

18. Wahlperiode

PROTOKOLL

der öffentlichen Sitzung

des Verfassungsausschusses

Sitzungsdatum: 21. Juni 2006
Sitzungsort: Rathaus, Kaisersaal
Sitzungsdauer: 18:11 Uhr bis 22:58 Uhr
Vorsitz: Abg. Dr. A.W. Heinrich Langhein
Schriftführung: Abg. Farid Müller
Sachbearbeitung: Sabine Dinse

Tagesordnung:

1. Drs. 18/4339 Wahlrecht zur hamburgischen Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen (CDU-Antrag)
hier: Anhörung von Sachverständigen nach § 58 Abs. 2 GO-Bü
- 2 Verschiedenes

Anwesende:

I. Ausschussmitglieder

Abg. Barbara Duden (SPD-Fraktion)
Abg. Dr. A.W. Heinrich Langhein (CDU-Fraktion)
Abg. Farid Müller (GAL-Fraktion)
Abg. Erhard Pumm (SPD-Fraktion)
Abg. Bernd Reinert i.V. (CDU-Fraktion)
Abg. Frank-Thorsten Schira (CDU-Fraktion)
Abg. Viviane Spethmann (CDU-Fraktion)
Abg. Carola Veit (SPD-Fraktion)
Abg. Kai Voet van Vormizeele (CDU-Fraktion)

II. Ständige Vertreterinnen und Vertreter

Abg. Dr. Andreas Dressel (SPD-Fraktion)
Abg. Robert Heinemann (CDU-Fraktion)
Abg. Dr. Till Steffen (GAL-Fraktion)

III. Fraktionsmitarbeiter

Andrea Awiscuz (SPD-Fraktion)
Bengt Hausen (CDU-Fraktion)

IV. Vertreter der Bürgerschaftskanzlei

Direktor Wagner
LRD Meyer

V. Vertreterinnen und Vertreter der Öffentlichkeit

17 Personen

VI. Sachverständige

Prof. Dr. Hans Peter Bull, Hamburg
Prof. Dr. Frank Decker, Bonn
Prof. Dr. Albert von Mutius, Kiel
Prof. Dr. Wolfgang Rudzio, Oldenburg
Dr. Martin Schmidt, Hamburg

TOP 1: (als Wortprotokoll)

Vorsitzender: Ich begrüße Sie zur heutigen Sitzung des Verfassungsausschusses. Allgemein möchte ich, bevor wir in die Tagesordnung eintreten, einen Hinweis geben. Es sind Ton-, Lichtbild-, Rundfunk- und Fernsehaufnahmen nur zu Beginn der Sitzung circa in den ersten 10 bis 15 Minuten möglich. Wenn diese 10 bis 15 Minuten abgelaufen sind, bitte ich die Vertreter der Presse, diese Geräte auszuschalten.

Ich begrüße weiter folgende Experten: Zunächst Herrn Professor von Mutius von der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel. Dann Herrn Professor Rudzio aus Oldenburg, Herrn Professor Bull von der Universität Hamburg. Herr Professor Decker wird etwas später kommen. Dann begrüße ich Herrn Dr. Schmidt aus Hamburg.

Ich möchte vorher mit den Abgeordneten abstimmen, dass wir ein Wortprotokoll erstellen lassen. Bestehen hiergegen Einwände? - Das ist nicht der Fall. Dann bitte ich die Bürgerschaftskanzlei, ein Wortprotokoll zu erstellen.

Bevor wir in den Tagesordnungspunkt 1 eintreten, sollten sich die Abgeordneten vorstellen, damit eine gewisse Nähe zu den Experten hergestellt werden kann.

Im Folgenden stellen sich die anwesenden Ausschussmitglieder vor.

Dann rufe ich jetzt den Tagesordnungspunkt 1 auf, hier Drucksache 18/4339: Wahlrecht zur Hamburgischen Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen, Antrag der CDU-Fraktion, hier: Anhörung von Auskunftspersonen nach Paragraph 58 Absatz 2 der Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft.

Ich bin mit den Obleuten des Ausschusses dahingehend übereingekommen, dass die Experten Gelegenheit haben, fünf Minuten eine allgemeine Stellungnahme zum Antrag der CDU-Fraktion abzugeben. Sodann werden wir in die Sache einsteigen. Wenn jetzt bitte Herr Professor von Mutius beginnen würde.

Herr Professor Dr. von Mutius: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich darf zunächst eines für mich klarstellen. Meine Beauftragung, Ihnen als Sachverständiger zur Verfügung zu stehen, bezieht sich ausschließlich auf den Maßstab der Verfassungsmäßigkeit. Ich darf etwas augenzwinkernd sagen, dass ich in dieser Freien und Hansestadt Hamburg weder aktiv noch passiv wahlberechtigt bin, noch habe ich ein Mandat. Ich werde mich also einer politischen Bewertung des Systems enthalten. Das ist deswegen wichtig, weil das geltende Wahlrecht des Bundes und des Landes Hamburg im Wesentlichen nur bestimmte Eckpunkte, also nur Wahlrechtsgrundsätze enthält und wir sehr sorgfältig prüfen müssen, ob diese Wahlrechtsgrundsätze verletzt sein könnten. Dieses ist nicht nur eine theoretische Verfassungsrechtsfrage, sondern sie muss im Blick auf verfassungsgerichtliche Risiken gewichtet werden. Bei den verfassungsgerichtlichen Risiken haben wir es damit zu tun, dass sich das Parlament, also die Bürgerschaft, und das Verfassungsorgan, Landesverfassungsgericht, gegenüberstehen. Auf der einen Seite hat das Parlament für die Ausgestaltung des Wahlrechts einen erheblichen Gestaltungsspielraum, eine Einschätzungsprärogative, eine Beurteilung der "Risiken und Nebenwirkungen" eines Systems und seiner Auswirkungen, auf der anderen Seite hat das Verfassungsgericht nur eine begrenzte Kontrolldichte oder Kontrollbefugnis. Es wird also sehr wesentlich darauf ankommen, ob die von der Wahlrechtsnovelle erfassten Ziele und Grundsätze selbst verfassungsgemäß sind, ob sie in sich systemgetreu und geeignet in dieser Ausgestaltung verfolgt werden und ob damit be-

stimmte Wahlrechtsgrundsätze, insbesondere der Grundsatz der Gleichheit der Wahl im Erfolgswert der Stimmen gewahrt wird oder nicht.

Die Schwierigkeit besteht dabei darin, dass Hamburg sowohl in der Volksentscheidsgesetzgebung als auch in diesem Änderungsvorschlag der CDU-Fraktion eine Kombination vorsieht von Listenwahl, auf der einen Seite mit einer offenen Landesliste, auf der anderen Seite mit einer gebundenen Landesliste, als auch einer Wahlkreiswahl, die in einer bestimmten Weise gewichtet und miteinander kombiniert wird. Aus dieser Kombination könnten sich in der Tat einige Probleme ergeben, die ich hier aber nur verfassungsrechtlich bewerten werde.

Ich selbst darf Ihnen sagen, dass ich seinerzeit, als ich an der Universität Mainz war, die Einführung des Kumulierens und Panaschierens in der Kommunalwahl erlebt habe, dort auf drei Ebenen - Gemeinde, Verbandsgemeinde und Kreistag - und der erste Wahlzettel war etwa so groß wie ein Handtuch zum Duschen. Damit will ich andeuten, dass die Realisierung eines solchen Systems aus der Sicht des wählenden Bürgers, der wählenden Bürgerin außerordentlich kompliziert sein kann, sodass sicherlich die politikwissenschaftliche Bewertung unterschiedlich ausfallen mag. Aber ob das schon zu einer Art Intransparenz dergestalt führt, dass man sagen kann, dass das verfassungsrechtlich nicht bestimmt genug oder bedenklich ist, das wird man hier erörtern müssen. Dieser Erörterung will ich jetzt noch nicht vorweggreifen, aber ich werde mich später dazu äußern. - Vielen Dank.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor von Mutius. Ich begrüße jetzt auch Herrn Professor Decker und bitte Sie, Herr Professor Bull, mit der allgemeinen Stellungnahme zum Antrag der CDU-Fraktion fortzufahren.

Herr Professor Dr. Bull: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Gestatten Sie mir eine persönliche Bemerkung vorweg. Wir wissen alle, dass in der gegenwärtigen öffentlichen Diskussion seit Jahren immer wieder das politische System insgesamt und vor allem die politischen Parteien in Verruf gebracht werden, dass sie als machtvessenen und machtvorgessenen zugleich kritisiert werden, dass ihnen alles Mögliche vorgehalten wird, was das Ansehen der politischen Kräfte, die sich in Parteien formieren, beeinträchtigt.

Ich habe mich in vielerlei Publikationen immer sehr entschieden gegen diese Tendenzen, gegen diese Stimmungsmache, gegen diese unbegründete Kritik gewendet und stehe dazu. Ich muss allerdings bekennen, dass mich ein Gesetzentwurf wie der jetzige in dieser Tendenz beeinträchtigt, dass es mir schwerer fällt, dabei zu bleiben, die Parteien gegen den Vorwurf der Machtpolitik im eigenen Interesse und der Vernachlässigung der Sachpolitik zu verteidigen.

Dieser Entwurf, der uns hier zur Beurteilung vorliegt, ist ganz offensichtlich Ausdruck des Misstrauens der Abgeordneten, die diesen Entwurf formuliert haben, gegen die Wählerinnen und Wähler, gegen das Volk. Das ist ein ernster Tatbestand, eine traurige Entwicklung für unser politisches System, dass ein durch Volksentscheid beschlossenes Gesetz, das man beurteilen mag wie man will, das vielleicht einige Schwächen enthält - ich halte es für sehr gut, fortschrittlich, vorbildlich in vielerlei Hinsicht für unser ganzes bundesdeutsches politisches System -, nun durch teilweise Änderungen aufgehoben werden soll, die den erklärten und klar ausgedrückten Willen des Gesetzgebers Volk zum Teil widerrufen, dem Willen entgegenstehen. Das Persönlichkeitselement wird zurückgedrängt. Die Auswahl-

möglichkeiten der Wählerinnen und Wähler werden in zwei wichtigen Punkten zurückgenommen, wieder abgeschafft, sodass wiederum der Vorwurf begründet ist, dass die Parteien allein bestimmen, wer in die Parlamente einzieht. Sie bestimmen es eben nicht nur durch Aufstellung einer irgendwie gearteten Kandidatenliste, sondern eben auch dadurch, dass Sie dem Volk die Möglichkeit nehmen, aus dieser Kandidatenliste in einem relevanten Maße auszuwählen. Das ist ganz klar die Absicht und die wird mit der Behauptung begründet, dass das Volk ein handlungsunfähiges Parlament wählen werde, wenn man das nicht ändere. Das halte ich für einen sehr schwerwiegenden Vorwurf der Abgeordneten gegenüber ihren Wählern, der nicht begründet ist, der insbesondere nicht durch Erprobung des neuen Wahlrechts begründet ist. Vielleicht genügt das zunächst einmal.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor Bull. Herr Professor Rudzio.

Herr Professor Dr. Rudzio: Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Politikwissenschaftlich wird man an ein demokratisches Wahlrecht drei allgemeine Kriterien richten, denen es entsprechen sollte, Kriterien, die als einzelne nicht maximiert werden können, sondern die miteinander ins Gleichgewicht zu bringen sind, also in der Ökonomensprache miteinander optimiert werden müssen. Ich sehe da erstens den Begriff der Repräsentativität. Das heißt, das Parlament sollte die wichtigen politischen Strömungen wiedergeben. Das ist hier sowohl bei dem Volksentscheidungswahlrecht als auch bei dem neuen Entwurf der Fall durch Verhältniswahlrecht. Hinzugekommen ist mit dem Volksentscheid und dem neuen Entwurf, dass es auch so etwas wie eine räumliche Repräsentanz gibt, an der es ja zunächst vorher in Hamburg gefehlt hat. Das heißt, dass einzelne Gebiete innerstädtisch nicht durch das Wahlrecht repräsentiert werden konnten. Insofern gibt es da aber keine gravierenden Differenzen.

Dann komme ich zur zweiten Anforderung, der partizipatorische Einfluss des Wählers sollte möglichst groß sein; möglichst, damit meine ich, im Rahmen der beiden anderen Aspekte. Formell kann man sagen, wird das bei Personenauswahl der Fall sein, aber im Unterschied zu meinen Vorrednern meine ich, dass es nur formell ist, denn in Wirklichkeit ist es nur scheinbar, dass der Einfluss der Wähler gestärkt wird, wenn er in Hamburg eine Hamburg weite Liste personell abstimmen kann. Damit meine ich kumulieren und panaschieren auf die einzelnen Personen. Denn es ist eine illusionäre Überforderung der Informationsmöglichkeiten des Wählers, der normalerweise nicht die Möglichkeit und auch nicht den Willen hat, sich mit der Vielzahl der Kandidaten auf Gesamt-Hamburger-Ebene auseinanderzusetzen, sich deren politische Auffassungen zur Kenntnis zu bringen.

Es gibt auch medial nicht einen hinreichenden Resonanzboden. Es gibt zwar in einigen Gebieten Hamburgs so etwas wie Regionalblätter, aber das ist sehr begrenzt. Das heißt also, dass ich da eine Überforderung sehe. Dazu kommt natürlich die Unüberschaubarkeit des Wahlzettels. Es ist ja eine ganz andere Personalauswahl, die da zu treffen ist als etwa im US-amerikanischen System, wo sich gewöhnlich zwei Kandidaten gegenüberstehen, über die der Wähler sich sehr wohl informieren kann. Hier aber ist es eine Vielzahl. Nach dem Volksentscheidsentwurf sollten es 60 Kandidaten pro Partei sein können.

Ich meine, real ist die Gefahr, dass der Wähler durch die Vielzahl der Personen verwirrt ist, dass er sie nicht genau einordnen kann, dass sein inhaltlicher Einfluss möglicherweise sogar eher geschwächt werden könnte. Jedenfalls meine ich, dass sich die monomane Fixierung auf das Personalwahlrecht auf der Gesamt-Hamburger-Ebene nicht mit den Gege-

benheiten verträgt, die soziologisch vorliegen, mit den tatsächlichen Möglichkeiten der Wähler und des Wahlkampfes.

