

Schriftliche Fassung der Stellungnahme von Dr. Edgar Wunder am 18.1.2023 im Innenausschuss des Landtages von Baden-Württemberg bei der Anhörung zum Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zur Sicherstellung der Einhaltung der Sollgröße des Landtages von 120 Abgeordneten

Liebe Abgeordnete, meine Damen und Herren,

da meine Redezeit kurz bemessen ist, will ich meine Ausführungen thesenartig zusammenfassen. Sie können bei Bedarf im Detail belegt werden:

1. Die 2022 in Kraft getretene Reform des Landtagswahlrechts durch die Regierungskoalition war gut. Sie hat aber andere Probleme behandelt als die in den letzten Jahrzehnten immer weiter zunehmende Aufblähung des Landtages über seine Regelgröße hinaus. Diese andere Problemfokussierung war legitim, denn man kann nicht alle Probleme auf einmal lösen, sondern muss schrittweise vorgehen.
2. Die zunehmende Aufblähung des Landtages geht ursächlich auf die zunehmende Pluralisierung des Parteiensystems zurück – entsprechend einer zunehmenden Pluralisierung der Gesellschaft –, ein Mega-Trend in ganz Europa. Genauer: Die Aufblähung ist konkret dadurch verursacht, dass inzwischen fast alle sog. „Gewinner“ von Wahlkreisen in Wirklichkeit Verlierer sind, weil fast stets absolute Mehrheiten der Wählenden gegen sie gestimmt haben. Wenn – im Unterschied zu früher – niemand mehr Wahlkreise mit absoluter Mehrheit gewinnt, dann ist eine dramatische Zahl von Überhangmandaten vorprogrammiert. Die jüngste Reform des Landtagswahlrechts durch die Landesregierung hat damit nichts zu tun, sie hat das weder verursacht noch dem abgeholfen.
3. Es ist sinnvoll, wahlrechtliche Maßnahmen gegen die zunehmende Aufblähung des Landtages zu ergreifen und dafür zu sorgen, dass die Regelgröße von 120 Abgeordneten eingehalten wird. Denn aufgeblähte Parlamente haben nichts mit mehr Demokratie oder einer Verbesserung der Demokratiequalität zu tun. Auch wünscht eine übergroße Mehrheit der Bevölkerung (78 %) keine überdimensionierten Parlamente, wie eine am 17.1.2023 veröffentlichte Allensbach-Umfrage zeigt.
4. Der einzig mögliche Weg, um die Beschränkung auf die in der Landesverfassung vorgesehene Sollgröße von 120 Abgeordneten sicher zu gewährleisten, ist es, die Zahl der Direktmandate in den Wahlkreisen deutlich zu reduzieren, denn 70 Direktmandate bei 120 Abgeordneten ist einfach ein Missverhältnis, das bei einem pluralisierten Parteiensystem zwangsläufig zu einer großen Zahl von Überhangmandaten führt. Sie können diese Reduktion der Zahl der Direktmandate entweder erreichen durch eine Kappung, wie das aktuell die Bundesregierung für das Bundestagswahlrecht vorsieht – dann bleiben manche Wahlkreise ganz ohne Direktmandat. Oder Sie können es erreichen durch eine deutliche Reduzierung der Zahl der Wahlkreise. Deutlich meint für Baden-Württemberg: eine Reduzierung auf etwa 40 Wahlkreise – das können Sie leicht ausrechnen, dass etwa diese Zahl bei der inzwischen erreichten Pluralisierung des Wahlverhaltens notwendig ist.
5. Sie könnten diese Reduzierung von 70 auf etwa 40 Wahlkreise entweder erreichen, indem Sie in ganz Baden-Württemberg völlig neue Wahlkreisgrenzen ziehen – ein äußerst mühsamer, konfliktreicher und langwieriger Weg, der zu parteipolitischen Spielchen einlädt, wer von welcher Grenzziehung Vor- oder Nachteile hätte. Der Vorschlag der FDP-Fraktion im vorliegenden Gesetzentwurf, einfach die bereits existierenden 38 baden-württembergischen Bundestagswahlkreise als Grundlage zu nehmen, ist deshalb charmant und insofern empfehlenswert. Er ist schnell umsetzbar, er erspart ein jahrelanges Hickhack um ganz neue Wahlkreisgrenzen, und er sorgt auch für die bei den Bürgerinnen und Bürgern erwünschten einheitlichen regionalen Strukturen bei der örtlichen Zuständigkeit von Bundes- und Landtagsabgeordneten.
6. Der Vorschlag würde definitiv zur Einhaltung der Regelgröße von 120 Abgeordneten führen. Er ist ganz sicher auch grundgesetzkonform, denn er liegt innerhalb des schon existierenden Spektrums von

