenen Stimmzetteln, auf denen *die Wähler* ihre Präferenzen über mehrere Kandidaten angeben können und es findet Anwendung z.B. in Irland und Malta. Die grundlegende Frage lautet: Wer soll die Mandate, die einer Partei aufgrund der Wählerstimmen zustehen, nach welchen Maßstäben welchen Personen zuordnen? Dabei lassen sich eine basisdemokratische Logik und eine Franchise-Logik unterscheiden. Basisdemokratische Modelle wie das von Hare/Mill oder auch das aktuelle Wahlsystem in Baden-Württemberg geben den Wählern, die die Sitze über ihre Stimmen gewissermaßen „finanziert“ haben, auch entscheidende Mitwirkungsrechte bei der personalen Besetzung der Mandate. Bei Franchise-Modellen betrachtet die Partei die ihr zustehenden Mandate mehr oder weniger als ihr Eigentum, das sie nach ihr angemessen erscheinenden Maßstäben an bestimmte Personen verteilt. Starre Listen entsprechen dieser Logik. „Die Partei“ entspricht dabei erst einmal der Nominierungsversammlung der Vertreter der lokalen Unterorganisationen der Parteien. In der Regel aber bildet sich eine unter maßgeblichem Einfluss vom Parteivorstand konstruierte dominante Mehrheitskoalition heraus, die im Prinzip die Vergabe aller oder zumindest eines sehr großen Teils der relevanten Listenplätze steuern kann. Im extremen Fall bildet sich dabei eine Gruppe von Kandidatinnen und Kandidaten heraus, die sehr homogen und alles andere als divers sind hinsichtlich der Unterstützung, die sie seitens der Parteiführung erfahren. Es kommt also darauf an, welche Art von Demokratie wir haben wollen. Grundsätzlich ist es richtig und wichtig, dass Parteien ihren wichtigen Funktionären auch Belohnungen in Form von attraktiven Ämtern anbieten können, damit diese einen Anreiz haben, sich langfristig in der Partei zu engagieren. Auch benötigt eine schlagkräftige Partei eine gewisse Verlässlichkeit, mit der sie die für ihre Organisation wichtigen Führungsleute erhalten kann. Dies spricht für reservierte Plätze auf Listen. Allerdings genügt für diese Zwecke auch eine Liste, die eher ein Fünftel oder Sechstel der regulären Sitze umfasst und nicht die Hälfte. Hinzu kommt, dass die Listenplätze sehr asymmetrisch zwischen den Parteien verteilt sind. Während die stärkste Partei in der Regel überwiegend Direktmandate hat, sind bei den übrigen Parteien fast alle Mandate Listenmandate. Der zentrale Zugriff der Parteispitze ist dann praktisch umfassend. Der

⁶ Hare, Thomas (1865)[1859]: *The Election of Representatives*. London; Mill, John Stuart (1998)[1861]: *Considerations on Representative Government*. In: John Gray (Hg.): *John Stuart Mill: On liberty and other essays*. Oxford, 203-467

Vorschlag geht also zu weit, indem er den starren Listen mehr Bedeutung einräumt, als aus demokratietheoretischen Gründen wünschenswert wäre.

Ad 7. Durch den vorliegenden Gesetzesentwurf käme es zu einer deutlich verminderten unmittelbaren personalen Repräsentation der Wähler

Wie der Name schon sagt, ist das Konzept der Repräsentation zentral für die repräsentative Demokratie. Mehrheitswahlsysteme betrachten Abgeordnete meist als autonome und unabhängige Abgeordnete, die ihr Mandat im Sinne einer Treuhänderschaft mit einem sehr weitgehenden Spielraum ausüben. Die Bedeutung des freien Mandats wird auch in unserer Form der personalisierten Verhältniswahl hervorgehoben, es wird dabei aber ein stärkerer Akzent auf eine im weitesten Sinn spiegelbildliche Abbildung der Bevölkerung durch ihre Abgeordneten gelegt. In beiden Fällen ist zentral, dass vor allem die Interessen der Bürger bzw. Wähler in angemessener Weise berücksichtigt werden müssen. Die spezifische Ausrichtung der Interessen bestimmter Wählergruppen drückt sich dabei weitgehend im Programm der Partei aus, die sie wählen. Insofern, ganz im Sinne des Konzepts der sogenannten „virtuellen Repräsentation“ nach Edmund Burke, kommt es vor allem darauf an, dass die Wähler durch Abgeordnete der von ihnen gewählten Partei vertreten werden. Sitzt der von ihnen konkret gewählte Abgeordnete nicht im Parlament, wird aber durch seinen programmatischen Zwilling in der Partei vertreten, der genauso abstimmt, wie der direkt gewählte Kandidat abgestimmt hätte, scheint der Interessenvertretung der Wähler kein Abbruch zu geschehen. Aber die Bedeutung der Personalwahl geht wesentlich tiefer. Sie wird so interpretiert, dass es hier zur konkreten Knüpfung eines Bandes zwischen Wähler und Abgeordneten kommt. Personen spielen eben doch eine Rolle. Es kommt dabei nicht unbedingt darauf an, dass der von mir gewählte Abgeordnete noch einmal besondere persönliche Eigenschaften besitzt, sondern *dass er der von mir gewählte Abgeordnete ist*. Die Knüpfung dieses Bands gewährleistet die Verankerung des Parlaments in der Bevölkerung.

Im Bundestagswahlsystem und dem vorgeschlagenen Entwurf kommt das Personalwahlelement nur in der Form der Wahl der Wahlkreiskandidaten vor. Da die Wahlkreis- bzw. Direktmandate aber in der Regel überwiegend von der stärksten Partei stammen, können fast nur noch die Wähler dieser Partei Abgeordnete haben, die als Personen von ihnen gewählt worden sind und mit denen sie dieses besondere Band verknüpft. Die besondere Eleganz des aktuellen Wahlsystems von Baden-Württemberg aber besteht darin, dass die Wähler aller Parteien über Abgeordnete verfügen, die von ihnen als Personen gewählt worden sind, und dass im Rahmen der Vergabe der Zweitmandate diejenigen Kandidaten die

Mandate der Partei erhalten, die den stärksten personalen Zuspruch erhalten haben. Die Mandate fallen also dort bzw. bei den Personen an, wo sie am stärksten verdient worden sind bzw. wo durch den Wählerzuspruch der stärkste Anspruch entsteht. Dies ist ein höchst attraktives basisdemokratisches Element des aktuellen Wahlsystems. Nicht nur kommt es zu basisdemokratischen dezentralen Nominierungsentscheidungen der lokalen Parteiorganisationen, die nach dem Vorschlag nur noch dann relevant sind, wenn die Kandidaten Direktmandate gewinnen, sondern in Form der impliziten offenen Liste üben die Wähler selbst Einfluss darauf aus, wer aufgrund des durch ihre Stimmen unterfütterten Sitzanspruchs auch tatsächlich im Parlament sitzt.