Ich komme zum dritten Punkt. Das ist der hier schon angesprochene Punkt der Entscheidungsfähigkeit. Da ist ja doch gemeint, dass es so etwas wie eine inhaltliche Formierung durch die politischen Parteien gibt. Natürlich nicht im Sinne eines Monopols, aber in der Praxis eigentlich aller demokratischer Staaten spielen Parteien sicherlich eine unterschiedlich starke Rolle dabei. Nur so können die wichtigen politischen Streitfragen übersichtlich gemacht werden, zu Alternativen gebracht werden. Das ist eine zentrale und sehr wichtige Funktion der Parteien. Daneben die angesprochene Fachkompetenz. Das will ich im Moment nicht vertiefen. Da geht es natürlich nicht einfach um Fachkompetenz im Einzelnen, aber doch um Kompetenzen, die es ermöglichen, dass eine Fraktion effektiv zu allen Fragen Position beziehen kann. Die potenziellen Kandidaten sitzen eben nicht immer in einem günstigen Wahlkreis.

Ich meine, das sind drei Punkte, die ins Gleichgewicht gebracht werden müssen. Das Volksentscheidungswahlrecht hat sich hier einseitig zulasten der Entscheidungsfähigkeit auf den partizipatorischen Einfluss geworfen - ob Sie damit tatsächlich den Effekt erreichen, will ich hier offen lassen, habe ich infrage gestellt - und ein Wahlrecht geschaffen, das eher kommunalen Verhältnissen entsprechen würde. In der Kommune haben wir es ja im Allgemeinen nicht mit allgemeinen politischen Strukturfragen zutun, sondern mit Einzelentscheidungen, häufig auch mit raumbezogenen Interessen innerhalb der Gemeinde. Auf der kommunalen Ebene ist die Kommunikationsmöglichkeit von Personen und Wählern eine andere als in einem Stadtstaat mit immerhin 1,7 Millionen Einwohnern.

Hamburg ist sicherlich beides. Es ist auch richtig, dass im Wahlrecht, wie es heute vorgeschlagen ist, daher eine Spaltung in diesen 71 Wahlkreisen (*gemeint sind 17 Wahlkreise mit 71 zu wählenden Abgeordneten, **Heinweis des Vorsitzenden***) und den 50 zentral zu wählenden Kandidaten existiert. Das scheint mir durchaus ein vernünftiger Versuch, wobei man sich im Einzelnen sicher streiten kann, ob man das konkret ein Stückchen mehr in die eine oder andere Richtung zieht. Das wäre meine zentrale Stellungnahme, die es im Kern für richtig hält, dass dieses Wahlrecht in der Sache revidiert werden sollte. Ich will im Moment aus Zeitgründen zur Frage der Revision eines Volksentscheids nicht Stellung nehmen. Das wird wahrscheinlich nachher noch möglich sein.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor Rudzio. Bevor Herr Professor Decker beginnt, sollte jetzt für die Medien der Zeitpunkt gekommen sein, dass Sie Ihre Aufnahmegeräte ausschalten, sodass jetzt nur noch die Möglichkeit für die Journalisten besteht, anwesend zu sein und dem weiteren Fortgang der Anhörung zu lauschen. Herr Professor Decker, bitte.

Herr Professor Dr. Decker: Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren! Kern des neuen volksbeschlossenen Wahlrechts in Hamburg ist eine Stärkung der personellen Auswahlmöglichkeiten des Wählers im Rahmen des bestehenden Verhältniswahlsystems mit Fünf-Prozent-Klausel. Dieses Verhältniswahlsystem mit Fünf-Prozent-Klausel besteht auch in allen anderen Bundesländern und auf der Bundesebene. Obwohl der Verfassungsgesetzgeber hier einen größeren Gestaltungsspielraum hätte, haben sich alle Länder auch für dieses System entschieden. Varianten betreffen also nur die personelle Komponente, die Auswahlmöglichkeiten. Hamburg war hier bis zu der von der Volksinitiati-

ve gegen den Willen der beiden großen Parteien durchgesetzten Reform in Sachen Wahlrecht das demokratische Schlusslicht unter allen Bundesländern, da hier sowohl auf der Landesebene als auch auf der Bezirksebene, also auf der kommunalen Ebene, nur eine Liste gewählt werden konnte, deren personelle Zusammensetzung ausschließlich von den Parteien bestimmt wurde. Man könnte auch genauer sagen von den Parteiführungen. Das wäre schon dann bemerkenswert, wenn Hamburg ausschließlich ein Bundesland und nicht zugleich eine Kommune wäre. Auf der Landesebene gibt es nämlich heute mit Bremen und dem Saarland nur noch zwei Länder, die an einem Einstimmenwahlrecht mit starren Listen festhalten. Aber im Unterschied zu Hamburg wird ein Großteil der Mandate auch hier zunächst über Wahlkreislisten besetzt, bevor dann die Landesliste zum Zuge kommt, weil man damit auch ein Mindestmaß an Bürgernähe garantieren möchte.

Blickt man auf die kommunale Ebene, dann wird der Rückstand Hamburgs aber noch evidenter. Dem Charakter des Stadtstaats entsprechend nehmen Senat und Bürgerschaft ja auch kommunale Aufgaben wahr, die vielleicht sogar den größten Teil ihrer Tätigkeit umfassen. Von daher stellt sich die Frage - und da würde ich den Akzent etwas anders setzen als mein Vorredner -, ob sich die Hansestadt nicht auch in institutioneller Hinsicht an den Strukturen anderer Großstädte orientieren müsste. Warum sollte das, was in München oder in Frankfurt möglich ist, ein Kommunalwahlrecht mit personellen Gestaltungsmöglichkeiten für den Wähler, den Bürgern hier vorenthalten bleiben.

Dieselbe Frage stellt sich übrigens auch ganz generell für die Regierungsform. Wenn der Übergang von einem parlamentarischen zu einem quasi präsidentiellen Regierungssystem mit der Direktwahl der Bürgermeister als Herzstück anderswo gelungen ist - das gab es ja bis in die Neunzigerjahre hinein nicht in allen Bundesländern, heute gilt es flächendeckend -, warum könnte das nicht auch in Hamburg gelingen? Der Hinweis auf die Kompetenzen der Länder in der Schul- und Hochschulpolitik taugt hier meines Erachtens als Gegenargument ebenso wenig wie die Mitwirkung der Länder an der Bundesgesetzgebung. Mit der Einführung einer Bürgermeisterdirektwahl würde sich im Übrigen auch ein Teil der Argumente gewissermaßen von selbst erledigen, die jetzt gegen das neue volksbeschlossene Wahlrecht vorgebracht werden, eine Quasi-Direktwahl - das ist ein zusätzliches Argument -, vielleicht auch eine formale Direktwahl einzuführen.

Ein Vergleich der Kommunalverfassungen zeigt, dass Elemente des Kumulierens und Panaschierens inzwischen fast überall verbreitet sind. Neben den beiden anderen Stadtstaaten Bremen und Berlin, von denen man allerdings nur Berlin aufgrund seiner Bezirksstruktur wirklich mit Hamburg vergleichen kann, halten lediglich Nordrhein-Westfalen, das Saarland und Schleswig-Holstein weiterhin am Prinzip starrer Listen fest, also eine Minderheit. Ähnlich sieht es bei den Sperrklauseln aus, auf die heute 12 von 16 Bundesländern auf der kommunalen Ebene ganz verzichten, wobei es allerdings in einigen Fällen, zum Beispiel in dem Land, in dem ich jetzt lebe, Nordrhein-Westfalen, der Nachhilfe durch das Landesverfassungsgericht bedurft hat, um die Parteien zu einer Korrektur der entsprechenden Regelungen zu zwingen.

Das bringt mich im Rahmen dieses Statements zu einem letzten Punkt. Was jetzt in Hamburg passiert, ist aus der institutionellen Sicht eines Politikwissenschaftlers in mehrerlei Hinsicht ungewöhnlich, um nicht zu sagen einzigartig. Zum einen sieht die mit absoluter Mehrheit regierende CDU in dem neuen Gesetz offenbar eine derart gravierende Einschränkung ihrer eigenen Interessen, dass sie bereit ist, eine Änderung auch im Alleingang, also gegen die Stimmen der Oppositionsparteien und vermutlich auch gegen die Mehrheitsmeinung der Bevölkerung durchzusetzen. Das hat es in der Bundesrepublik in dieser

Form bislang noch nicht gegeben, worauf wir sicher im weiteren Verlauf der Beratungen auch noch zurückkommen werden.

Zum anderen - und das ist mir auch wichtig, gleich am Anfang zu betonen - hat es auch noch nie gegeben, dass eine so weitreichende Wahlrechtsreform im Wege der Volksgesetzgebung, gegen den Willen der beiden großen Parteien, beschlossen werden konnte, denn das neue Gesetz katapultiert Hamburg, wenn man die Landesebene nimmt, was den Charakter von Personen- statt Parteienwahl angeht, vom letzten Platz auf den ersten Platz aller Landeswahlrechte und wenn man die kommunale Ebene nimmt, von dem letzten Platz auf einen der vordersten Ränge aller Kommunalwahlsysteme in der Bundesrepublik. Das verlangt nicht nur den Bürgern, sondern auch den Parteien ein Maß an Lernbereitschaft ab, dass sie offenbar überfordert. Ein langsames Tempo der Demokratisierung wäre hier womöglich sinnvoller, weil eben auch durch die Parteien nach innen hin besser vermittelbar gewesen. Dazu hätten sich die Parteien aber aufrufen müssen, das Wahlsystem von sich aus zu demokratisieren, wozu sie jedoch weder bereit noch in der Lage waren. Ich selber habe von 1986 bis 2001 in Hamburg gelebt und kann mich erinnern, dass es Diskussionen über das Wahlsystem schon sehr viel früher gegeben hat. Die CDU hätte die seinerzeitige Konkurrenzvorlage 2004 schon sehr viel früher beschließen können. Erst der drohende Erfolg der Volksinitiative hat sie viel zu spät veranlasst, den Reformpfad zu betreten. Insofern tragen CDU und SPD die Hauptverantwortung für die schwierige Situation, die durch den zugegebenermaßen radikal reformerischen Ansatz der Initiative eingetreten ist, wobei sich die beiden Parteien aber - und auch darauf werden wir sicher zu sprechen kommen - nun zu dem Volksbeschluss ganz unterschiedlich verhalten. - Vielen Dank.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor Decker. Herrn Professor Rudzio und Herrn Professor Decker bitte ich, das Mikrofon auszuschalten. Herr Dr. Schmidt, bitte.

Herr Dr. Schmidt: Vielen Dank. Es ist schon deutlich geworden, dass wir hier zwei Themen zu behandeln haben. Das eine Thema ist die Frage, wie man zu dem CDU-Vorschlag zum Wahlrecht steht. Halten wir ihn für gut oder für schlecht. Das zweite ist, wie verhält sich dieser Vorschlag, die Absicht, das in der Bürgerschaft zu beschließen, zu der Volksabstimmung, die vor zwei Jahren stattgefunden hat.

Das sind zwei sehr spannende Themen. Ich will zu beiden ein paar Bemerkungen machen. Erstens zum Wahlrechtsvorschlag der CDU: Er ist so demokratisch wie das geltende Wahlrecht auch. Bei keinem der beiden droht, dass die Demokratie in Gefahr gerät. Man könnte mit beiden leben. Aber sie haben gravierende Unterschiede. Der eine sorgt dafür, dass man Personen wählen kann, und der andere sorgt dafür, dass man Personen nicht wählen kann. Das ist deutlich, auf allen Ebenen sollen die Personen einmal ausgeschaltet werden. Auf der Landesliste direkt und auf der Wahlkreisebene indirekt. Da haben sie sich einen Trick einfallen lassen, sodass auch dort die Personenwahl praktisch unmöglich ist.

Aber ich bin im Königreich Bayern groß geworden, wo schon seit Kriegsende ein Kommunalwahlrecht galt, in dem man wählen konnte. Ich musste, als ich wählen lernte, Personen ankreuzen. Man hätte es sich leichter machen können, indem man ganz oben an der Parteiliste sein Kreuz macht.

Das hatte für mich einen beträchtlichen Vorteil. Ich war schon damals eher nicht Anhänger der CDU oder der CSU, aber ich konnte immer meine Tante wählen, die in Erlangen für die

CSU kandidierte. So konnten familiäre Dinge ausgeglichen werden. Das Beispiel mag Sie erheitern, aber bisher hat noch keiner einen der wichtigen Aspekte der Möglichkeit von Kumulieren und Panaschieren genannte, nämlich dass man nicht bei einer Partei fest bleiben muss. Das ist ein ganz wichtiges Phänomen und Sie können das auch an den Wahlergebnissen in süddeutschen Städten beobachten. Die Menschen halten sich nicht unbedingt an die Parteigrenzen bei der Wahl. Diesen Fortschritt, den das jetzt geltende Wahlrecht hat, den machen Sie zunichte. Das finde ich ziemlich ärgerlich. Das setzt natürlich voraus, dass Sie glauben, Sie könnten immer die Wahlen gewinnen. Aber vielleicht ist das auch nicht so.

Allgemein, möchte ich sagen, liegt die Beweislast umgekehrt. Wer gegen Personenwahlen argumentiert, der muss gute Gründe haben. Sie haben fatal schlechte Gründe genannt. In der Drucksache heißt es: Die Sicherung der Handlungsfähigkeit des Parlaments und die Vereinfachung des Wahlvorganges sei der Grund für Ihren Wahlrechtsvorschlag. Dann wird es ausgeführt, dass Experten für bestimmte Fachthemen sonst nicht ins Parlament kommen. Das finde ich als langjähriger Parlamentarier ein groteskes Argument, denn dieses Parlament leidet darunter, dass die Abgeordneten sich als Experten für bestimmte Fachthemen verstehen und nicht an Politik interessiert sind. Das trifft für alle Fraktionen zu. Es braucht viel mehr Abgeordnete, die sich politisch verstehen. Allein - ich habe mir das wieder angehört - die Vorstellungsrunde eben. Es treten hier Abgeordnete auf, die sagen nicht, ich bin Abgeordneter der Partei, sondern ich bin für das und das zuständig. Kein Abgeordneter ist für das und das zuständig, sondern Abgeordnete sind Abgeordnete des gesamten Volkes und für alles zuständig. Sie machen Ihre Wahlrechtsänderung abhängig davon, dass Sie sagen, es muss Experten für bestimmte Fachthemen geben. Die gibt es wie Sand am Meer, die gibt es viel zu viel. Es gibt viel zu wenig politisch aktive Menschen. Beim Personalwahlkampf würden die Menschen viel mehr gezwungen, sich zu allen Themen des politischen Lebens zu äußern, als Experten für bestimmte Fachthemen zu sein. Das ist der Tod des Parlaments, den Sie hier herbeiführen wollen.