Wahlsystemen in anderen Bundesländern. Er ist auch vereinbar mit der Landesverfassung, denn diese gibt mit § 28 Absatz 1 lediglich ein Landtagswahlrecht vor, „das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet“ – was im Gesetzentwurf der FDP ja weiterhin gegeben bleibt. Die Landesverfassung gibt nicht vor, welchen Anteil die Direktmandate von allen Abgeordneten ausmachen müssen – er liegt schon heute nicht bei 50 %, sondern bei $70/154 = 45\%$. Bei der mit dem derzeitigen Landtagswahlrecht möglichen, vom Kollegen Behnke unter bestimmten Modellannahmen berechneten Aufblähung auf 214 Abgeordnete läge der Anteil bei $70/214 = 33\%$. Bei 38 Wahlkreisen und der dadurch erreichten Einhaltung der Sollgröße des Landtages von 120 läge der Anteil bei $38/120 = 32\%$. Dies ist immer noch „ein wesentlicher Teil der Mandate“ (so Haug 2018, S. 628, in seinem einschlägigen Rechtskommentar zur Landesverfassung) und insofern verfassungskonform. Selbst für den unplausiblen Fall, dies in Frage stellen zu wollen, wäre eine entsprechende Präzisierung in der Landesverfassung politisch kein Problem, denn die beiden Fraktionen der Landesregierung haben zusammen mit der antragstellenden FDP-Fraktion im Landtag eine verfassungsändernde Mehrheit. So wäre es z.B. problemlos möglich, in § 28 Absatz 1 der Landesverfassung zu ergänzen, dass der Anteil der Direktmandate mindestens 30 % betragen muss. Einen entsprechenden politischen Willen vorausgesetzt, stößt der Gesetzentwurf der FDP also auf keine verfassungsrechtlichen Schwierigkeiten. Alles spricht dafür, dass der Gesetzentwurf schon jetzt vollauf mit der Landesverfassung vereinbar ist, weil diese keinen bestimmten Anteil an Direktmandaten vorgibt, sondern lediglich eine Verbindung von Elementen der Persönlichkeitswahl mit Grundsätzen der Verhältniswahl, was durch den Gesetzentwurf der FDP nicht tangiert wird.

7. Kommen wir zu einem Bedenken, das gegen diesen Vorschlag der FDP in der bereits erfolgten ersten Lesung im Landtag vorgebracht wurde: Es wurde befürchtet, bei nur 38 Wahlkreisen verschlechtere sich die Bürgernähe, weil dann das Verhältnis, wie viele Einwohner auf einen Abgeordneten kämen, ungünstiger werde. Aber diese Argumentation übersieht etwas und trifft deshalb nicht zu: Denn neben den Direktmandaten gibt es ja auch noch die anderen Abgeordnetenmandate, die sich mehr oder minder gleichmäßig über ganz Baden-Württemberg verteilen. Alle Abgeordneten leben in irgendeinem Wahlkreis und haben dort ihr Büro, egal wie sie in den Landtag eingezogen sind. Die durchschnittliche Zahl der Einwohner, die auf einen der 120 Abgeordneten entfallen, verändert sich durch den Vorschlag der FDP also gar nicht (weil schon heute laut Landesverfassung 120 die Sollgröße des Landtages ist). Es verändert sich lediglich der regionale Zuteilungsschlüssel geringfügig. Die Bürgernähe geht dadurch nicht zurück. Denn den Bürgerinnen und Bürgern ist es herzlich egal, ob ein Abgeordneter nun über ein Direktmandat oder anders in den Landtag eingezogen ist, Hauptsache er oder sie steht als Ansprechpartner/in zur Verfügung. Dabei hängt Bürgernähe allerdings nicht vom bloßen numerischen Zahlenverhältnis ab, wie viele Einwohner auf einen Abgeordneten entfallen, denn schon heute liegt dieses Zahlenverhältnis mit 1: 72.000 weit jenseits jeder Möglichkeit für einen Abgeordneten, mit jedem dieser 72.000 Menschen regelmäßig einen persönlichen Austausch über politische Fragen zu führen. Eine „Repräsentanz“ ist auf diese Weise also gar nicht erreichbar. Würde unser politisches System davon abhängen, dass möglichst viele Bürgerinnen und Bürger regelmäßig mit Abgeordneten in einem persönlichen Austausch stehen, so wäre unsere Demokratie schon heute hoffnungslos verloren. Bürgernähe und Demokratiequalität entstehen durch ganz andere Faktoren.
8. Obwohl der Vorschlag der FDP also machbar und zielführend wäre und die Einwände wenig stichhaltig sind, gibt es natürlich auch denkbare Alternativen oder denkbare weiterführende Möglichkeiten, um die Aufblähung des Landtags einzudämmen. Ich will zwei davon kurz benennen:
 - a) Sie könnten die Regelung einführen, dass ein Wahlkreis nur noch mit absoluter Mehrheit gewonnen werden kann. Bei Bürgermeisterwahlen ist das ja in Kürze auch so, dass immer die absolute Mehrheit notwendig sein wird. Warum sollte das bei Wahlkreismandaten anders sein? Natürlich ist es nicht sinnvoll, bei Wahlkreismandaten zwei bis drei Wochen später eine Stichwahl zwischen den beiden Bestplatzierten durchzuführen. Aber es gibt für solche Fälle das in englischsprachigen Ländern gut bewährte System der „integrierten Stichwahl“ oder „Rangfolgewahl“, bei der in einem einzigen