Wir können daher in Anlehnung an Ideen von Lutwidge Dodgson, besser bekannt auch als Lewis Carroll⁷, ein Maß für unmittelbare personale Repräsentation entwickeln. Ein Wähler soll dann als unmittelbar personal repräsentiert betrachtet werden, wenn ein von ihm in Form einer Personalwahl gewählter Kandidat bzw. eine Kandidatin auch im Parlament vertreten ist *und zwar, weil er von ihm oder ihr und anderen Unterstützern gewählt worden ist*. Ein unterlegener Wahlkreiskandidat mag z.B. dennoch über die Liste ins Parlament einziehen, aber er verdankt seinen Einzug eben nicht mehr dieser Wählerstimme für ihn als Person, sondern bestenfalls nur noch der Wählerstimme für seine Partei, die den ihm zugewiesenen Listenplatz nun mit diesen Stimmen für die Partei bezahlt.

Im Falle der personalisierten Verhältniswahl im Sinne der vorgeschlagenen Konstruktion ist diese Maßzahl sehr einfach zu berechnen, sie entspricht einfach der Anzahl der für die siegreichen Wahlkreiskandidaten abgegebenen Stimmen, das waren z.B. bei der letzten Landtagswahl insgesamt 1 614 390 Stimmen. Nach dem aktuellen Wahlsystem wirken sich zusätzlich all diejenigen Stimmen auf die personale Besetzung aus, die für einen Wahlkreiskandidaten abgegeben werden, der auf der Rangliste der besten Ergebnisse noch einen der Plätze für ein Zweitmandat erhält, das waren 2021 weitere 1 065 817 Stimmen, so dass nun insgesamt 2 680 207 Stimmen wirksam hinsichtlich der personalen Zusammensetzung wurden. Der Anteil der personal repräsentierten Wähler an allen ca. 4,86 Millionen Wählern beträgt demnach 33 Prozent nach dem Gesetzesentwurf und 55 Prozent im aktuellen Wahlsystem. Das Personalwahlelement wird durch das neue Gesetz im Vergleich zum aktuellen Gesetz also um ungefähr 40 Prozent bzw. um mehr als eine Million Wähler verringert, vor allem sind dann fast nur noch die Wähler der Grünen für die personale Besetzung des

⁷ Vgl. McLean, Iain/ Alistair McMillan/ Burt L. Monroe (Hg.)(1996): A Mathematical Approach to Proportional Representation: Duncan Black on Lewis Carroll. Dordrecht

Parlaments von Bedeutung, die einen erfolgreichen Direktkandidaten der Grünen gewählt haben.

Ad 8. Ersatzbewerber für Wahlkreiskandidatinnen und Wahlkreiskandidaten unterminieren die mit der Aufstellung von Wahlkreiskandidaten bezweckte Verwirklichung des Personenwahlelement

Ersatzbewerber für Wahlkreiskandidaten führen das Element der Personalwahl ad absurdum. Denn aus der unmittelbaren Legitimation eines Wahlkreissiegers durch die relative Mehrheit der Erststimmen lässt sich keineswegs eine ähnliche Legitimation für den Ersatzkandidaten ableiten. Das Personalwahlelement besteht ja gerade in der Wahl *einer* bestimmten Person. Diese Wahl ist daher nicht die Wahl eines Teams oder eines Pakets, sondern allein die des Wahlkreiskandidaten. Der Wähler hat gar keine realistische Möglichkeit, die potenzielle Nachrückmöglichkeit des Ersatzkandidaten in seine Entscheidung mit einzubeziehen. Das wäre auch gar nicht wünschenswert, weil der Wähler dann Überlegungen über das Alter, das Übergewicht und andere Gesundheitsfaktoren oder die Motivation, Abgeordneter zu bleiben, in seine Entscheidung mit einbeziehen müsste. Noch sinnloser wird die Konstruktion durch die Einführung des Zweistimmensystems, das ja explizit damit begründet wird, dass der Wähler einer Partei, deren Wahlkreiskandidat ihm nicht zusagt, ja mit der Erststimme nun einen Kandidaten einer anderen Partei wählen kann. Soll diese Stimme dann wieder zurückgenommen werden können, wenn der gewählte Kandidat der anderen Partei ausscheidet und der ihm nachfolgende Ersatzkandidat aus der Sicht des Wählers noch schlechter ist als der ursprünglich verschmähte der eigenen Partei? Da solche konditionalen Stimmabgaben nicht möglich sind, ist die Konstruktion des Ersatzbewerbers unsinnig. Eine Nachrückerregelung wäre nur dann angebracht, wenn der Wähler selbst eine bestimmte Form der Konditionalität definieren könnte, wie mit seiner Stimme umgegangen werden soll, wenn der ursprünglich damit gewählte Kandidat ausscheidet. Das ginge, wenn der Wähler selbst die Nachrücker bezüglich des Empfangs der Stimme bestimmen könnte, z.B. in Form einer Art von Präferenzstimmverfahren wie dem Alternative Vote-Verfahren, das in Australien angewandt wird. Die vorgeschlagene Form im Gesetzesentwurf aber ist widersinnig.