Dann haben Sie auch angeführt, dass Sie das Wahlrecht ändern wollen, weil die Leute überfordert sind, das hat Herr Rudzio auch gesagt, die Verwirrung des Wählers.

In München werden auch 80 Leute gewählt und jede Partei kann 80 oder 50 Leute aufschreiben. Der Wahlzettel in München ist auch so groß wie ihn Herr von Mutius beschrieben hat und - siehe da - die Leute können es. Nun sind die Bayern vielleicht schlauer als die Hamburger, aber das sollten Sie doch nicht bestimmen oder Sie möchten doch nicht erklären, dass das Parlament erklärt, die Hamburger sind blöder als Münchner und können so nicht wählen. Das geht nicht. Da ist also kein Argument richtig.

Dann wollen Sie die Fünfprozentklausel auf Bezirksebene wieder einführen mit dem fatalen Argument, dass Sie gegen die Zersplitterung des Parteiwesens sein wollen. Wer das geschrieben hat, hat offenbar von Bezirkspolitik keine Ahnung, denn dort gibt es selten ein Parteiensystem, dort gibt es zwar Fraktionen, aber ein Parteiensystem auf Bezirksebene ist etwas sehr Lustiges. Da werden Sachen entschieden. Ich war lange genug in einer Bezirksversammlung. Da gibt es zwar auch koalitionsähnliche Bindungen, aber was würde denn sein, wenn einer oder zwei weitere Abgeordnete drin sind, die nicht die Fünfprozentklausel erreicht haben? Das wäre auch normal. Alle Kommunen in Deutschland und die meisten Länder haben keine Fünfprozentklausel. Man hört nicht von den Politikwissenschaftlern, dass das Parteiensystem in Deutschland zersplittert ist.

Sie haben nur falsche Argumente für einen Wahlrechtsvorschlag, der an sich natürlich machbar ist. Natürlich kann man damit weitere 50 Jahre schlechte Wahlen machen. Ich

finde das Wahlrecht, das jetzt gilt, hat einen halbwegs seriösen Kompromiss zwischen den verschiedenen Perspektiven. Ich bin kein Feind der Parteien, Parteien muss es geben, auch im Parlament muss es Fraktionen geben, aber die Bildung von Parteien und Fraktionen wird durch das Wahlrecht, das personalorientiert ist, nicht erschwert. Das sind meine Meinungen zu dem Wahlrecht an sich, das Sie vorschlagen.

Zu der Frage des Verhältnisses Ihres Vorschlags zu den Volksabstimmungen von vor zwei Jahren würde ich mich später äußern.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Dr. Schmidt. Soweit Sie kritisiert haben, dass wir uns nicht ausführlich vorgestellt haben: Häufig liegt das daran, dass der einsteigende, sich Vorstellende die Vorgabe gibt, wie man sich vorstellt. Das mögen Sie bitte uns allen nachsehen.

Ich will jetzt folgenden Vorschlag unterbreiten, dass wir drei große Themenkomplexe abarbeiten. Den erste Themenkomplex möchte ich umschreiben mit der Frage: Ist es überhaupt zulässig, dass die Bürgerschaft die jetzt bestehende Volksgesetzgebung in bestimmten Punkten abändert? Hier auch das Stichwort "Organtreue". Dann kommen wir zum zweiten Komplex, da befassen wir uns mit der Bürgerschaftswahl, und beim dritten Komplex mit der Bezirkswahl.

Herr Hausen ist so freundlich gewesen und hat an alle Beteiligten eine Synopse übergeben. Vielen Dank, Herr Hausen. Diese Synopse mag vielleicht ein Anhaltspunkt dafür sein, dass wir uns in dem zweiten großen Themenkomplex Bürgerschaftswahl und dem dritten großen Themenkomplex Bezirkswahl anhand der Vorschriften voranbewegen können.

Wenn jetzt keine Einwände dagegen bestehen, dass wir so vorgehen, dann schlage ich vor, dass sich einer der Experten für berufen erklärt, zu diesem ersten Themenkomplex Stellung zu nehmen. - Herr Professor von Mutius.

Herr Professor Dr. von Mutius: Dass ich Ihnen ein Signal gegeben habe, hängt damit zusammen, dass ich in dem maßgeblichen Verfahren vor dem Hamburgischen Verfassungsgericht 6/04 die Bürgerschaft vertreten habe. Es ging da um die Volksinitiative "Gesundheit ist keine Ware". Wir haben in diesem Verfahren ausführlich diskutiert die Bindungswirkung einer solchen Äußerung. Die unterscheidet sich von der von heute. Damals ging es um sonstige Stellungnahmen aus dem Volke, heute geht es um Volksgesetzgebung. Gleichwohl hat sich das Hamburgische Verfassungsgericht sehr intensiv auch mit der Frage der Bindungswirkung an die Gesetzgebung befasst. Ich darf Ihnen vielleicht ergänzend durch einige Hinweise das Ergebnis noch einmal vor Augen führen: Erstens eine materiell-rechtliche, inhaltliche Bindung existiert nicht. Die Landesverfassung enthält in ihren Regelungen über die Volksgesetzgebung keinerlei Hinweise darauf, obwohl das Thema in allen Bundesländern, in denen es Volksgesetzgebung gibt - das sind unterdessen alle -, heftig diskutiert worden ist. Es gibt dazu hinreichend Rechtsprechungen und Literatur. Diese mangelnde Regelung über eine Vorrangigkeit oder Nachrangigkeit hängt damit zusammen, dass nach den Vorstellungen der hiesigen Landesverfassung Artikel 48 Absatz 2 wenigstens eine Gleichrangigkeit von Volksgesetzgebung und parlamentarischer Gesetzgebung anzunehmen ist. Der parlamentarische Gesetzgeber ist, wie Sie wissen, nicht daran gehindert, ein beschlossenes Gesetz - zu welchem Zeitpunkt auch immer - zu novellieren, zu ändern und anderen Einsichten zu folgen.

Auch die Vorstellung der damaligen Antragsteller, dass es hier einer Änderung der Sach- und Rechtslage - oder man könnte zivilrechtlich sagen, einer Änderung der Geschäftsgrundlage - bedarf, hat das Gericht verworfen auch mit dem meines Erachtens richtigen Hinweis, dass das zu einer verfassungsrechtlichen Unsicherheit führen würde, weil wir dann wiederum darüber streiten, ob sich wirklich die Sach- und Rechtslage geändert hat oder nicht.

Im Übrigen, wenn man mit einem großen Teil der Literatur davon ausgeht, dass Volksgesetzgebung im Blick auf die Homogenitätsbestimmung des Artikel 28 Absatz 1 Satz 1 das Bekenntnis zur parlamentarischen Demokratie, zur mittelbaren Demokratie nur eine ergänzende Funktion hat - auch das wird vom Gericht erörtert -, dann ist es sehr problematisch, was die Antragsteller gern wollten, zu tun, als ob es sich bei der Volksgesetzgebung um eine Art Vorrang handelt. Es ist ein bisschen - gestatten Sie mir das, Herr Decker - in Ihrer Argumentation angeklungen, wenn Sie sagten, nunmehr werde das System in Hamburg auf Platz eins einer imaginären Liste katapultiert nach dem Motto, es gibt demokratische, demokratischere und ganz demokratische Systeme. Das entspricht jedenfalls verfassungsrechtlich nicht dem geltenden Demokratieprinzip, nachdem die Staatsgewalt vom Volke abgeleitet ist und zurückgeführt werden muss auf eine ununterbrochene Kette von Legitimationvorgängen. Insofern kann man auch politikwissenschaftlich darüber streiten, ob der Ansatz über den Personenbezug von Wahlen mehr Einfluss im Inhalt gibt, sodass ich diese Tendenz jedenfalls aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht nachzuvollziehen vermag.

In diesem Zusammenhang eine Ergänzung: Einen Unterschied haben wir verfassungsrechtlich bei den Kommunen, und zwar - entschuldigen Sie, wenn ich das jetzt so sage - bei den echten Kommunen, den Gemeinden und Kreisen, weil die nach dem Grundgesetz Gebietskörperschaften sind und hier nicht nur das gleiche demokratische Prinzip angewandt wird, sondern es Artikel 28 Absatz 1 Satz 4 gibt, also die ausdrückliche Öffnung für plebiszitäre Ansätze. So jedenfalls wird es allenthalben verstanden und deswegen haben sich dann in der Tat die plebiszitären Elemente in Deutschland im kommunalen Bereich - ausgehend von Süddeutschland - relativ rasch auf alle Bundesländer ausgebreitet. Die Bezirksverwaltungen - darüber werden wir noch diskutieren müssen im dritten Teil - sind aber in dem Sinne keine Kommunen und sie sind auch keine Gebietskörperschaften, so dass die Homogenitätsbestimmung für die Bezirksversammlungen so mit Sicherheit nicht gilt. Von da gesehen möchte ich Ihnen hier nicht prinzipiell widersprechen, sondern nur einladen zu mehr Differenzierung.

Zweitens: Das Verfassungsgericht hat auch gesagt, es gibt keine zeitliche Bindung. Die einzige zeitliche Bindung, die die Landesverfassung kennt, ist Artikel 50 Absatz 4. Sie betrifft die Volksinitiative nur selbst. Das heißt, sie soll nicht vor Ablauf von zwei Jahren im selben Gegenstand mit einer neuen Volksgesetzgebung oder Volksinitiative kommen. Für das Parlament wird ausdrücklich gesagt, gilt das nicht. Es gilt vielleicht - das werde ich gleich noch andeuten - ein Berücksichtigungsgebot und es gibt natürlich, was Sie mit Recht in Ihrer Stellungnahme, Herr Decker, betont haben, einen erheblichen politischen Druck auf die Repräsentanten, die es wagen, davon abzuweichen. Aber das sollen die Repräsentanten aushalten, so meint die Verfassung. Die Verfassung hat das jedenfalls bisher nicht geregelt.

Der dritte Punkt - den haben Sie, Herr Vorsitzender, angedeutet - ist die Frage, ob es Bindungswirkungen aus dem Gesichtspunkt der Organtreue gibt. Das wird am Schluss des Urteils angedeutet. Wir haben es in der mündlichen Verhandlung erheblich diskutiert. Da

müssen Sie sich vorstellen, dass sozusagen der potenzielle Volksgesetzgeber und das Parlament oder auch der gesprochen habende Volksgesetzgeber und das Parlament, sich als zwei Verfassungsorgane in der Funktion der Gesetzgebung gegenüberstehen. Das Gericht macht mehr oder weniger deutlich, dass es einerseits ein formales Berücksichtigungsgebot gibt. Ich muss mich also als Parlament damit auseinandersetzen, ich muss den Volkssentscheid ernst nehmen, ich kann mich nicht einfach darüber hinwegsetzen, sondern ich muss mich damit befassen. Wir kennen im Verwaltungsrecht oder im Planungsrecht solche Aspekte der Berücksichtigung von Belangen. So ähnlich wird das dort wiedergegeben. Dem entspricht aber auch, denke ich, ein materielles Berücksichtigungsgebot, nämlich sich nicht einfach darüber hinwegzusetzen, sondern, wenn möglich, dieses auch inhaltlich einzubeziehen und hier zu einer abwägenden Entscheidung zu kommen. Da, meine ich, und das zeigt die Synopse, die gerade verteilt worden ist, müssen wir - das ist nachher eine inhaltliche Frage -, prüfen und das werden wir sicherlich im zweiten Teil machen, ob eine solche Berücksichtigung erfolgt ist. Interessanterweise bezieht sich die Abweichung des Änderungsantrags nur zum Teil auf die Wahlkreislisten, etwa dadurch, dass es drei bis fünf Stimmen sind, dadurch, dass sie mit einer Relevanzschwelle versehen werden von 30 Prozent wie im niedersächsischen Kommunalrecht des Kumulierens und Panaschierens und dass deswegen dort eine gewisse Einschränkung ist. Aber es wird daran festgehalten und es wird festgehalten an der Landesliste, aber nicht als offene Liste, sondern als gebundene Liste und damit an einer anderen Regelung als im Volkssentscheid. Wir können nicht sagen, dass das eine totale Abkehr ist zurück zu dem ursprünglichen Gegenantrag der beiden großen Parteien, sondern es werden Elemente auch der Volksgesetzgebung aufgegriffen. Von da gesehen neige ich dazu zu sagen, dem Gebot der inhaltlichen Berücksichtigung wird - jedenfalls in dem Rahmen, den ich eingangs angedeutet habe, der verfassungsrechtlich geboten ist - entsprochen. Ob einem das gefällt oder nicht, sei hier dahingestellt.

Im Übrigen darf ich noch einmal betonen, dass damit die Änderungsbefugnis der Bürgerschaft gegeben ist. Ich darf vielleicht einladen, ich werde nachher noch Stellung dazu nehmen, nicht auszugehen nur von der bisherigen Begründung des Änderungsantrags. Wir befinden uns mitten im Vorgang der Anhörung und der Gesetzgebung. Das heißt, es kann natürlich auch im Rahmen dieses Gesetzgebungsverfahrens an Argumentationen, an Befassungen, an Berücksichtigungen noch nachgelegt werden.

(Zwischenruf)

- Diesen Zwischenruf werde ich nicht bewerten, weil ich vorhin ...

Vorsitzender: Herr Professor von Mutius hat weiter das Wort.

Herr Professor Dr. Mutius: Das ist sehr nett, dass Sie das sagen. Normalerweise lasse ich mich auch nicht so leicht davon beeinflussen.