Wahlgang Rangfolgepräferenzen zu den Kandidierenden abgegeben werden können. So kann über die Zweitpräferenzen ohne einen weiteren Wahlgang errechnet werden, wer mit einer absoluten Mehrheit die größte Zustimmung bei den Wählenden erfährt. Fragen Sie nach, wenn Sie dazu mehr Details erfahren möchten. Mit einem solchen – in anderen Ländern gut bewähren – Wahlsystem bei den Direktmandaten könnte die Aufblähung des Landtages auch zumindest teilweise eingedämmt werden. Denn es würde nicht nur zu einer höheren Legitimation der direkt gewählten Abgeordneten führen, sondern auch zu einer tendenziellen Diversifizierung der Parteien, die die Wahlkreise gewinnen. Die bisherige große Zahl der Überhangmandate kommt ja daher, dass eine Partei fast flächendeckend die allermeisten Wahlkreise gewinnt, aber meist nur mit vergleichsweise schwachen relativen Mehrheiten. Eine „integrierte Stichwahl“ auf Wahlkreisebene könnte die Zahl der Überhangmandate und damit die Größe des Landtages reduzieren, bei ansonsten unverändertem Wahlrecht, jedoch – das muss man ehrlicherweise sagen – wohl kaum bis hinunter zur Sollgröße von 120 Abgeordneten.

- b) Eine andere Möglichkeit wäre die Bildung von Mehrmandatswahlkreisen, also von relativ großen Wahlkreisen, in denen aber mehrere Mandate vergeben werden. Ein solches Wahlsystem existiert in Baden-Württemberg bereits bei den Kreistagswahlen. Bei der Landtagswahl könnten die Grundlage für solche großen Wahlkreise die vier Regierungsbezirke sein. Zum Beispiel könnte jeder Regierungsbezirk in drei Wahlkreise aufgeteilt werden, landesweit also 12 Wahlkreise. In jedem dieser 12 Wahlkreise könnten dann jeweils 4-5 Direktmandate nach den Regeln der Verhältniswahl vergeben werden, so dass auch kleinere Parteien über Direktmandate in den Landtag einziehen könnten und somit die hohe Zahl der Ausgleichsmandate reduziert würde. Fragen Sie nach, wenn Sie dies genauer erläutern möchten. Aber auch hier ist unwahrscheinlich, dass die dadurch erreichbare Reduzierung, bei ansonsten unverändertem Wahlrecht, bis hinunter zur Sollgröße von 120 Abgeordneten führen würde.

Egal ob Sie den Vorschlag der FDP aufgreifen oder andere Alternativen erwägen, die zumindest der Tendenz nach einer weiteren Aufblähung des Landtages entgegenwirken: Tun Sie etwas! Die zunehmende Aufblähung des Landtages ist nicht akzeptabel und ein Demokratieproblem. Es besteht Handlungsbedarf. Warten Sie nicht ab, bis es zu diesem Thema ein Volksbegehren gibt. Das würde nämlich voraussichtlich passieren, wenn dieser Gesetzentwurf als letzter Warnschuss nicht ernst genommen wird. Ergreifen Sie selbst die Initiative.

Der Gesetzentwurf der FDP ist von den mir bekannten Alternativen die einfachste, rechtlich unproblematischste, am schnellsten umsetzbare, das derzeit geltende Landtagswahlrecht systemisch am wenigsten verändernde und nicht zuletzt diejenige Variante, die am sichersten eine Einhaltung der Sollgröße des Landtages von 120 Abgeordneten garantiert würde. Sie ist gleichzeitig mit keinen erkennbaren Nachteilen verbunden. Aus pragmatischer Sicht spricht also viel für diese Variante der Lösung des Problems.

Allerdings: Für jeden einzelnen Abgeordneten liegt das Problem eher darin, wie er seine Wiederwahl sicherstellen kann. Dem kann eine Einhaltung der Sollgröße des Landtages von 120 Abgeordneten entgegen stehen, weil dann weniger Abgeordnetensitze zur Verfügung stehen. Deshalb wäre es vielleicht gar nicht schlecht, über diese Frage durch Volksabstimmung entscheiden zu lassen, statt die Abgeordneten mit einer solchen Entscheidung zu belasten.