Ad 9. Ersatzbewerber für Listenkandidaten widersprechen der Listenlogik und verstoßen womöglich gegen Gleichheitserfordernisse

Der intendierte Zweck einer Nachrückerregelung für Listenplätze besteht vermutlich in der Garantie einer Quotenerfüllungskonstanz. D.h. mit der Ersatzbewerberlösung soll erreicht werden, dass die Quotierungsziele, die mit dem ursprünglichen Listenkandidaten erreicht wurden, nun auch durch den Ersatzkandidaten abgedeckt werden können. Wenn die betroffene Partei aber z.B. eine Partei ist, die auch einige Direktmandate gewinnt, ist der dadurch bewirkte Effekt der Zerschließung der Quotierungslogik der Liste wesentlich weitreichender als der durch einen alles in allem doch eher unwahrscheinlichen Ausfall eines Listenmandatsträgers bewirkte. Aber auch bei Parteien, die keine Direktmandate gewinnen, lohnt der Aufwand nicht. Handelt es sich um eine multikriterielle Quotierung, dann kann diese sowieso nicht durch die Kombination bestimmter Merkmale auf bestimmten Listenplätzen umgesetzt werden, sondern nur durch die Einhaltung einer Art von Randverteilung über einen Bereich von Listenplätzen. Eine hinsichtlich der Erfüllung der Quotierungsanforderungen zur Originalliste exakt spiegelbildliche Ersatzbewerberliste ist daher gar nicht möglich. Handelt es sich hingegen um eine monokriterielle Quotierung oder eine multikriterielle Quotierung mit einem dominanten Quotierungsmerkmal, wofür vermutlich vor allem das Geschlecht in Frage kommt, dann ist die Verzerrung der Quotierung durch den Ausfall einzelner Listenplätze eher sehr gering und in keiner Weise systematisch, sondern eine reine Zufallsabweichung. Die Aufstellung solcher Listen wäre ein extrem komplexer Prozess, der den Nominierungsaufwand im Prinzip verdoppeln würde. Gleichzeitig würde die Transparenz der Listen extrem leiden. Der Ertrag im Verhältnis zum Aufwand wäre in jedem Fall zu gering und der Effekt zudem sogar insgesamt fragwürdig, weil ja durch die Ersatzbewerber die Grundlogik der Liste als Ausdruck von Priorisierungsentscheidungen zerstört wird.



Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ☎ 40204 Düsseldorf
PRuF - Geb. 27.03 Ebene 00 Raum 20

Landtag von Baden-Württemberg
Ausschuss des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen

Institut für Deutsches
und Internationales
Parteienrecht und
Parteienforschung
Zentrale Wiss. Einrichtung

Prof. Dr. Sophie Schönberger
Direktorin

-15722

pruf@hhu.de

Hausanschrift: Ulenbergstr. 127
www.pruf.de

Düsseldorf, 14.03.2022

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf
Gebäude 37.03
Ebene 00 Raum 20

www.hhu.de

**Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und des Gesetzes über die Landtagswahlen –
Drucksache 17/1281**

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung am 16.3.2022

Der Gesetzentwurf und die zugehörigen Änderungsanträge verhandeln verschiedene Themen. Zum einen geht es um eine Änderung des Systems der Landtagswahl (I.), zum anderen um eine Absenkung des Wahlalters (II.). Schließlich soll die verfassungsrechtliche Regelung über den Alterspräsidenten abgeschafft (III.) und eine Regelung zur elektronischen Beschlussfassung der Verfassungsorgane in die Verfassung eingefügt werden (IV.). Der Änderungsantrag bzgl. der Digitalisierung des Gesetzblatts wird hier demgegenüber nicht kommentiert, da er keine Probleme aufzuwerfen scheint.



I. Landtagswahlssystem

Der Gesetzentwurf möchte das bestehende – in dieser Form in Deutschland einmalige – Landtagswahlrecht durch ein Zwei-Stimmen-Wahlrecht nach dem Vorbild des Bundestagswahlrechts ersetzen. Das vorgeschlagene Modell bietet den Vorteil, dass es durch die Einführung von Landeslisten der Parteien und der Abkehr von einer reinen Wahlkreiswahl eine vielschichtigere Kandidatenaufstellung erlaubt, die Möglichkeit zur Berücksichtigung von Aspekten der Diversität bei der Kandidatenaufstellung vergrößert und eine stärkere personelle Kontinuität bei der Zusammensetzung des Landtags ermöglicht (1.). Der Entwurf überträgt jedoch gleichzeitig die aus dem Bundestagswahlrecht bekannten Probleme in das Landtagswahlrecht. Dies betrifft zum einen die Wahrscheinlichkeit



der deutlichen Vergrößerung des Parlaments (2.), zum anderen die paradoxe Regelungstechnik des Zwei-Stimmen-Systems (3.). Die Regelung über das Nachrücken bei ausscheidenden Listenbewerbern ist zudem in der im Originalentwurf vorgesehenen Fassung verfassungswidrig (4.).

1. Vorteile der Einführung von Parteilisten

Dadurch, dass nach dem vorgeschlagenen Modell Kandidat*innen nicht allein über die Wahl in Wahlkreisen, sondern auch über Landeslisten der Parteien ein Parlamentsmandat erhalten, wird die Kandidatenauswahl diversifiziert. Sowohl auf der Ebene des Wahlkreises als auch auf Landesebene finden nun Auswahlprozesse statt. Dadurch wird die Entscheidungsbasis insgesamt breiter. Die Möglichkeit, Kandidat*innen über Landeslisten aufzustellen, ermöglicht darüber hinaus, anders als bei Wahlkreiskandidaturen, bestimmte Aspekte der Diversität zu berücksichtigen. Das kann – je nach Programm der jeweiligen Partei – eine Diversität nach Geschlecht, Alter, regionaler Herkunft, formalem Bildungsgrad oder beliebigen anderen Kriterien sein. In Ein-Personen-Wahlkreisen lassen sich derartige Kriterien bisher bei der Kandidatenaufstellung hingegen nicht berücksichtigen.

Darüber hinaus erlaubt die Kandidatenaufstellung über Parteilisten auch eine stärkere Planbarkeit politischer Karrierewege, da die einzelnen Kandidat*innen nicht von im Einzelnen wenig vorhersehbaren Wahlkreisergebnissen abhängig sind, sondern eine „Absicherung“ über die Landesliste es ermöglicht, Kandidaturen unabhängiger von zum Teil zufälligen Ergebnissen in Einzelwahlkreisen zu gestalten. Damit wird in jedem Fall eine Professionalisierung der Karrierewege von Landtagsabgeordneten ermöglicht. Dies muss nicht zwangsläufig zur Bildung einer „Kaste“ von Berufspolitikern führen, sondern bildet vielmehr die tatsächliche Professionalisierung in diesem Bereich ab.