Ich habe deswegen darauf verwiesen, weil wir dasselbe Problem vor dem Verfassungsgericht im Jahre 2004 hatten. Auch dort war es so, dass darauf hingewiesen worden ist, dass noch weitere Erörterungen und Abwägungen im Gesetzgebungsverfahren anstanden, so dass also von daher gesehen man nicht sagen kann, heute mache ich schon den Strich und der Gesetzgeber hat bereits alles an Abwägung getan. Das kann ja sein, sonst brauchen wir diese Anhörung nicht vorzunehmen, dass Anhörungen und Diskussionen zu weiteren Erkenntnissen oder Verbesserungen der Begründung führen.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor von Mutius. Es ist eben an mich die Bitte herangetragen worden, dass sich die Sachverständigen, wenn es möglich ist, auf eine Stellungnahmezeit von fünf Minuten beschränken. Ich will diese Vorgabe als Vorsitzender allerdings nicht jetzt geben, weil wir in einem Sachverständigenanhörungsverfahren sind. Da sollte es zeitlich nicht so stark begrenzt sein, es sei denn, es soll darüber abgestimmt werden. - Das sehe ich nicht.

Dann hat sich Herr Professor Rudzio gemeldet und dann kommt Herr Dr. Dressel mit einer Frage. - Herr Professor Rudzio.

Herr Professor Dr. Rudzio: Zur rechtlichen Seite will ich mich nicht sehr verbreiten. Generell gilt, dass Entscheidungen durch das Volk durchaus veränderbar sind. Es gibt also nicht die Vereisung, dass da plötzlich unveränderlich ein Block steht, der nicht mehr revidiert werden kann, es sei denn durch eine andere Volksabstimmung. Ein solches Recht der Veränderung muss auch wahrgenommen werden können. Natürlich kann man sagen, ein Konsens wäre besser und schöner, aber ich meine, das ist dem Politiker überlassen, ob er im Konsens handelt oder nicht.

Ich sehe auch nicht so ganz bisher das einseitige, spezielle Parteiinteresse der CDU, dass die CDU dadurch eine stärkere Position bekäme. Das müsste, glaube ich, da das hier im Raum steht, konkretisiert werden.

Ich möchte aber eingehen noch ein wenig auf Volksentscheide. Deren Komplexität, das heißt der Gegenstandskomplexität, vermindert in Wirklichkeit natürlich das Bindungsgewicht einer Volksabstimmung. Wenn wir wissen, dass es komplexe Abstimmungen gegeben hat über Verfassungen und so weiter, bei denen wir wissen, dass die große Mehrheit der Wähler diese Verfassung nie gelesen hat, dann kann man nicht seine Augen schließen und sagen, dennoch, das ist der Volkswille, der dann so entschieden hat.

In dieser Gefahr steht man auch beim Wahlrecht. Als grobe Richtungsentscheidung, Tendenz, in der Tat, die wird natürlich durch einen Volksentscheid sichtbar. Das will ich gar nicht bestreiten, aber nicht jede Einzelheit. Ich meine, ähnlich wie mein Vorredner, dass der CDU-Entwurf nicht eine Rückkehr zu den Verhältnissen vor dem Volksentscheid darstellt, sondern sehr wohl dezentralisierende Elemente und personalisierende Elemente deutlich verstärkt im Sinne dieser 17 Wahlkreise, die auch aus dem Volksentscheidmodell stammen.

Der dritte Punkt: Sind 21 Prozent der Volkswille? Natürlich sind 21 Prozent einiges, das erfordert schon eine Beachtung, aber es ist die Frage, ob diese Beachtung so weit gehen kann, dass man sagt, das Volk hat gesprochen, ich sehe nicht hin, wie viele tatsächlich gesprochen haben und damit ist die Sache für mich als Parlament nicht mehr veränderbar. Das scheint mir ein Problem. Hier sehe ich in Hamburg ein gewisses spezielles Problem, dass Sie hier ein Beteiligungsquorum haben, anders als das in der Masse der Bundesländer der Fall ist, wo es überwiegend Zustimmungsquoren gibt, die normalerweise auf Landesebene bei 25 oder 33 Prozent der Wahlberechtigten liegen. Das Beteiligungsquorum ist eine Lösung, wie es in der Weimarer Zeit mit den damaligen 50 Prozent gab. Aus verschiedenen Gründen bedeutete das, dass die Gegner aufriefen, sich erst gar nicht zu beteiligen. Deswegen ist man überwiegend außerhalb Hamburgs zu Zustimmungsquoren auf Landes-

ebene übergegangen. Das gilt auch auf der kommunalen Ebene, außer in einigen Sonderfällen wie unter anderem in Bayern.

Insgesamt, meine ich, ist das rechtlich möglich, politisch natürlich potenziell der Sanktion von Wahlen ausgesetzt. So ist die Lage. Insofern müsste aber der Verdacht, dass eine Partei ihre Macht stabilisieren und verewigen will, konkretisiert werden - den haben Sie etwas global hier in den Raum gebracht -, denn ich sehe das jedenfalls nicht auf Anhieb. Man kann vielleicht bei irgendwelchen Punkten sehen oder wenn man bestimmte Wahlergebnisse in die Zukunft fortsetzt. Aber auch dann ist das höchstens in der personellen Zusammensetzung ein Unterschied, aber nicht, was die Parteien betrifft. - Ich danke.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor Rudzio. Es hat sich jetzt Herr Dr. Dressel für eine Frage angemeldet. - Herr Dr. Dressel.

Abg. Herr Dr. Dressel: Vielen Dank. Ich habe gesehen, dass die anderen Experten sich auch noch zu Wort gemeldet haben. Deswegen wollte ich zu dem Punkt noch etwas mit auf den Weg geben, um dann die Antwort vielleicht noch etwas zu ergänzen.

Es ist mir klar, dass die verfassungsrechtliche Lage aufgrund des Urteils des Verfassungsgerichts, was von Herrn Professor von Mutius noch einmal wiedergegeben worden ist, so ist wie sie ist. Darüber brauchen wir an der Stelle auch nicht eine ganze Stunde zu diskutieren, weil die verfassungsrechtliche Lage klar ist, nachdem das Verfassungsgericht das in Hamburg so entschieden hat. Es geht vielmehr darum, was es verfassungspolitisch bedeutet. Deswegen würde ich die Frage noch einmal an Herrn Professor Dr. Bull, Herrn Professor Dr. Decker und Herrn Dr. Schmidt weitergeben wollen: Was bedeutet es, wenn ein Gesetz, ein Wahlverfahren, das bis ins Detail durch das Volk ... Da möchte ich noch einmal Herrn Professor Rudzio ausdrücklich widersprechen, das Volk hat ja nicht eine Tendenz beschlossen, sondern ein fertiges Wahlverfahren, ein fertiges Wahlsystem, und zwar mit der ordentlichen Mehrheit, wie unsere Verfassung sie vorsieht. Das waren in diesem Fall 21 Prozent. Aber das ist nach den Regeln der Hamburgischen Verfassung zustande gekommen. Deshalb sollten wir hier auch keinen Nebenkriegsschauplatz aufmachen.

Wenn also ein solches fertiges Wahlsystem eingeführt worden ist, wogegen ich bisher noch keine verfassungsrechtlichen Bedenken gehört habe - das kann man vielleicht noch ergänzen, wenn das so gesehen wird -, wenn dieses verändert wird, und zwar in seinen Grundzügen, bevor es einmal zur Anwendung gekommen ist, wenn man gar nicht wirkungsweisend, bezogen auf Hamburg, beurteilen kann, um daraus vielleicht Rückschlüsse zu ziehen, wo es vielleicht Änderungsbedarf gibt - wie ist das aus Ihrer Sicht auch verfassungspolitisch zu bewerten im Verhältnis Volk, Politik, Parlament. Was hat das für Auswirkungen auf ein stadtstaatliches Gepräge wie Hamburg, wo wir, wie es schon vielfach gesagt wurde, eine sehr kleinräumige politische Willensbildung haben. Wie wird das aus Ihrer Sicht verfassungspolitisch bewertet?

Vorsitzender: Ich möchte, bevor ich den Experten das Wort gebe, darauf hinweisen, dass wir uns - jedenfalls nach meiner Vorgabe - dahin gehend geeinigt haben, dass wir erst einmal grundsätzliche Ausführungen haben wollen von den Experten, nämlich zur Frage: Darf eine Bürgerschaft überhaupt die Volksgesetzgebung abändern? Dazu habe ich auch das

Stichwort "Organtreue" benannt. Herr Müller möchte sich dazu noch einmal melden, denn ihm liegt auch daran, dass wir diese Reihenfolge einhalten. - Herr Müller.

Abg. Herr Müller: Ich finde die Äußerung von Herrn Dressel sicherlich auch interessant, würde aber trotzdem die folgenden Experten bitten, noch einmal auf die verfassungsrechtlichen Sachen einzugehen, wenn sie der Meinung sind, dass sie etwas dazu sagen möchten. Ich fand die Äußerung von Herrn Professor von Mutius zum Thema "Materielles Berücksichtigungsgebot" durchaus hoch interessant und habe bisher noch nicht so recht erfahren, inwieweit die vorliegende Vorlage dem nun auch aus Ihrer Sicht entspricht. Deswegen sollten wir in diesem Teil der Debatte beziehungsweise der Anhörung nicht darauf verzichten.

Vorsitzender: Wir befinden uns noch im ersten Themenkomplex und dazu hat sich Herr Professor Decker gemeldet. - Herr Professor Decker, bitte.

Herr Professor Dr. Decker: Ich würde mit Ihrem Einverständnis dann die verfassungspolitische Seite beleuchten wollen. Vielleicht kann Herr Bull dann auch noch einmal auf die verfassungsrechtliche Problematik eingehen. Das scheint ja insoweit klar. Es gibt dieses Urteil des Gerichts, das heißt, das Parlament hat die Möglichkeit, ein volksbeschlossenes Gesetz zu ändern. Da sind auch keine Fristen zu beachten. Ob nun die Abgeordneten von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, ist also allein eine Frage der politischen Opportunität. Da stehen zwei Dinge gegeneinander: Auf der einen Seite natürlich Respekt vor dem Volksvotum, das heißt, auch Respekt vor einer Verfassungsinstitution - das Volk als Entscheider ist eine Verfassungsinstitution -, auf der anderen Seite Parteienwettbewerb, das heißt, die Angst vor einer möglichen Sanktionierung durch den Wähler. Das muss natürlich mit berücksichtigt werden. Das ist das eine.

Auf der anderen Seite haben wir aber auch Machtinteressen der Parteien und wir haben auch Überzeugungen, etwas Richtiges zu tun, wenn etwa ein solches Gesetz korrigiert wird. Das scheint mir zum Beispiel bei der Frage der Privatisierung der Krankenhäuser der Fall gewesen zu sein. Hier war die Union offenbar der Meinung, sie tut etwas Richtiges, auch wenn sie sich über dieses Votum des Volkes hinwegsetzt. Bei der Änderung des Volksgesetzgebungsgesetzes dürfte demgegenüber das Machtinteresse das Entscheidende gewesen sein, das heißt, hier ging es in erster Linie darum, einen unbequemen Veto-Spieler im politischen Prozess zu entmachten.

Wie ist nun die nachträgliche Aufhebung eines volksbeschlossenen Gesetzes unter Demokratiegesichtspunkten zu bewerten? Ich denke, dass man hier zwei Kriterien beachten muss. Zum einen muss es eine politische Schamfrist geben, innerhalb derer der Gesetzgeber nicht auf ein volksbeschlossenes Gesetz zugreifen darf. Am saubersten wäre es, damit bis zum Ablauf der Legislaturperiode zu warten und die geplante Änderung dann selber zum Gegenstand der Wahlauseinandersetzung zu machen. Also nicht vorher das Gesetz zu ändern in der Hoffnung, dass der Wähler das vielleicht akzeptiert, weil es in der Agenda auch keine so große Rolle spielt, die öffentliche Aufmerksamkeit sich vielleicht auf andere Themen konzentriert, sondern das Gesetz erst später ändern wollen und dem Wähler sagen, wie man das Gesetz ändern möchte. Wenn es gelingt, die vermeintlichen Mängel des Gesetzes vor dem Wähler glaubhaft zu machen, dann kann man ein entsprechendes Votum auch als Legitimation betrachten, um ein solches Gesetz nachträglich zu ändern. Man

muss dem Gesetz aber erst einmal eine Chance geben, denn die Mängel eines Gesetzes kann man doch wirklich erst erkennen, wenn das Gesetz angewandt worden ist, also nach einer gewissen Zeit. Das scheint mir auch relativ eindeutig.

Das zweite Kriterium, das ich einführen möchte, ist vielleicht etwas schwieriger. Dieses Kriterium bezieht sich nämlich auf das Maß der parlamentarischen Unterstützung, die die Änderung eines vom Volk beschlossenen Gesetzes erfährt. Wird eine solche Maßnahme, also ein volksbeschlossenes Gesetz zu ändern, von einer breiten Mehrheit des Parlaments, ja vielleicht sogar einstimmig beschlossen, ist die Legitimationskraft eines solchen Beschlusses zweifellos größer als wenn es mit einer einfachen Mehrheit einer Regierungspartei oder Regierungskoalition beschlossen wird, der eine annähernd gleichstarke Opposition gegenübersteht, einer Opposition, die einem solchen Beschluss widerspricht. Dafür gibt es durchaus auch Beispiele eines konsensuellen Beschlusses. Der schleswig-holsteinische Landtag hat einen Volksentscheid aufgehoben. Die Schleswig-Holsteiner meinten, sich aus der neuen Rechtschreibregelung ausklinken zu können. Dann hat man das nach einem Jahr im Parlament aufgehoben, im Konsens der Parteien. Das scheint mir von daher ein unproblematischer Fall. Nur, auch hier muss man sich vor Verallgemeinerungen hüten, denn gerade in den unmittelbar machtrelevanten und von daher besonders heiklen Fragen des Wahlsystems differieren zum Beispiel die Interessen der großen und der kleinen Parteien ganz erheblich voneinander. Das heißt, die kleinen Parteien könnten hier legitime Bestandsinteressen geltend machen, über die sich eine Mehrheit - sei sie auch noch so groß - nicht ohne weiteres hinwegsetzen kann. Das betrifft zum Beispiel die Frage eines Übergangs zum Mehrheitswahlsystem. Das würde die kleinen Parteien zum Verschwinden bringen. Darüber hinaus kann es vielleicht sogar Fragen geben, in denen eine breite Mehrheit oder vielleicht sogar alle Parteien gegen die Mehrheitsmeinung der Bevölkerung stehen. Das betrifft vor allem institutionelle Eigeninteressen der Parteien, wo die Parteien dann auch nach Art eines Kartells - ich will es ein bisschen überspitzen - zusammenarbeiten und dann dazu neigen, sich gegen Änderungen zu sperren. Das betrifft - wie man weiß - vor allem die Modalitäten der Politikfinanzierung, aber auch die direkte Demokratie, die so gesehen auch eine Einschränkung des bisherigen Monopols der Parteien demokratisch-parlamentarischen Repräsentation darstellen. Das heißt, hier neigen die Parteien dazu, sich im Konsens auch gegen Änderungen zu sperren. Das einzige Korrektiv sind dann die Institutionen der direkten Demokratie, wobei es hier allerdings ganz unterschiedliche Anwendungsmöglichkeiten gibt. Über die direkte Demokratie können Sie zum Beispiel an der Politikfinanzierung überhaupt nichts ändern, weil diese dem Finanztabu unterliegt. Das ist also von vornherein ausgeschlossen.

Was die direkte Demokratie selber angeht, sind hier die Grundregeln auf der Verfassungsebene geregelt, sodass sie auch mit den Mitteln der direkten Demokratie nur erschwert verändert werden können. Da gilt genau dasselbe wie auf der parlamentarischen Ebene. Etwas anders ist es dann bei den Ausführungsgesetzen. Die können auch mit einfacher Mehrheit verändert werden und sind dann auch leichter einem Volksbegehren zugänglich. Genau dasselbe gilt nun auch für das Wahlrecht, denn das Wahlrecht ist in Deutschland - wie auch in den meisten anderen Ländern - eben nicht auf der Verfassungsebene geregelt, sondern auf der einfach-gesetzlichen Ebene, das heißt, es kann mit einer einfachen Mehrheit durch eine Regierung verändert werden und die Veränderung ist eben durch die direkte Demokratie leichter möglich. Das ist beim Wahlsystem durchaus brisant, denn hier können auch kleinere Änderungen durchaus politisch brisant sein, das heißt, sie tangieren unmittelbar auch die politischen Machtverhältnisse. Deshalb sollten diese Reformen äußerst bedachtsam und das heißt, möglichst im Konsens vorgenommen werden. Die direkte Demokratie entfaltet nun hier ihre Wirkungen im günstigsten Falle präventiv. Wenn die poli-

tische Klasse weiß, dass das Volk notfalls die Institutionen der direkten Demokratie benutzt, um sich dann über eine Änderung des Wahlsystems gegen Eigeninteressen der politischen Klasse zu wenden, dann sind die Abgeordneten, sind die Parteien doch gut beraten, solche Änderungen von sich aus, gewissermaßen vorausseilend vorzunehmen. Ich habe das schon am Anfang gesagt und bedauert, dass es im vorliegenden Fall an einem solchen vorgängigen Konsens leider gefehlt hat, mit dem man den Weg über eine Volksinitiative dann auch hätte abwenden können. Von daher halte ich es aus normativer Sicht für zwingend, dass die Parteien jetzt das volksbeschlossene Wahlrecht, auch in seiner jetzigen Form, auch in den vielleicht problematischen Detailregelungen, akzeptieren.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor Decker. Herr Professor Bull, bitte.

Herr Professor Dr. Bull: Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Herr von Mutius hat uns auf die verfassungsgerichtliche Situation hingewiesen. Ich kann ihm insofern nur zustimmen, als das verfassungsgerichtliche Risiko hier in Hamburg, dass unser Gericht dieses von Ihnen vorgeschlagene Gesetz wieder aufheben werde, relativ gering ist. Aber man sollte damit nicht aufhören. Wir hören auch sonst bei der rechtlichen Betrachtung nicht mit dem Referat von Verfassungsgerichtsentscheidungen auf, nicht einmal beim Bundesverfassungsgericht. Im Übrigen gibt es in der Tat, wie Herr Dressel mit Recht einführt, verfassungspolitische Überlegungen. Herr Decker hat schon sehr viel dazu gesagt. Ich will mich da kurz fassen.

Schon in der Weimarer Republik gab es Diskussionen darüber, wie denn sicherzustellen sei, dass der durch Volksgesetz geäußerte Wille des Volkes nicht durch parlamentarische Beschlüsse wieder vollkommen ausgehebelt wird, dass also auch ein demokratiepolitisch akzeptables Ergebnis insgesamt aus der Äußerung des Volkes herauskommt und der Reaktion des Parlaments darauf. Diese Überlegungen sind nicht zu einer herrschenden rechtlichen Meinung geworden. Auch nach dem Krieg ist gelegentlich darüber geschrieben worden. Es ist letztlich immer auf Vorschläge hinausgelaufen, manchmal auch als Rechtsbehauptungen in den Raum gestellt, dass zum Beispiel, wie Herr Decker sagt, eine Schamfrist einzuhalten sei oder dass erst eine Neuwahl des Parlaments zu erfolgen habe oder dass - eine Meinung, die auch vertreten worden ist - ein solches Gesetz, das durch Volksentscheid beschlossen ist, nur durch neuen Volksentscheid wieder aufgehoben werden kann.

Die Grundsatzfrage, die dahinter steht, kann man auch als verfassungsrechtliche Frage formulieren, nämlich - das Stichwort Organentreue ist genannt -, ob das Parlament die Funktionsfähigkeit der Volksgesetzgebung so wesentlich beeinträchtigen darf, dass diese nicht mehr genutzt wird, dass also die Menschen sagen, es hat keinen Sinn, wir fangen gar nicht erst an mit Initiativen, es kommt doch nichts dabei heraus. Selbst wenn wir mit den verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Mehrheiten ein neues Gesetz beschließen, setzen sich die Volksvertreter dann doch darüber hinweg. Dieses Rechtsproblem hat das Hamburgische Verfassungsgericht überhaupt nicht angesprochen. Damit setzt sich bisher kaum jemand auseinander. Ich finde, das fällt aber in die Verantwortung dieser Bürgerschaft, sich klarzumachen, was mit der Volksgesetzgebung geschieht, die in unserer Verfassung steht, wie in anderen Länderverfassungen auch. Man kann sie nicht so aufs Spiel setzen, man sollte sie nicht aufs Spiel setzen. Das ist jetzt sicher eine "nur" verfassungspolitische Begründung, aber dahinter steht doch etwas, das über das Politische hinaus zu den Grundfragen unserer demokratischen und parlamentarischen Ordnung führt. Darüber muss man sich doch klar werden, ob das so weiter geht, ob man das so weiterlaufen lassen kann. Da-

her warne ich davor, sich schlicht auf die Auskunft zu verlassen, es sei verfassungsrechtlich zulässig. Sie werden Ihrer Aufgabe, für die Zukunft vorzusorgen, in umfassendem Sinne mit den Mitteln der Rechtssetzung damit allein nicht gerecht.

Dann noch eine kurze Bemerkung zu einigen Vorrednern. Herr Rudzio, sicher hat Herr Decker das auch nicht so gemeint, er hat es soeben auch noch einmal ausdrücklich klargestellt, ich habe es auch nicht gesagt, dass es ein Interesse der CDU als solcher, der konservativen Volkspartei CDU sei, das Volk jetzt aus der Zusammensetzung des Parlaments rauszuhalten, sondern es geht natürlich immer um Führungsschichten innerhalb der Parteien, die ihre Position erhalten wollen. Das ist legitim, ich sage gar nicht, dass das böse oder verboten sei, aber es ist eine Tendenz, ein Bestreben, das unter demokratischen Aspekten oder Aspekten einer richtigen Gestaltung unserer Demokratie bedenklich ist, weil Demokratie von unten nach oben stattfinden soll. Das Bundesverfassungsgericht hat das schon im 20. Band ausführlich gesagt: Die Demokratie erfolgt von unten nach oben. Das ist damals im Zusammenhang mit der Parteienfinanzierung so gesagt worden. Wir haben in Hamburg auch ein dramatisches Geschehen erlebt, wo gegen den Grundsatz der innerparteilichen Demokratie verstoßen wurde, wo also ein Parteiestablishment in sehr entschiedener, systematischer, man kann auch sagen robuster Weise seine Kandidaten im Wege des Blocksystems durchgesetzt hat. Der Name eines früheren Landesvorsitzenden einer großen Partei verknüpft sich mit diesem Skandal, der zur Aufhebung einer Bürgerschaftswahl durch das Hamburgische Verfassungsgericht geführt hat. Sie wissen alle, von wem ich rede. Die Situation ist eben doch so, dass man auch an solche Dinge wieder denken muss, wenn man für ein künftiges Wahlsystem vorsorgt.

Es wird von Herrn von Mutius und Herrn Rudzio gesagt, das sei vielleicht etwas zu dramatisch, wenn ich sage, es sei jetzt ein vollständiger Wandel, eine völlige Abkehr vom Volksentscheidsgesetz. Ich meine, in wesentlichen Teilen ist der Entwurf eine Abkehr von dem beschlossenen Recht. Er wird den Einfluss der Wählerinnen und Wähler auf die Zusammensetzung des Parlaments, wenn er denn beschlossen wird, ganz erheblich vermindern. Insofern gelten eben die grundsätzlichen Bedenken, die ich hier geäußert habe. - Vielen Dank.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor Bull. Herr Dr. Schmidt, bitte.

Abg. Herr Dr. Schmidt: Zuerst möchte ich mich bedanken, dass Herr von Mutius meine Kritik an der Begründung des Gesetzentwurfes teilt. Er hat nur andere Wünsche dafür. Zweitens möchte ich darauf hinweisen, dass es in Hamburg natürlich ein Zustimmungsquorum gibt, das von der damaligen Volksabstimmung erfüllt worden ist, nämlich 20 Prozent. Es war nicht nur ein Beteiligungsquorum.

Schließlich wird gesagt, die CDU hätte nicht alles von dem vom Volk beschlossenen Gesetz zurückgenommen. Das ist wohl wahr. Die CDU hat seit zehn Jahren einen kleinen Schritt nach dem anderen gemacht. 1995 hatte sich die CDU aus der damaligen Diskussion um das Wahlrecht ausgeklinkt, indem sie erklärt hat, dass sie der Einführung von Wahlkreisen grundsätzlich widerspricht. Daraufhin hat die SPD auch kein neues Wahlgesetz mehr gewollt und so blieb es einige Jahre liegen.

Dann hat die CDU, als die Volksinitiative kam, einen Alternativentwurf mit unterstützt. Der sah nur die traditionelle Form von Wahlkreisen vor wie sie in allen Bundesländern der Fall

ist. Jetzt, nachdem das Volk beschlossen hat, dass es ein anderes Wahlrecht geben soll, werden auch bei der CDU die Mehrpersonenwahlkreise akzeptiert, die noch vor zwei Jahren von der CDU nicht akzeptiert wurden. Die CDU ist natürlich auch - wie wir alle - von Stimmungen und Entwicklungen abhängig. Das ist keine Überraschung, dass sie jetzt auf halbem Wege stehen bleibt. Das war aber immer die Haupteigenschaft von CDU-Politik zum Wahlrecht. Wenn sie den Vorschlag von heute 1995 gemacht hätte, dann hätten wir alle gesagt, ein riesiger Fortschritt. Heute ist es leider etwas zu spät und wer zu spät kommt ... und so weiter.

Dann wundert mich natürlich sehr, dass die CDU, die den letzten Bürgerschaftswahlkampf als Volksabstimmung inszeniert hat, so sehr dagegen ist, dass ähnliche Verhältnisse beim Wahlrecht stattfinden, nämlich dass man Personen wählen kann. Sie haben ja die Bürger Hamburgs nicht aufgefordert, eine Partei zu wählen, sondern eine Person zu wählen, aber beim Wahlrecht wollen Sie wieder darauf verzichten.

Nun zu der Grundsatzfrage, die Herr Bull auch schon zugespitzt hat. Sie haben gefragt, ob das Parlament die Funktionsfähigkeit von Volksabstimmungen außer Kraft setzen darf. Wir haben in der Tat eine dramatische Situation. Sie haben nach den letzten Wahlen die Volksabstimmung zum LBK außer Kraft gesetzt. Ich missbillige das, aber Sie könnten natürlich dafür anführen, dass Sie das taten, weil die Not dieses gebot, weil sonst vielleicht der Staatsbankrott oder sonstige schwere finanzielle Verwerfungen stattgefunden hätten. Damit haben Sie sich über die Volksentscheide hinweggesetzt. Das Verfassungsgericht hat Ihnen Recht gegeben. Ich finde das Verfassungsgerichtsurteil zwar falsch, aber wir müssen uns daran halten, also gut, Sie durften das.

Dann haben Sie in einem nächsten Schritt versucht, die Regelungen zu Volksabstimmungen drastisch zu beschneiden. Da sind Sie in den einfachgesetzlichen Fragen erfolgreich, weil Sie die Mehrheit hatten, in der wichtigen Frage des Eingriffs in die Verfassung sind Sie vor dem Verfassungsgericht gescheitert mit der Frage, ob Volksabstimmungen an Wahltagen stattfinden oder nicht. Das heißt, Sie haben einen erfolglosen Versuch gemacht, das Volksabstimmungsverfahren drastisch zu beschneiden.

Jetzt gehen Sie in die dritte Runde und wollen das Wahlgesetz außer Kraft setzen. Sie können so weitermachen. Natürlich, Sie können jede Volksabstimmung hinterher zunichte machen. Das führt meiner Meinung nach nicht weit. Das führt nämlich nicht dazu, dass Sie am Ende Erfolg haben, sondern mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu Ihrer nächsten Wahlniederlage. Wenn ich Politikerconsultant der CDU wäre, würde ich sagen, Hände weg vom Wahlrecht. Das ist dieses Mal eine Nummer zu gefährlich, denn Sie müssen das ja begründen. Sie müssen gegenüber dem Volk begründen, dass es dumm ist, dass es nicht wählen kann, wenn das vom Volk beschlossene Wahlrecht gilt und das ist nicht sehr gut.