Dass die Bindung der Wähler*innen an die Abgeordneten im Übrigen durch die Wahl über Parteilisten statt durch Wahlkreise substantiell demokratisch schlechter wäre, ist im Übrigen ein Argumentationstopos, der empirisch in dieser Form bisher nicht belegt ist.

2. Vergrößerung des Parlaments

Wie auch das geltende Bundestagswahlrecht birgt allerdings auch das vorgeschlagene System das sehr hohe Risiko, dass der Landtag deutlich mehr als die gesetzlich als Regelfall festgeschriebenen 120 Abgeordnete hat. Im Vergleich zum Bundestagswahlrecht ist dieses Risiko hier deshalb strukturell abgemildert, weil es nur einheitliche Landeslisten der Parteien gibt, so dass nicht auch noch innerhalb der Parteien Ausgleichsbedarfe



entstehen können. Umgekehrt erhöht sich das Risiko einer Vergrößerung hier dadurch, dass mehr als 50 % der Landtagssitze über die relative Mehrheit im Wahlkreis vergeben werden sollen. Der Änderungsantrag von FDP/DVP trägt diesem Umstand Rechnung. Im Übrigen kann hier auf die Ausführungen und Berechnungen des Sachverständigen Joachim Behnke verwiesen werden.

3. Paradoxe Regelungsstruktur des Zwei-Stimmen-Systems

Die Übernahme des Zwei-Stimmen-Systems aus dem Bundestagswahlrecht überträgt auch die dortige Regelungsparadoxie in das Landtagswahlrecht.¹

Im vorgeschlagenen Wahlrecht nach dem Vorbild des Bundestagswahlrechts soll jeder Wähler eine Erststimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten und eine Zweitstimme für die Wahl einer Landesliste. Da das Wahlsystem im Ergebnis auf einer reinen Verhältniswahl zwischen Kandidaten der politischen Parteien beruht, entscheidet in diesem Modell allein die Zweitstimme über die parteipolitische Zusammensetzung des Landtags. Der Erststimme soll hingegen die Aufgabe zukommen, ein Element der Personenwahl in das Wahlsystem zu integrieren. Die Frage, welche Personenwahl genau der Wähler mit Wahrnehmung seiner Erststimme trifft, d.h. zwischen welchen Wahlalternativen genau er sich entscheidet, scheint auf den ersten Blick banal: Da er mit seiner Erststimme einen Wahlkreisabgeordneten wählt, muss seine Wahlmöglichkeit diejenige zwischen den verschiedenen als Wahlkreisbewerbern zugelassenen Kandidaten sein. Dadurch, dass die Ergebnisse der Personenwahl mit denen der Verhältniswahl verrechnet werden, die Erststimme also nicht für sich alleine wirkt, sondern immer eine Wechselwirkung mit dem Ergebnis der Zweitstimmen zeitigt, ist eine solche eindimensionale Betrachtung der Wirkungsweise der Erststimme allerdings stark verkürzt und gibt die Wahlalternativen nicht zutreffend wieder.

Die Erststimme kann hinsichtlich der Auswahl, die mit ihr getroffen wird, daher nur zusammen mit der Zweitstimme richtig erfasst werden. Der Wähler entscheidet nämlich mit seiner Erststimme nicht nur, ob Direktkandidat A oder Direktkandidat B in den Landtag einzieht, sondern im gleichem Maße auch darüber, ob die der A-Partei nach dem Ergebnis der Zweitstimmen zustehenden Mandate durch den Direktkandidaten oder vielmehr durch einen Listenkandidaten besetzt werden soll. Durch diese Verquickung zweier Wahlentscheidungen entsteht ein äußerst komplexes Entscheidungsmuster: Votiert ein Wähler sowohl mit seiner Erst- als auch mit seiner Zweitstimme für die A-Partei, so bringt er mit seiner Zweit-

¹ Vgl. dazu Schönberger, JöR 67 (2019), 1 ff.



stimme zunächst seinen Willen zum Ausdruck, dass die A-Partei möglichst viele Sitze im Landtag erhält. Mit seiner Erststimme drückt er demgegenüber zum einen aus, dass er lieber den Direktkandidaten der A-Partei als einen anderen Direktkandidaten im Landtag vertreten wissen möchte. Diese Auswahl geht aber nicht über den Aussagegehalt seiner Zweitstimme hinaus, da er hier ja bereits seinen Willen zum Ausdruck gebracht hat, dass die A-Partei möglichst viele und damit mehr Mandate als alle anderen Parteien erhält. Insofern deckt sich die Wahlentscheidung aus der Erststimme mit derjenigen der Zweitstimme. Darüber hinaus bringt der Wähler aber – und hier kommt der Erststimme eigenständige Bedeutung gegenüber der Zweitstimme zu – zum Ausdruck, dass er lieber den Direktkandidaten als einen Listenkandidaten für die A-Partei im Landtag sehen möchte. Freilich wird dem Wähler diese Entscheidungsalternative in den seltensten Fällen bewusst sein.

Votiert ein Wähler hingegen mit der Zweitstimme für die A-Partei, mit der Erststimme aber für den Wahlkreiskandidaten der B-Partei, liegt also ein Fall des sog. Stimmensplittings vor, so stellt sich die dahinterliegende Wertung als deutlich komplexer dar. Zunächst einmal bringt der Wähler mit seiner Zweitstimme auch hier seinen Willen zum Ausdruck, dass die A-Partei möglichst viele Sitze und damit mehr Sitze als die anderen Parteien im Landtag erhält. Betrachtet man den Aussagewert der Erststimme demgegenüber zunächst isoliert, scheint er sich in Widerspruch zu demjenigen der Zweitstimme zu setzen: Denn mit der Erststimme votiert der Wähler dafür, dass lieber der Kandidat der B-Partei als die Kandidaten anderer Parteien in den Landtag einziehen soll.