Was daraus wird? Es gibt zwei Varianten. Ich erinnere an das Jahr 1991. Da gab es den so genannten Diätenskandal. Da hat eine große Koalition in der Bürgerschaft von CDU und SPD, am Anfang auch von der FDP mitgemacht, die Diäten verändern wollen, und zwar so, dass die führenden Politiker kräftig mehr bekamen und insgesamt eine kräftige Altersversorgung bekamen. Das wurde in der Bürgerschaft gegen kleine Parteien durchgesetzt und in zweiter Lesung rechtsgültig beschlossen. Dann kam das Ende. Damals war die Verfassung noch so, dass der Senat ein von der Bürgerschaft beschlossenes Gesetz nicht ausfertigen musste. Herr Voscherau bekam Angst vor dem Volke und hat das Gesetz nicht erlassen. Die Folge des Ganzen war positiv, denn das war der Beginn der großen Reformdis-

kussion der Neunzigerjahre und führte zur Einführung einer Enquete-Kommission und letztlich zu der Parlamentsreform 1996, die leider ohne Wahlrechtsreform war, weil sich die CDU verweigert hat.

Jetzt kann man die Parallele weiterführen. Skandale sind ja das Lebenselement der Demokratie. Sie sind kurz davor, einen neuen Skandal zu machen. Was daraus wird, weiß man nicht. Es kann sein, dass es zu dem führt, was man gemeinhin Politikverdrossenheit nennt, es kann aber auch sein, dass es zu einer lebendigen Demokratie führt. Aber nur wenn Sie verlieren, dann ist das ein positives Beispiel für die Hamburger Demokratie, wenn es in einer neuen Volksabstimmung wieder rückgängig gemacht wird, was Sie verlangen, was Sie jetzt beschließen wollen. Oder es könnte natürlich dasselbe stattfinden wie 1991. Damals hat Bürgermeister Voscherau die Notbremse gezogen. Sie haben jetzt auch einen Bürgermeister, der schon mehrfach die Notbremse gezogen hat bei schlimmen Sachen. Ich würde sagen, Ole von Beust sollte die Notbremse ziehen. Das wäre das Beste für die ganze Geschichte.

Für das Volk ist natürlich Folgendes notwendig: Die Bindungskraft der Volksabstimmung ist in der Tat nicht zeitlich zu bestimmen, aber es ist zurzeit ein Bürgerbegehren im Gange, das eine Regelung vorsieht, nämlich dergestalt, dass, wenn ein von der Bürgerschaft beschlossenes Gesetz ein vom Volk beschlossenes Gesetz ändern und aufheben will, dann soll das nicht vor Ablauf von drei Monaten nach seiner Verkündung in Kraft treten und innerhalb dieser Frist können zweieinhalb von 100 Wahlberechtigten einen Volksentscheid über das Änderungsgesetz verlangen. Dann tritt das Änderungsgesetz nicht vor der Durchführung des Volksentscheides in Kraft. Ich empfehle Ihnen, dieses sofort gemeinsam mit der SPD und der GAL in die Verfassung aufzunehmen und anschließend das Wahlrecht zu ändern. Dann kann man weitersehen, dann gibt es einen schönen politischen Streit und das ist das, was Sie auch brauchen können.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Dr. Schmidt. Wir befinden uns noch in dem ersten Themenkomplex. Herr Voet van Vormizeele hatte sich dazu gemeldet.

Abg. Herr Voet van Vormizeele: Ich würde gerne noch einmal auf zwei Fragen zurückkommen, die mich noch ein bisschen präziser interessieren. Wir haben anfänglich über den Grundsatz der Organtreue gesprochen und auch einige Grundsatzausführungen dazu bekommen. Ich würde aber gerne noch etwas präziser hinterfragen wollen, wieweit denn die Grenzen dessen gehen, was wir gerade auch in dem hamburgischen Urteil zur Organtreue erlebt haben. Ist es ein formalisierter Grundsatz? Haben wir uns zu befassen? Gibt es Anforderungen, konkret aus diesem Urteil ableitbare inhaltliche, materielle Anforderungen an den Parlamentsgesetzgeber oder ist es einfach ein Verfahren?

Die zweite Frage würde ich gerne an Herr Professor Decker richten. Sie haben sehr ausgiebig Ihren Zweifel an der breiten demokratischen Basis zur Kompetenz einer solchen Gesetzesveränderung begründet und das zum großen Teil damit, dass die Parlamentsmehrheit, gegebenenfalls die einfache Parlamentsmehrheit da nicht genug wäre. Ich würde da gerne noch einmal das Verhältnis hören, wie es denn damit steht, dass nur 21 Prozent der Hamburger einen elementaren demokratischen Grundsatz verändert haben. 21 Prozent wollten die Änderung, 79 Prozent haben, obwohl sie im Wahllokal waren, an dem Grundsatz dieser Veränderung nicht teilgenommen haben, haben also gesagt, wir wollen diese

Veränderung nicht. Ist das wirklich ein breiter demokratischer Konsens? Wie ist das Verhältnis mit dem breiten demokratischen Konsens zu sehen?

Vorsitzender: Herr Professor von Mutius.

Herr Professor Dr. von Mutius: Ich würde gerne im Blick auf die Beantwortung dieser Frage noch einmal klarstellen, dass es nicht meine Auffassung ist, dass das Denken jenseits von rechtlichen Argumenten aufhört. So war das auch gemeint mit der Frage des verfassungsgerichtlichen Risikos gemeint. Es ist eine Frage, wer dann die politische Verantwortung in unserem System und damit auch das politische Risiko trägt? Indem ich sage, dass wir als Sachverständige gehalten sind zu sagen, was ist rechtlich zulässig oder sogar geboten, was ist verfassungspolitisch intendiert, was ist politikwissenschaftlich auszuloten, zweckmäßig oder zu bedenken, beschreiben wir letztlich Verantwortlichkeiten. Die Verantwortlichkeit, wenn ich sage, das ist verfassungsrechtlich zulässig, trägt dann die jeweilige Mehrheit, die eine abweichende Entscheidung treffen will oder nicht. Ich meine, die jetzige Mehrheit, Herr Decker, bei Ihrem Vorschlag eines Verweises auf die nächste Legislaturperiode, das muss sich bewährt haben, ist doch das Problem, dass Sie dann das Wählervotum im Blick auf die wahrgenommene Verantwortung gar nicht haben werden, sondern Sie haben dann eine neue Mehrheit, nach der Diskontinuität muss auch neu angefangen werden, und es kommt ja dann gar nicht zu der Frage, ob sich die Wählerschaft wirklich düpiert fühlt, weil Sie - in welchem Umfang auch immer - von der Volksgesetzgebung abgewichen sind. Deswegen ist das in sich eigentlich unlogisch. Die Verantwortung tragen diejenigen, die heute oder morgen abweichen. Und dieses - jetzt komme ich zu Ihrer Frage - geschieht nach meiner Meinung nicht im Bereich des formellen Berücksichtigungsgebots. Das heißt ja nur, dass ich es zur Kenntnis nehmen muss, dass ich gewisse Fristen des parlamentarischen Ablaufs einhalten muss, dass ich es auf die Tagesordnung setzen muss, dass ich es ernsthaft beraten muss und so weiter. Das ergibt sich aus dem Urteil. Das Materielle, das auch Herr Kollege Bull angesprochen hat, wird nur angedeutet. Ich kann aber nicht sagen, dass es nicht Inhalt der Entscheidungen ist, denn wir haben es für die Bürgerschaft vorgetragen. Wir haben auch die Frage vorgetragen, wie es mit der Verantwortung dafür ist und da ist in der mündlichen Verhandlung deutlich geworden, dass das eine Frage des - wie ich es vorhin ausgedrückt habe - politischen Aushaltens ist. Wenn die Mehrheit sagt, ich knüpfe an, ich setze mich damit auseinander, aber gleichwohl weiche ich aus diesen oder jenen Gründen davon ab, dann ist das politisch verantwortbar. Es ist nicht undemokratisch und auch nicht verfassungsrechtlich illegitim, es sei denn, dass Ziele und Gründe verwendet werden, die dazu Anlass geben, das zu prüfen. Und das heißt konkret bezogen auf den jetzigen Änderungsentwurf., das habe ich schon angedeutet Wir haben ja nicht eine :totale Ablehnung, sondern wir haben in der Struktur eine Übernahme und nicht ein Zurück zu dem alten Gegenentwurf, der im Volke keine verfassungsrechtlich gebotene Mehrheit gefunden hat. Nur im Bereich der Wahlkreisregelung gibt es eine Modifizierung. Es gibt allerdings eine deutliche Änderung im Bereich der Landesliste, weil es eine gebundene und nicht eine offene Liste ist, sodass sich das Kumulieren und Panaschieren nur mittelbar über die Wahlkreislisten auswirken kann. Ich kann in dieser Modifizierung nicht einen Verstoß gegen das materielle Berücksichtigungsgebot erkennen.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor von Mutius. Es hat sich für eine Frage Herr Dr. Steffen gemeldet. Dann bitte ich Herrn Professor Decker, eine Antwort zu geben. Herr Dr. Steffen, bitte.

Abg. Herr Dr. Steffen: Ich will zwei konkrete Fragen stellen. Die eine Frage betrifft die Organtreue. Wenn wir darüber diskutieren, wir haben gesagt, das hat eine formelle und eine materielle Komponente. Ich will da eine Frage stellen, was die formelle Komponente betrifft. Eine Möglichkeit, sich mit einem Teil des Gesetzgebers Volk auseinanderzusetzen für das Parlament ist ja die Durchführung einer öffentlichen Anhörung, die nicht zwingend ist. Sie kann im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens durchgeführt werden, was aber nicht sein muss. Das ist die Entscheidung des zuständigen Ausschusses, die zumindest eine qualifizierte Minderheit benötigt, um das durchzuführen.

Wenn man auf eine öffentliche Anhörung verzichten würde, könnte dann die Organtreue auch im Hinblick auf die formellen Anforderungen schon verletzt worden sein? Das ist die Frage 1.

Die Frage 2 knüpft an das an, was Herr Professur von Mutius gerade ausgeführt hat. Wenn man jetzt sagt, wenn eine materielle Berücksichtigung erfolgt, dann wird der CDU-Entwurf und das vom Volk beschlossene Gesetz nebeneinander gestellt. Hierbei haben Sie erklärt, dass bei den Landeslisten große Abweichungen und bei den Wahlkreislisten im Prinzip nur kleine Abweichungen vorliegen. Ist es aber nicht so, dass durch die Möglichkeit, nur einen Kandidaten in der Wahlkreisliste aufzustellen, auch auf der Wahlkreisebene die Auswahl zwischen den Kandidaten komplett ausgeschlossen wird? Ist das dann nicht im Zusammenspiel mit dem faktischen Ausschluss der Auswahl auf der Landesliste nicht doch eine gravierende Änderung, die dann zu einer anderen Bewertung, nämlich zur materiellen Bewertung - einheitliche Organtreue ja oder nein - führen müsste?

Vorsitzender: Herr Professor Decker.

Herr Prof. Dr. Decker: Ich bin nach der Legitimationskraft eines Volksbeschlusses gefragt worden, der von 21 Prozent der Wahlberechtigten befürwortet worden ist. Hier muss man zunächst einmal sehen, dass im Vergleich der 16 Länderverfassungen Hamburg, was die Quoren anbelangt, bei der direkten Demokratie eher im oberen Bereich liegt, also restriktiver verfährt, als andere. Beispielsweise in Nordrhein-Westfalen und insbesondere Bayern sowie in Sachsen gibt es beim Volksentscheid überhaupt kein Quorum. Hier entscheidet die Mehrheit.

Das ist im Übrigen auch die Praxis, wie wir sie aus den Nationalstaaten mit der am breitesten ausgebauten direkten Demokratie kennen. Das ist die Praxis in der Schweiz und in Kalifornien. Kalifornien ist überhaupt das Land mit der am weitesten ausgebauten direkten Demokratie. Es entscheidet die Mehrheit.

Wenn Sie sich in der Schweiz die durchschnittlichen Beteiligungen an solchen Volksentscheiden betrachten, liegen diese bei 30 bis 40 Prozent. Und das multiplizieren mit den Ja-Stimmen, also mit der Mehrheit, kommen Sie auf Größenordnungen, die geringer als 20 Prozent sind. Niemand in der Schweiz, auch nicht die Opposition, die einem solchen Volksbegehren widerspricht, würde auf die Idee kommen, deren Legitimation infrage zu stellen.

In diesem Zusammenhang ist aber vielleicht auch ein Vergleich - und hierauf haben Sie angespielt - zu den Wahlen instruktiv. Ich habe die Zahlen nicht im Kopf. Wenn ich gewusst

hätte, dass mir diese Frage gestellt wird, hätte ich diese Zahlen herausgesucht. Aber ich erinnere mich daran, dass bei der letzten Wahl im Bundesland Sachsen-Anhalt die Wahlbeteiligung unter die Fünfzigprozentmarke gesunken ist. Wenn Sie das mit dem Stimmenanteil multiplizieren, den die Regierungspartei beziehungsweise die Regierungskoalition erhalten hat, liegt sie ebenfalls in einer Größenordnung von 20 bis 25 Prozent. Bei Wahlen gibt es keine Quoren.

Ich denke, dass man in Hamburg, was die Wahlbeteiligung angeht, noch nicht ganz so weit unten ist. Wir haben aber eine allgemeine Tendenz rückläufiger Wahlbeteiligungen, die unter diesem Legitimationsgesichtspunkt problematisch ist. Hier jetzt einen Prä der parlamentarischen Repräsentation gegenüber der Volksgesetzgebung zu sehen, das vermag ich nicht nachzuvollziehen.

Vorsitzender: Vielen Dank Herr Professor Decker. Herr Profess von Mutius.

Herr Prof. Dr. von Mutius: Letzteres zeigt, dass diese Argumentation in eine Grauzone von subjektiven und sonstigen Einschätzungen führt. Der Verfassungsgeber könnte ja regeln, wenn sie die Mehrheit haben, dass von einer Volksgesetzgebung nur mit einer Zweidrittelmehrheit abgewichen wird. Das könnte geregelt werden.

Wir müssen uns von der Vorstellung frei machen, dass wir nun auf einmal anfangen, demokratisch zu gewichten, weil die Wahlbeteiligungen und die Quoren faktisch unterschiedlich sind. Die Ursachen - das wissen Sie selbst vielleicht viel besser als ich -, weswegen in Ostdeutschland die Wahlbeteiligungen in den Keller gehen, sind ja ganz andere und diese jetzt sozusagen, Entschuldigen Sie, mit einer Gewichtung mittelbar abzuwerten, halte ich auch verfassungspolitisch für außerordentlich kontraproduktiv. Im Gegenteil, man müsste die Menschen eigentlich eher durch entsprechende Maßnahmen ermutigen, dass sie sich vielleicht wieder stärker engagieren mögen. Aber das erwähne ich nur am Rande.

Zu Ihrer Frage das Folgende: Wir haben eine öffentliche Anhörung in bestimmten Verfahren auch von der Verfassungsrechtsprechung vorgeschrieben. Ich erinnere beispielsweise an Fragen der kommunalen Gebietsreformen, wo genau das zum Schutz der Selbstverwaltung von den Verfassungsgerichten erklärt worden ist. In einem normalen Gesetzgebungsverfahren gibt es meiner Meinung nach auch im Hinblick eines materiellen Berücksichtigungsgebots zwischen Verfassungsorganen keinen allgemeinen gültigen Satz, zu erklären: Das geht nur durch öffentliche Anhörung, und zwar liegt das an Folgendem.

Die Verfassungsorgantreue ist ja der Versuch, kollidierende Kompetenzen oder kollidierende Verantwortlichkeiten von Bund und Ländern zwischen den Ländern oder zwischen Verfassungsorganen einer Gebietskörperschaft zu einem gewissen Ausgleich zu bringen. Die Volksgesetzgebung hat ihre Zuständigkeit, das Parlament hat nach wie vor die originäre Zuständigkeit und die Verfassung schweigt. In dieser Kollisionslage - das machen wir in anderen Gebieten des Rechts ja auch - wird versucht, Gesichtspunkte von Ausgleich, Berücksichtigung, Schonung, praktischer Konkordanz und Abwägung zu einer gewissen Optimierung oder Harmonisierung zu kreieren. Das hat die Verfassungsrechtsprechung getan, aber ganz vorsichtig und ohne Hinweise oder Anweisungen, was konkret unternommen werden muss.

Daher bleibt es bei dieser Einschätzung. Sie kann pro Gegenstand der politischen Gesetz-

gebung höchst unterschiedlich sein. Ich folge Ihnen aber aus Ihrer Sicht der Dinge in einem Punkt, dass ich meine, dass bei einem Wahlsystem oder bei einem Wahlrecht, bei dem es letztlich sozusagen um die Konkretisierung der demokratischen Partizipation und der Kreation von Staatsgewalt geht, dass dort auch meiner Einschätzung nach eine erhöhte Anforderung an dieses Berücksichtigungsgebot gestellt werden sollte. Aber hierzu gibt es bisher keine klare verfassungsrechtliche Äußerung, auch nicht von Hamburg.

Hinsichtlich der Bewertung bin ich aber nach wie vor der Meinung, dass möglicherweise in Verbindung mit weiteren Erörterungen in dieser Sitzung - und nicht nur öffentlichen Anhörungen, sondern auch parlamentarischen Debatten - mit einer weiteren Auswertung und einer anderen, vielleicht ergänzenden Begründung diesem Berücksichtigungsgebot noch besser genügt werden kann.

Vorsitzender: Vielen Dank Herr Professor von Mutius. - Herr Dr. Schmidt.

Herr Dr. Schmidt: Ich möchte gern etwas zur Organtreue sagen. Man kann das Thema juristisch behandeln. Dann ist alles einfach. Dann darf die Bürgerschaft vorgehen, wie sie will. Ich habe als verfassungsgebender Abgeordneter in den Neunzigerjahren darauf bestanden, dass es keine Regelung in der Verfassung gibt, die die Bürgerschaft hindert, Volksabstimmungsergebnisse zu verändern.

Aber das ändert doch nicht an den Sitten der Menschen. Es ändert auch nichts daran, dass es unanständig ist, in einer Legislaturperiode dreimal gegen Volksabstimmungen zu verstoßen, denn dann wird es ernst. Dann wird nämlich die Frage wirklich laut: Was hat die Volksabstimmung überhaupt für einen Sinn?

Ich habe vorhin schon erwähnt, dass Sie beim LBK vielleicht plausible Gründe gehabt haben, zu erklären, dass es leider sein musste. Aber es wundert mich schon, dass Sie dann nicht das Gefühl haben, es wenigstens in dieser Legislaturperiode zu unterlassen, noch einmal ein Volksabstimmungsergebnis zu verändern. Und das erst recht, nachdem Sie vom Verfassungsgericht hinsichtlich der Termine der Volksabstimmungen eins aufs Dach bekommen haben.

Es kann passieren, dass Ihr Parlament gezwungen ist, eine Volksabstimmung am Tage danach oder kurz danach aufzuheben, wenn es sich so ergibt und die Verhältnisse so sind. Aber das ist hier überhaupt nicht einzusehen. Wenn sich die Bürgerschaftsmehrheit vor zwei Jahren an der Volksabstimmung durch einen eigenen Entwurf beteiligt und hierbei verloren hat, dann muss es doch bei Ihnen irgendwie die Möglichkeit geben, einzusehen, dass Sie verloren haben und das erst einmal ruhen lassen. Dann kann man doch nicht am nächsten Tag erklären: Wir haben zwar gerade vor dem Volke verloren, aber im Parlament haben wir immer noch das Sagen.

Das heißt, Organtreue ist keine juristische Frage, sondern eine Frage des Verhältnisses vom Parlament zum Volk. Hier finde ich, dass Sie zu weit gehen, wenn Sie in einer Legislaturperiode fast alle Volksabstimmungen zunichte machen wollen. Das ist der Punkt, um den es jetzt geht und wird meiner Meinung nach für Sie schlecht enden. Aber das wird man sehen. Ich werde nicht in das Horn blasen, dass das Politikverdrossenheit hervorrufen wird. Es wird höchstens Widerstände hervorrufen und das ist dann gut für die Demokratie.

Sie sollten aber wirklich einmal von allen Gesichtspunkten her überlegen, ob es möglich sein darf, in einer Legislaturperiode mehrere Volksabstimmungen zunichte machen zu wollen.

Vorsitzender: Vielen Dank Herr Dr. Schmidt. - Eine Frage von Herrn Müller.

Abg. Herr Müller: Ich würde gern noch einmal eine Antwort zum Thema erhalten, das Herr Dr. Steffen angesprochen hat. Er hat zu dem Thema "materielles Berücksichtigungsgebot" nochmals ausgeführt, dass einige der Experten sich dahingehend geäußert hätten, dass hier nicht die verlorene Vorlage von der CDU aufgelegt werde, die dem Volksentscheid unterlegen ist, sondern hier würden lediglich am vorliegenden Wahlrecht Änderungen vorgenommen und ein Teil des Wahlrechts würde ja bestehen bleiben. Das habe ich so herausgehört.

Herr Dr. Steffen hat noch einmal erwähnt, dass das auf den ersten Blick so aussehen mag, aber bei der Landesliste haben wir eine hundertprozentige Rückholaktion im Gesetz und bei den Wahlkreisen müssen wir feststellen, dass die personelle Auswahl auch auf null reduziert werden kann, einerseits durch die Relevanzstelle und andererseits durch die Möglichkeit, dass die Parteien erklären: Wir stellen sowieso nur eine oder zwei Personen auf. Dann gibt es auch keine Auswahl.

Meine Frage hierzu ist: Müsste man nicht auch noch einmal hinter die Regelung schauen und nicht nur die Schablone sehen, um das materielle Berücksichtigungsgebot zu prüfen, sondern auch prüfen muss, was sich sozusagen hinter den einzelnen kleinen Stellschrauben so verändert und was eigentlich der Kern des neuen oder des jetzt gültigen Wahlrechts ist, nämlich die Personalauswahl auf den Listen?

Vorsitzender: Wenn ich das jetzt richtig verstanden habe, geht Herr Müller schon in den zweiten Themenkomplex über. Ich habe nichts dagegen, dass, wenn keine Einwände bestehen, wir in den zweiten Themenkomplex einsteigen. Dann bitte ich einen Experten zur Beantwortung dieser Frage. -

Wir befinden uns dann jetzt in dem Themenkomplex "Bürgerschaftswahl". Wer möchte auf die Frage von Herrn Müller eine Antwort geben? - Herr Professor Bull.

Herr Prof. Dr. Bull: Ich habe das in meiner schriftlichen Stellungnahme im Einzelnen ausgeführt (Anlage 1) und will das ganz kurz zusammenfassen.

Es geht einmal um die Abweichung in Sachen Landesliste. Die Auswahlmöglichkeiten werden hier gestrichen. Das Kumulieren und Panaschieren wird abgeschafft. Die Begründung dafür ist nicht tragfähig und ich will mich darauf beschränken, das einfach noch einmal in Erinnerung zu rufen, dass es zum einen tatsächlich schon nicht zutrifft, dass regelmäßig bei der Feststellung der Listennachfolge in erster Linie Experten oder junge Talente bevorzugt werden. Jeder, der diese Dinge beobachtet, weiß, dass das nicht der Fall ist, sondern es werden die aktuell jeweils innerparteilich potentesten und mächtigsten Bewerber platziert, deren Mandate zuerst gesichert werden sollen, was auch nicht illegitim ist. Aber es ist eine andere Tatsachenlage, als die, die der Begründung zugrunde gelegt worden ist. Zum ande-

ren - das hat vorhin Herr Schmidt schon einmal angesprochen - entspricht es nicht dem normativen Bild der Parlamentarier, dass sie Experten für bestimmte Themen sein sollen. Sie sollen Experten für Allgemeines, für Politik sein.

Diese Entwicklung hin zu einer größeren Lebendigkeit der Wahlvorbereitung und Wahlvorgänge wird für die Landesliste ganz abgeschnitten. Es bleibt bei dem - zugespitzt formuliert - zementierten Wahlverfahren, bei der Aufstellung von Parteilisten. Bei der zweiten Stellschraube, den Wahlkreisen, werden durch die Vorschrift, wie Sie sie im Paragraph 4 Absatz 3 vorsehen wollen, die Wirkungen des Kumulierens und des Panaschierens und die Erfolgsträchtigkeit dieser Methode entscheidend eingeschränkt.

Ich habe ein Zahlenbeispiel gebracht, wonach für die Abweichung von der Listenreihenfolge der Parteien 16 500 Persönlichkeitsstimmen als solche abgegeben werden müssen. Vielleicht irre ich mich in dem einen oder anderen Berechnungsfaktor. Aber ich denke, dass es in jedem Fall sehr viele Stimmen sind, die dann für eine der zur Wahl gestellten Personen abgegeben werden müssen. Es ist aber unwahrscheinlich, dass die Wähler ihre Stimmen so verteilen. Die meisten Wähler werden nach wie vor pauschal eine Partei wählen und es werden insgesamt viel weniger Persönlichkeitsstimmen als Listenstimmen geben, und zwar aus den Gründen, die auch schon allgemein diskutiert worden sind. Die Parteien sind nach wie vor besser bekannt, als die Personen auf der Liste, trotz interessanter und sicherlich auch an den Folgen interessierter Bezirkszeitungen, Werbeblätter und Wochenzeitungen, die kostenlos verteilt werden und für die Persönlichkeitsvorstellungen von Kandidaten sicherlich ein interessantes Thema ist. Trotzdem wird ein ganz erheblicher Teil der Kandidaten über die Parteizugehörigkeit zu ihrem Mandat kommen. Das liegt in der Natur unseres aktuellen politischen Betriebes und unseres Medienbetriebes, dass die Parteien bekannter sind, als die einzelnen Kandidaten. Das soll zwar durch das Gesetz geändert werden, aber Sie bauen lieber gleich eine Bremse ein, probieren gar nicht erst aus und nehmen den Wählern so die Chance. Das sind ganz entscheidende Abweichungen von dem, was das Volksgesetz enthält.

Die weiteren versteckten oder kaum verstehbaren Einzelheiten gehen ebenfalls in dieselbe Richtung. Beispielsweise die Möglichkeit, die jetzt angewandt werden soll, nachträglich frei werdende Sitze und Nachrücker von der Landesliste zu besetzen, anstatt aus dem Wahlkreis Bewerber auszuwählen. Die Parteien werden nur so viele Bewerber aufstellen, wie sie etwa meinen, erreichen zu werden. Dann ist wiederum die Landesliste der Nothelfer. Dann rückt der Nachrücker von der Landesliste auf, die Auswahl auf dem Wahlzettel wird also von daher schon einmal geringer, als wenn dort Nachrücker vorgesehen werden müssten.

Weitere Veränderungsmöglichkeiten oder - kritisch gesagt - Manipulationsmöglichkeiten ergeben sich dadurch, hier die Kandidatenzahl zu vergrößern. Das wäre also mit derselben Regelung ein anderer Trick. Wenn man jetzt ganz viele Bewerber aufstellen würde - zulässig sind in Wahlkreisen doppelt so viele, wie Sitze zu vergeben sind - und verteilt man auch die Persönlichkeitsstimmen auf mehrere Bewerber, dann gefährdet man also für die einzelnen Bewerber dieses Drittel der Wahlzahl, das zum Vorrücken und Vorbeiziehen an anderen erforderlich ist. Das kann man dann auch nicht mehr als besonders transparent und einleuchtend für die Wähler erklären, sondern hier sind die Regeln so kompliziert, dass die Wähler diese kaum noch durchschauen können. Durch die Zusätze sind die Regeln in erheblicher Weise nochmals verändert.

Die Mehrheitssicherungsklausel - ich habe vernommen, dass man sie auch Berlusconi-klausel nennt, weil Berlusconi sie in Italien eingeführt hat -, wonach eine Partei, die die ab-

solute Mehrheit der für die Landeslisten abgegebenen Stimmen erhält, auch die absolute Mehrheit der Bürgerschaftsmandate erhalten soll, ist auch so eine Art Angstklausel, die eigentlich mit dem System des gegenwärtig geltenden Wahlrechts überhaupt nicht vereinbar ist. Es wird ein eventuelles Mehrheitswahlrecht in das Verhältnis Wahlrecht eingefügt. Das Persönlichkeitselement des geltenden Wahlrechts wird noch einmal beiseite geschoben. Das wird und soll wahrscheinlich auch genau dazu führen, dass nicht parteigebundene Bewerber eben nicht in der Lage sind, über die Bildung einer Regierung etwa mit zu entscheiden. Sie werden praktisch Abgeordnete minderen Rechts.