Als überhaupt in irgendeiner Weise nachvollziehbare Wahlentscheidung erweist sich dieses Verhalten nur, wenn man die wahlrechtliche Verquickung beider Stimmen in die Betrachtung mit einbezieht. Dann kann sich eine solche Form des Stimmensplittings nämlich zum einen als eine „wenn-schon-dann-aber“-Entscheidung darstellen: Der Wähler will zwar eigentlich, dass die A-Partei und nicht die B-Partei möglichst viele Sitze im Landtag erhält. Wenn die B-Partei aber schon ein Mandat erringen kann, so soll dieses lieber von dem Direktkandidaten als von einem Listenkandidaten besetzt werden. Der Wähler übt in dieser Konstellation also eine Wahloption über die personale Zusammensetzung einer Landtagsfraktion aus, deren Zustandekommen er mit seiner Stimme gar nicht unterstützt. Diese Möglichkeit stellt aber keine sinnvolle Gestaltungsoption des Wahlrechts dar.

4. Verfassungswidrige Nachrückerregelung

Schließlich erweist sich die im ursprünglichen Gesetzentwurf vorgesehene Regelung zum Nachrücken für ausgeschiedene Listenkandidat*innen als verfassungswidrig. Sie verstößt gegen das Demokratieprinzip,



weil im Fall eines Nachrückens eines Wahlkreisersatzbewerbers auf ein Listenmandat keine hinreichende demokratische Legitimation durch die Wähler*innen vorliegt.

Wird ein*e Listenkandidat*in in den Landtag gewählt, so erfolgt die demokratische Legitimation über die Zweitstimme, die die Wähler*innen abgeben. Mit dieser Stimme geben die Wähler*innen eine Wahlentscheidung für eine von der Partei aufgestellte Liste ab. Sie entscheiden damit zwar selber nicht über die Kandidatenauswahl und -reihenfolge innerhalb der Liste – dabei handelt es sich vielmehr um eine Wahlvorbereitungshandlung, die von den Parteien vorgenommen wird. Die Wähler*innen machen sich diese Vorbereitungshandlung aber zu eigen, wenn sie ihre Stimme abgeben und damit die von der Partei beschlossene Liste in genau dieser Form mit demokratischer Legitimation versehen. Die Abgabe der Zweitstimme und damit auch die demokratische Legitimation durch die Wähler*innen bezieht sich dabei nicht nur auf einzelne Kandidat*innen, sondern auf die Liste in ihrer gesamten Form und damit alle Kandidat*innen, die auf der zur Wahl stehenden Liste kandidieren.

Damit sich die Wahlentscheidung tatsächlich auch auf diese gesamte Liste erstrecken kann, werden die Landeslisten vor der Wahl im Staatsanzeiger bekannt gemacht. Damit werden zwar nicht alle Kandidat*innen, die durch den Wahlakt demokratisch legitimiert werden sollen, auf dem Wahlzettel abgedruckt. Durch die öffentliche Bekanntmachung hat aber jede*r Wähler*in die Möglichkeit, von der gesamten Liste Kenntnis zu nehmen. Unabhängig davon, ob er oder sie von dieser Möglichkeit tatsächlich Gebrauch macht, führt dies dazu, dass die komplette Liste in seine oder ihre Wahlentscheidung und damit auch in die davon ausgehende demokratische Legitimation mit einbezogen wird. Aus diesem Grund können auch in verfassungskonformer Weise entsprechend den Regelungen im Bundeswahlgesetz oder in anderen Landeswahlgesetzen freiwerdende Mandate aus dieser Liste nachbesetzt werden, solange noch Kandidat*innen vorhanden sind. Ist die Liste hingegen erschöpft, scheidet in verfassungskonformer Weise in diesen Wahlgesetzen eine Nachbesetzung freigewordener Mandate aus. Auf diese Weise sind die Anforderungen an eine demokratische Wahl und eine hinreichende demokratische Legitimation auch bei einer Listenwahl gewahrt.

Der hier vorgelegte Entwurf geht demgegenüber einen anderen Weg. Er bestimmt, dass im Falle des Ausscheidens eines/r über die Landesliste gewählten Abgeordneten der- oder diejenige Bewerber*in nachrücken soll, der oder die in dem Wahlkreis, in dem der oder die Abgeordnete sich erfolglos um ein Mandat beworben hat, als Ersatzkandidat für den/die betroffene*n Kandidat*in kandidiert hat. Damit ist der oder die Ersatzkandidat*in, der oder die durch das Nachrücken ein Landtagsmandat erhält, aber gerade nicht durch die Zweitstimme der Wähler*innen legitimiert,



weil er oder sie auf der Landesliste nicht zur Wahl stand. Die Auswahl für ein Landtagsmandat erfolgt vielmehr allein aufgrund der Tatsache, dass der- oder diejenige von der Partei als Ersatzkandidat im Wahlkreis nominiert wurde. Eine demokratische Legitimation durch die Wähler*innen könnte hier also allein durch die Erststimme derjenigen Wähler*innen erfolgen, die in dem betroffenen Wahlkreis ihre Stimme abgegeben haben. Doch unabhängig von der Frage, ob eine solche Legitimation eines landesweiten „Zweitstimmenmandats“ durch die Erststimmen, die lediglich in einem einzigen Wahlkreis abgegeben wurden, mit dem Demokratieprinzip vereinbar wäre, scheidet hier eine entsprechende Legitimation schon deshalb aus, weil der Mechanismus des Nachrückens nicht einmal vorsieht, dass auf den entsprechenden Wahlkreisvorschlag überhaupt eine Wählerstimme entfallen ist. Der oder die Ersatzkandidat*in rückt nach der Regelung vielmehr auch dann nach, wenn keine einzige Wählerstimme für den Wahlkreisvorschlag abgegeben wurde, so dass einzig und allein die Aufstellung im Wahlkreis durch die Partei als demokratische Legitimationsbasis für den Mandatserwerb dienen soll.

Damit wird durch die Nachrückerregelung im Gesetzentwurf aber letztlich die Aufstellung im Wahlkreisvorschlag durch die jeweilige Partei und damit die Wahlvorbereitungshandlung zum maßgeblichen Akt, der eine demokratische Legitimation durch das Volk begründen soll, ohne dass sich diese aber tatsächlich auf die Wähler*innen und ihre Wahlentscheidung zurückführen lässt. Es entsteht so ein mittelbares Entsendungsrecht der Partei ohne Rückkopplung an die Wahlentscheidung der Wähler*innen. Damit erfüllt die Nachrückerregelung nicht die Anforderungen an eine demokratische Wahl der Landtagsabgeordneten.

Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieses Verstoßes gegen elementare demokratische Grundsätze ist nicht möglich, da keinerlei verfassungsrechtliche Belange von hinreichend schwerem Gewicht erkennbar sind, die einen solch gravierenden Verstoß rechtfertigen könnten.

Der vorgelegte Änderungsantrag, der die Wahl von Ersatzbewerber*innen für Listenkandidat*innen vorsieht, beseitigt diesen Verfassungsverstoß. Allerdings stellt sich diese Maßnahme im Vergleich zu der im Bundestagswahlrecht vorgesehenen Nachrückerregelung nach der Reihenfolge der regulären Listenbewerber in gewisser Weise als Durchbrechung der Logik der Listenwahl dar, weil hier die Listenkandidaturen in Bezug auf die Nachrückerregelung personalisiert werden, die eigentliche Priorisierung, die in Form der Listenaufstellung stattfindet, also wieder durchbrochen wird. Zudem dürften auf diese Weise die Listen für die Wähler*innen noch unübersichtlicher werden.



II. Absenkung des Wahlalters

Mit dem Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und des Gesetzes über die Landtagswahlen soll das in der Landesverfassung verankerte Wahlalter für das aktive Wahlrecht zum Landtag von 18 Jahren auf 16 Jahre abgesenkt werden. Ab welchem Alter der Verfassungsgeber das aktive Wahlrecht zuspricht, liegt innerhalb eines gewissen Rahmens in seinem politischen Ermessen. Es handelt sich dabei um eine verfassungsunmittelbare Ausgestaltung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl. Die jetzige Verfassungslage ist insofern – gemessen an den rechtlichen Maßstäben der Ewigkeitsklausel des Art. 64 S. 2 LV – ohne Weiteres verfassungskonform. Auch eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre würde keinerlei verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen.

Geht man davon aus, dass junge Menschen mit 16 Jahren heute im Wesentlichen politisch nicht weniger einsichtsfähig sind als 18-Jährige,² spricht daher aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts gegen eine solche Absenkung. Umgekehrt könnte eine solche Absenkung dazu beitragen, die Akzeptanz des politischen Systems bei jungen Menschen und auf diese Weise die Legitimität staatlichen Handelns insgesamt zu erhöhen.

III. Alterspräsident

Mit dem im Entwurf vorliegenden Änderungsantrag der Fraktion GRÜNE, der Fraktion der CDU und der Fraktion der SPD soll Artikel 30 Absatz 3 Satz 2 LV aufgehoben werden. Auf diese Weise soll erreicht werden, dass der Landtag im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie selbst bestimmen kann, welche Person die erste Sitzung einberuft und leitet, insbesondere ob das Kriterium des Lebensalters oder des Dienstalters für das Amt des Alterspräsidenten entscheidend ist.

Diesen Zweck kann die vorgesehene Änderung im streng juristischen Sinne nicht erfüllen. Denn aufgrund des Diskontinuitätsgrundsatzes gilt jede Geschäftsordnung nur für den Landtag, der sie beschlossen hat. Ein neu zusammengetretener Landtag muss sich also eine neue Geschäftsordnung geben, die Geschäftsordnung des vorhergehenden Landtags ist für ihr rechtlich nicht verbindlich. Aus diesem Grund kann die Geschäftsordnung auch keine verbindliche Regelung über die Einberufung des neu gewählten Landtags treffen, weil die Geschäftsordnung selbst erst beschlossen werden kann, wenn die Sitzung durch den Alterspräsidenten einberufen wurde.

² Vgl. *Faas/Leininger*, Wählen mit 16? Ein empirischer Beitrag zur Debatte um die Absenkung des Wahlalters, 2020.



Eine Streichung der Regelung aus der Verfassung würde daher nicht bedeuten, dass man die Regelung über den Alterspräsidenten auf eine andere Normebene (von der Verfassung in die Geschäftsordnung) verschieben würde, sondern dass man sie schlicht aus dem Bereich des rechtlich Vorgezeichneten in den Bereich des rein Politischen verschieben würde. Aufgrund der Strukturierungswirkung, die hier von einer rechtlichen Regelung ausgeht, würde ich von einem solchen Schritt abraten.

IV. Elektronische Beschlussfassung

Derselbe Änderungsantrag sieht ebenfalls die Neueinfügung einer Verfassungsbestimmung vor, nach der Beschlussfassungen im Sinne der Landesverfassung auch ohne physische Präsenz der Stimmberechtigten möglich sind. Ob und unter welchen Voraussetzungen virtuelle Beschlussfassungen zulässig sein sollen, wird der Geschäftsordnungsautonomie des jeweiligen Gremiums überlassen.

Unter welchen Voraussetzungen elektronische Beschlussfassungen im staatsorganisationsrechtlichen Bereich verfassungsrechtlich zulässig sind, ist hoch umstritten. Insbesondere für den Bereich des Parlaments liegt es überaus nahe, die sehr hohen Anforderungen zu übertragen, die das Bundesverfassungsgericht für die elektronische Stimmabgabe bei Wahlen aufgestellt hat.³ Schon aus diesem Grund empfiehlt es sich nicht, diese verfassungsrechtlich überaus anspruchsvolle Materie in den Bereich der Geschäftsordnungsautonomie zu verschieben. In jedem Fall sollte eine entsprechende Änderung gut überlegt und gut vorbereitet sein und nicht im Rahmen eines sehr kurzfristigen Änderungsantrags zu einer vollkommen anderen Materie erfolgen.

³ BVerfGE 123, 39.

Anlage 2

**Zu Teil II TOP 1
8. InnenA/16.3.2022**

**Landtag von Baden-Württemberg
17. Wahlperiode**

Änderungsantrag

**der Fraktion GRÜNE,
der Fraktion der CDU und
der Fraktion der SPD**

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE, der Fraktion der CDU und der
Fraktion der SPD
– Drucksache 17/1281**

**Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und
des Gesetzes über die Landtagswahlen**

Der Landtag wolle beschließen:

Artikel 1 werden folgende Nummern 3 bis 5 angefügt:

„3. Artikel 30 Absatz 3 Satz 2 wird aufgehoben.

4. Artikel 63 wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Nach Maßgabe eines Gesetzes können die Ausfertigung von Gesetzen und
Rechtsverordnungen und deren Verkündung in elektronischer Form vorgenom-
men werden.“

5. Nach Artikel 92 wird folgender Artikel 92a eingefügt:

„Artikel 92a

Die Anwesenheit im Rahmen von Beschlussfassungen nach dieser Verfassung
umfasst die Teilnahme in elektronischer Form. Näheres kann in der Geschäfts-
ordnung des jeweiligen Gremiums bestimmt werden.““

15.3.2022

Hildenbrand
und Fraktion

Blenke
und Fraktion

Binder
und Fraktion

B e g r ü n d u n g

Zu Artikel 1 Nummer 3 – Regelung zum Alterspräsidenten

Durch die Aufhebung der Regelung kann der Landtag im Rahmen seiner Geschäftsordnungsautonomie selbst bestimmen, welche Person die erste Sitzung einberuft und leitet, insbesondere ob das Kriterium des Lebensalters oder des Dienstalters für das Amt des Alterspräsidenten entscheidend ist.

Zu Artikel 1 Nummer 4 – Digitalisierung des Gesetzblatts

Die neue Regelung zur Digitalisierung des Gesetzblatts soll dem Stand der Digitalisierung Rechnung tragen.

In Baden-Württemberg erfolgt die Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen entsprechend den Vorgaben der Landesverfassung in einem analogen Gesetzblatt. Dies ist angesichts der zunehmenden Digitalisierung nicht mehr zeitgemäß. Daher soll durch eine Änderung der Landesverfassung das Gesetzblatt digitalisiert werden, so dass die Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen in elektronischer Form erfolgen kann. Die Einzelheiten der Regelungen sollen einem Gesetz vorbehalten bleiben.

Zu Artikel 1 Nummer 5 – Digitale Beschlussfassung

Mit der Neuregelung zur digitalen Beschlussfassung wird aus Gründen der Rechtssicherheit klargestellt, dass Beschlussfassungen im Sinne der Landesverfassung auch ohne physische Präsenz der Stimmberechtigten möglich sind.

Die Klarstellung dient der Rechtssicherheit zum einen mit Blick auf die Handhabung während der Coronapandemie zur Verringerung der Infektionsschutzrisiken, zum anderen wird dem Stand der Digitalisierung Rechnung getragen.

Ob und unter welchen Voraussetzungen virtuelle Beschlussfassungen zulässig sein sollen, wird der Geschäftsordnungsautonomie des jeweiligen Gremiums überlassen.

Die Klarstellung bezieht sich nur auf die Anwesenheit bei Beschlussfassungen. Die Anwesenheit gemäß dem Zitierrecht nach Artikel 34 ist nicht umfasst.

Anlage 3

**Zu Teil II TOP 1
8. InnenA/16.3.2022****Landtag von Baden-Württemberg
17. Wahlperiode****Änderungsantrag****der Fraktion der FDP/DVP****zu dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE, der Fraktion der CDU und der
Fraktion der SPD
– Drucksache 17/1281****Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und
des Gesetzes über die Landtagswahlen**

Der Landtag wolle beschließen,

Artikel 2 wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 1 wird in § 1 Absatz 2 die Zahl „70“ durch die Zahl „60“ ersetzt.
2. Nach Nummer 2 wird folgende neue Nummer 3 eingefügt:
„3. In § 5 Absatz 1 Satz 1 wird die Zahl ,70‘ durch die Zahl ,60‘ ersetzt.“
3. Die Nummern 3 bis 28 werden die Nummern 4 bis 29.

4.2.2022

Goll, Karrais, Weinmann
und Fraktion**B e g r ü n d u n g**

Die Anzahl der Wahlkreise bestimmt die Höchstzahl der direkt zu wählenden Abgeordneten. Sie ist damit wesentlicher Faktor für die Maximalgröße des Landtags von Baden-Württemberg. Sie fungiert daher gleichsam als natürliche Bremse für die Anzahl der auszugleichenden Überhangmandate. Eine Reduktion der Anzahl der Wahlkreise für die Wahl zum 18. Landtag von Baden-Württemberg ist dringend erforderlich, um das Risiko einer um mehr als 100 Prozent über der Regelgröße des Landtags liegenden Anzahl an Mandaten zu verringern. Dringend erforderlich ist die Reduktion dieses Risikos, um die entstehenden Kosten für die öffentlichen Haushalte in einem vertretbaren Rahmen zu halten, sowie die Arbeitsfähigkeit des Parlaments gewährleisten zu können, die unter einer zu hohen Anzahl an Abgeordneten leiden würde. Die Reduktion der Anzahl der Wahlkreise wirkt dem hinzukommenden Faktor des Stimmensplittings, als potenziellem Treiber der Parlamentsgröße entgegen, entlastet die öffentlichen Haushalte und stellt die Arbeitsfähigkeit des Parlaments sicher.

Anlage 4

**Zu Teil II TOP 1
8. InnenA/16.3.2022****Landtag von Baden-Württemberg
17. Wahlperiode****Änderungsantrag****der Fraktion GRÜNE,
der Fraktion der CDU und
der Fraktion der SPD****zu dem Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE, der Fraktion der CDU und der
Fraktion der SPD
– Drucksache 17/1281****Gesetz zur Änderung der Verfassung des Landes Baden-Württemberg und
des Gesetzes über die Landtagswahlen**

Der Landtag wolle beschließen:

Artikel 2 wird wie folgt geändert:

1. In Nummer 1 wird in Absatz 4 nach Satz 1 folgender Satz eingefügt:

„Für jeden Listenbewerber kann ein Listenersatzbewerber vorgeschlagen werden.“

2. In Nummer 5 werden in Absatz 4 Satz 2 nach dem Wort „Bewerber“ die Wörter „, jeweils einschließlich etwaiger Listenersatzbewerber,“ eingefügt.

3. In Nummer 6 werden nach Satz 2 folgende Sätze eingefügt:

„Ein Bewerber kann in derselben Landesliste als Listenbewerber und als Listenersatzbewerber vorgeschlagen werden. Ein von einer Partei in einem Wahlkreisvorschlag vorgeschlagener Wahlkreisbewerber oder Ersatzbewerber kann nur in einer Landesliste derselben Partei vorgeschlagen werden.“

4. In Nummer 9 Buchstabe c werden in Satz 2 nach dem Wort „Listensatzbewerber“ die Wörter „oder Listenersatzbewerber“ eingefügt.

5. In Nummer 10 Buchstabe b werden die Sätze 3 und 4 wie folgt gefasst:

„Ist der Wahlkreisbewerber, der Ersatzbewerber, ein Listenbewerber oder ein Listenersatzbewerber so mangelhaft bezeichnet, dass seine Person nicht feststeht, ist der Wahlvorschlag für diesen Wahlkreisbewerber, Ersatzbewerber, Listenbewerber oder Listenersatzbewerber ungültig. Entsprechendes gilt, wenn die Zustimmungserklärung des Wahlkreisbewerbers, des Ersatzbewerbers, eines Listenbewerbers oder eines Listenersatzbewerbers nach § 24 Absatz 6 fehlt.“

6. In Nummer 11 wird Absatz 2 wie folgt geändert:

a) Satz 2 wird wie folgt gefasst:

„Beziehen sich die Beanstandungen nur auf einzelne Wahlkreisbewerber, Ersatzbewerber, Listenbewerber oder Listenersatzbewerber, so sind diese zu streichen.“

b) Satz 4 wird wie folgt gefasst:

„Wird auf einem Kreiswahlvorschlag der Wahlkreisbewerber gestrichen und ist ein Ersatzbewerber vorgeschlagen, so tritt der Ersatzbewerber an die Stelle des Wahlkreisbewerbers.“

c) Nach Satz 4 wird folgender Satz eingefügt:

„Wird in einer Landesliste ein Listenbewerber gestrichen und ist für diesen ein Listenersatzbewerber vorgeschlagen, so tritt dieser Listenersatzbewerber an die Stelle des Listenbewerbers.“

7. In Nummer 14 Buchstabe b wird in Nummer 3 das Wort „Bewerber“ durch das Wort „Listenbewerber“ ersetzt.

8. Nummer 23 wird wie folgt gefasst:

„23. § 47 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Lehnt ein gewählter Wahlkreisbewerber die Annahme der Wahl ab, stirbt er vor der Annahme der Wahl, verliert er vor der Annahme der Wahl die Wählbarkeit oder scheidet ein direkt gewählter Abgeordneter aus dem Landtag aus, so tritt der Ersatzbewerber (§ 1 Absatz 3 Satz 1) an seine Stelle. Ist ein Ersatzbewerber nicht oder nicht mehr vorhanden, so wird der Sitz aus der Landesliste derjenigen Partei, von der der gewählte Wahlkreisbewerber oder ausgeschiedene direkt gewählte Abgeordnete vorgeschlagen wurde, in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt; ist die Liste erschöpft, bleibt der Sitz unbesetzt. Wurde im Falle des Satzes 2 der gewählte Wahlkreisbewerber oder ausgeschiedene direkt gewählte Abgeordnete von einer Partei vorgeschlagen, die nicht mindestens 5 Prozent der im Land abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten hat oder für die keine Landesliste zugelassen wurde, bleibt der Sitz unbesetzt.“

b) Nach Absatz 1 werden folgende Absätze 2 und 3 eingefügt:

„(2) Lehnt ein gewählter Listenbewerber die Annahme der Wahl ab, stirbt er vor der Annahme der Wahl, verliert er vor der Annahme der Wahl die Wählbarkeit oder scheidet ein über die Landesliste gewählter Abgeordneter aus dem Landtag aus, so tritt sein Listenersatzbewerber (§ 1 Absatz 4 Satz 2) an seine Stelle. Ist ein Listenersatzbewerber nicht oder nicht mehr vorhanden, so wird der Sitz aus der Landesliste derjenigen Partei, auf deren Landesliste der gewählte Listenbewerber oder Abgeordnete vorgeschlagen war, in der dort festgelegten Reihenfolge besetzt, wobei entsprechend Satz 1 an die Stelle eines ausfallenden Listenbewerbers zunächst sein etwaiger Listenersatzbewerber tritt. Ist die Liste erschöpft, bleibt der Sitz unbesetzt.“

„(3) Stirbt ein Bewerber nach der Zulassung des Wahlvorschlags, aber vor Beginn der Wahlhandlung, oder verliert er in diesem Zeitraum die Wählbarkeit, finden Absätze 1 und 2 für die Feststellung des Wahlergebnisses entsprechend Anwendung.“

c) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 4.“

9. In Nummer 24 wird die Angabe „§ 47 Absatz 3“ durch die Angabe „§ 47 Absatz 4“ ersetzt.

9.3.2022

Hildenbrand
und Fraktion

Blenke
und Fraktion

Binder
und Fraktion

B e g r ü n d u n g

Mit dem Änderungsantrag wird die Mandatsnachfolge von den Sitzen neu geregelt, die über die Landeslisten besetzt werden.

Zu Nummer 1

Den Parteien wird die Möglichkeit gegeben, für die Listenbewerber jeweils Listenersatzbewerber vorzuschlagen. Die Parteien können davon Gebrauch machen, müssen es aber nicht.

Zu Nummer 2 bis 7

Die Regelungen der betreffenden Vorschriften werden auf die durch den Änderungsantrag neu eingeführte Kategorie der Listenersatzbewerber erstreckt.

Zu Nummer 8

Die Regelung bestimmt die Mandatsnachfolge. Sofern ein Listenersatzbewerber vorgeschlagen wurde, rückt dieser nach, wenn der Listenbewerber, für den der Ersatzbewerber ersatzweise vorgeschlagen wurde, die Annahme der Wahl ablehnt, vor der Annahme der Wahl stirbt oder die Wählbarkeit verliert. Das Gleiche gilt, wenn der über die Landesliste gewählte Abgeordnete aus dem Landtag ausscheidet.

Wenn kein Listenersatzbewerber für den Listenbewerber vorgeschlagen wurde oder der Listenersatzbewerber nicht mehr vorhanden ist, wird der frei werdende Sitz über die Landesliste derjenigen Partei besetzt, auf der der Listenbewerber vorgeschlagen war. Hier ist die in der Liste vorgeschlagene Reihenfolge maßgeblich. Ist die Liste erschöpft, bleibt der Sitz unbesetzt.

Zu Nummer 9

Es handelt sich um eine Folgeänderung.