Ich habe weitere Überlegungen zu Einzelheiten angestellt, die ich jetzt erst einmal weglassen.

Vorsitzender: Vielen Dank Herr Professor Bull. Ich möchte darauf aufmerksam machen, dass wir einen Imbiss vorbereitet haben. Es sind auf meiner Liste jetzt noch zwei Personen, die ich zu Wort kommen lassen möchte. Zum einen eine Frage von Herrn Voet van Vormizeele und zum anderen hat sich Herr Professor Rudzio noch einmal gemeldet. Danach würde ich vorschlagen, eine kleine Imbisspause vorzunehmen. - Herr Voet van Vormizeele.

Abg. Herr Voet van Vormizeele: Ich will diese Frage dann auch an Herrn Professor Rudzio stellen, was auch meine Absicht war.

Ich würde ganz gern noch einmal von Ihnen eine Erläuterung erhalten, wie es mit der grundsätzlichen Funktion einer Landesliste in einem Bundesland ist. Wir haben hier in Hamburg keine Kommunalwahl durchzuführen, sondern wir haben ja - wir reden momentan noch über die Bürgerschaftswahlen - eine Landeswahl durchzuführen. Ist die Funktion einer Landesliste auch eine Frage der politischen Grundsatzentscheidung, wo ich vom Wähler auch abverlangen darf und muss, mir zu erklären, wo es die nächsten vier Jahren hingehen soll? Das heißt, die Grundsatzentscheidung wird auf der Landesebene letztendlich auch durch diese Momente geprägt. Oder bedeutet das, was hier seitens der Befürworter hinsichtlich des jetzt geltenden Wahlrechts angeführt wird, dass das Kommunalwahlelement, Panaschieren und Kumulieren, eigentlich die politische Entscheidung auf der Landesebene verdrängt?

Vorsitzender: Herr Professor Rudzio.

Herr Prof. Dr. Rudzio: Das Letztere habe ich in meinem Einleitungsvortrag schon ein wenig angedeutet.

Ich würde Folgendes sagen. Die Wahl der 50 Landeslistenmandate ist vom Vorschlag des Wahlrechts her deutlich auf die eigentlich landespolitische Funktion bezogen. Sie ist meines Erachtens auch gerechtfertigt, weil es meiner Einschätzung nach eine unrealistische und völlig abstrakte Vorstellung ist, zu glauben, dass Wähler die Vielzahl von Kandidaten wirklich politisch taxieren können. Das hat mit Dummheit nichts zu tun, sondern mit einer Informationsüberforderung oder auch mit einem Informationsmangel - beides kann theoretisch grundsätzlich auftreten -, was also schon auf der Ebene der Wahlkreise nicht ganz einfach ist. Aber immerhin ist die Zahl der zu besetzenden Sitze und der ernsthaften Kandi-

daten pro Partei wahrscheinlich auf die Sitze bezogen geringer, während auf der Landeslistenebene nach dem bisherigen Wahlrecht das Ganze dazu führt, dass der Wähler mit der Zahl einer unüberschaubaren Vielfalt von Personen und persönlichen Positionen konfrontiert wird. Das heißt, er wird in Wirklichkeit nicht konfrontiert. Das ist eine abstrakte, hypothetische Vorstellung und ist, glaube ich, der zweite Grund.

Was generell unterging, ist zum Teil der Unterschied, der zwischen einer lokalen Politik und einer Landespolitik besteht. Die Landespolitik ist nicht nur auf den Bildungsbereich bezogen, wo es nicht um eine Einzelentscheidung geht, sondern um grundsätzliche Strukturfragen. Es kann beispielsweise auch auf Fragen des Krankenhauswesens bezogen werden - zwar im engeren Rahmen, das gebe ich zu -, dass die Länder dort einen Mangel an landespolitischen Funktionen haben. Das ist unzweifelhaft. Aber dieses durch den Volkstentscheid herbeigeführte Wahlrecht würde das Ganze auf eine lokalpolitische Linie bringen.

Wir wissen also aus Untersuchungen - ich gebe zu, die es nicht in großer Zahl gibt -, dass die Wähler bei ihren Personenstimmen sehr stark die Personen wählen, die natürlich zum einen aus der Partei, der sie sich nahe fühlen, zum anderen aber auch aus dem Wohngebiet des Wählers stammen. Das heißt, ein großer Teil der Personenstimmen kommt - bei den Kommunalwahlen gibt es mehr Erfahrung - jeweils aus dem Raum, in dem der Kandidat lebt. Das deutet darauf hin, dass die Wähler im hohen Maße bei dem kommunalen Panaschieren und Kumulieren ortsteilbezogene Interessen im Auge haben und daneben sicherlich auch die größere Kenntnis der Personen aus dem eigenen Ortsteil.

Nun gebe ich zu, dass das Ganze nicht ohne weiteres auf Hamburg zu übertragen ist. Aber hier wird die Sache eigentlich interessant. Entweder gibt es die Situation, dass in Hamburg die Personenwahl massiv angenommen wird, was bedeutet, dass die große Mehrheit der Wähler Personen wählt und dabei kumuliert sowie panaschiert. Dann ist im Übrigen ein Drittel der Relevanzschwelle nicht unüberwindbar. Das kann man in den Bundesländern im kommunalen Bereich abschätzen und durchrechnen. Wenn man also die Ergebnisse mehrerer Bundesländer von 1999 bis 2001 insgesamt sieht, kumulieren über 50 Prozent, obwohl sie die Alternative der Parteienstimme haben. Das ist also tatsächlich möglich.

Die Frage ist, ob sich das auf eine Stadt wie Hamburg übertragen lässt, die nicht mit einer Gemeinde beliebigen Charakters zum einen von ihrer Größe, aber zum anderen auch von ihrem Aufgabenbereich gleichzusetzen ist. Wenn es nicht stark angenommen würde, dann würde allerdings das nach bisherigem Wahlrecht ein Minderheitenprivileg sein. Das heißt, dass kleine Minderheiten entscheiden, welche Personen in die Bürgerschaft kommen. Das ist eine höchst problematische Konsequenz. Wir kennen das mit Personenstimmen aus Italien, was man dort bewusst abgeschafft hat, und aus Lateinamerika, nämlich, dass Kleinstgruppenorientierung und Klientelismus gefördert wird, wie das beispielsweise die Mafia in Italien getan hat. Sie konnte zwar nicht ganze Parteien unterwandern, aber wenn wenig Personenstimmen entscheiden, wer in die Politik hineinkommt, konnte man einzelne Politiker in seine Fänge bekommen. Das heißt, dass die Abhängigkeit von kleinen Gruppen wachsen würde. Das halte ich gar nicht für so lächerlich. Es muss natürlich nicht unbedingt die Mafia sein.

Es gibt auch die andere Frage der innerparteilichen Abhängigkeiten. Natürlich gibt es so etwas auch, aber das ist jetzt ein anderes Thema. Das heißt also, man muss sehen, dass diese Ein-Drittel-Relevanzschwelle eine beachtliche Schwelle ist, das ist unstrittig. Man kann sich auch streiten, ob sie genau in dieser Höhe sein muss. Nur, ich würde sagen, sie wieder ganz abzuschaffen, die Entscheidung so zu überlassen, wie es nach dem Volkst-

scheidswahlrecht gilt, davor kann man nur warnen. Dann spielen "König Zufall" oder womöglich Abhängigkeit von Kleingruppen eine große Rolle und Kleingruppen, die nicht unbedingt nur politisch hehre Ziele verfolgen müssen.

Das tritt natürlich nur dann ein, wenn das Wahlsystem - das heißt, das Personenwahlrecht - nicht voll angenommen wird. Das würde ich zu dieser Ein-Drittel-Wahlrechts-Relevanzschwelle sagen wollen. Man kann sich streiten über die Höhe, aber eine solche Relevanzschwelle einzubauen, ist ein sehr nahe liegender und vernünftiger Gedanke aufgrund der realen Erfahrungen, die es gibt.

Schließlich der Punkt Mehr-Mandate-Wahlkreise. Das ist auch ein Bereich, der im Grundsatz stehen geblieben ist, wie eben diese einzelnen Punkte, die ich eben behandelte, tatsächlich Veränderungen sind. Aber daneben gibt es auch die Kontinuität. Das brauche ich gar nicht breit auszuführen. Die Mehr-Mandate-Wahlkreise sind meines Erachtens tatsächlich positiv, weil auch Vertreter von Minderheitsparteien einen lokalen Fuß bekommen können und Überhangmandate unwahrscheinlich machen. Das ist ein Vorteil, wenn man andere Landeswahlrechtssysteme sieht, wo Überhangmandate sehr wahrscheinlich werden wie etwa in Nordrhein-Westfalen und anderswo. Aber das Nachrücken, das Sie auch eben ansprachen, das über die zentrale Liste möglich werde und vielleicht sogar beabsichtigt sei, indem man dezentral wenig Kandidaten aufstellt, dieser Verdacht ist nach aller Erfahrung ganz unangebracht, denn was wir aus dem kommunalen Wahlverhalten wissen, ist, dass Parteien sich bemühen müssen, weil sie sonst Einbrüche erleben in jedem Ortsteil, auch in der Gemeinde, Kandidaten aufzustellen. Eine Partei, die das nicht macht, die also diese Rauminteressen nicht übergeht, verliert Stimmen, sodass also Parteien durchweg versuchen, alle Teile des Ortes abzudecken. Das ist auch in Hamburg zu erwarten und man wird dann nicht auf einen Kandidaten allein setzen, der aus den verschiedensten Gründen im Laufe einer Legislaturperiode ausfallen kann. Dann würde natürlich Ihr Fall eintreten. Aber grundsätzlich gibt es ein Interesse der Parteien auch in den Teilgebieten, also in den Wahlkreisen in Hamburg, personell vor Ort präsent zu sein mit Personen, die mit diesem Wahlkreis verbunden sind, die dort wohnen und die dort als Kandidaten angeboten werden. Darüber wird keine Partei hinauskommen. Sollte es - entgegen den bisherigen Erfahrungen - in Gemeinden möglich sein, dass doch eine Partei ganz zentral durchkommt, dann wäre es ein starkes Argument, dass diese ganze Dezentralisierung in einer zusammengewachsenen Großstadt nicht viel bringt. Das glaube ich aber im Übrigen nicht. Hamburg hat auch recht unterschiedliche Ortsteile. Insofern sehe ich auch in dieser Dezentralisierung, in dieser Bildung von Wahlkreisen, die beibehalten ist, ebenfalls einen Fortschritt. Das war sicherlich eine Schwäche des früheren Wahlrechts.

Die Furcht, dass eine Partei nicht hinreichend Kandidaten aufstellen wird, um bewusst ihre Wahlkreislisten auszuhungern und dann von der Zentrale her die Bürgerschaft zu besetzen, ist nach bisheriger Erfahrung ganz unwahrscheinlich. - Danke sehr.

Vorsitzender: Danke, Herr Professor Rudzio. Ich unterbreche die Sitzung für eine Viertelstunde. Es ist im Vorraum ein Imbiss vorbereitet.

Ich bin von der Bürgerschaftskanzlei darauf hingewiesen worden, dass dieser Imbiss für die Experten und für die Mitglieder des Ausschusses ist. Es fällt mir aber gleichwohl schwer, jetzt alle Möglichen davon auszuschließen, wenn genügend Speise da ist. Das heißt also, ich will nicht grundsätzlich ausschließen, dass die Bürgerinnen und Bürger, die sich hier jetzt so lange daran beteiligt haben, jetzt auch noch einmal zugreifen können.

Pause: 20.16 bis 20.42 Uhr

Vorsitzender: Wir befinden uns im zweiten Themenkomplex, und zwar dem Themenkomplex Bürgerschaftswahl. Es besteht nun die Möglichkeit, dass wir paragrafenweise anhand der ausgeteilten Synopse vorgehen. Wir können aber daraus auch Schwerpunktthemen wählen. - Herr Reinert.

Abg. Herr Reinert: Ich glaube doch, dass es sinnvoller ist, sich auf Schwerpunktbereiche zu konzentrieren, und möchte, Herr Vorsitzender, wenn ich die Gelegenheit habe, dass ich das Wort habe, auch gleich nutzen, eine Frage an Herrn Bull und gegebenenfalls auch an Herrn Rudzio zu stellen.

Herr Bull, Ihre Befürchtung, dass einerseits in den Wahlkreisen zu wenige Kandidaten aufgestellt werden könnten, steht doch in einem gewissen Widerspruch zu Ihrer Befürchtung, dass in einem Wahlkreis zu viele Kandidaten aufgestellt werden könnten. Meinen Sie nicht, dass angesichts der Vorschriften zur dezentralen Kandidatenaufstellung, dass nämlich die im Wahlkreis wahlberechtigten Mitglieder einer Partei über die Aufstellung der Kandidaten entscheiden, dieses dazu führen wird, dass die Parteien auf gar keinen Fall zu wenige Kandidaten aufstellen? Denn welches Interesse sollten die Menschen in Hamburg-Mitte oder in Hamburg-Altona daran haben, wenn sie an diesen Aufstellungsprozessen beteiligt sind, eine ihren Wahlkreisinteressen nicht entsprechende Kandidatenaufstellung vorzunehmen?

Ein zweiter Punkt: Sie nannten es vorhin, glaube ich, die Berlusconi-Klausel. Das heißt also, dass eine Partei, die die absolute Mehrheit der Landesstimmen erhält, dann auch die absolute Mehrheit der Sitze im Parlament erhält. Entspricht diese Regelung nicht genau dem bayerischen Landtagswahlgesetz und ist eine solche Regelung nicht eine die am ehesten dem Prinzip nahe kommt, welches auch im Gesetz postuliert ist, dass sich die Verteilung der Sitze insgesamt nach dem Verhältnis der Stimmen für die Landesliste richten soll? Wäre das nicht ansonsten eine Besonderheit des Berechnungsverfahrens, das dem durch den Volksentscheid zustande gekommenen Wahlgesetz zugrunde liegt, die dazu führt, dass der Wille der Mehrheit der Landesstimmenwähler nicht auch zu einer parlamentarischen Mehrheit führt?

Vorsitzender: Zu diesem Themenkomplex hat sich Herr Müller für eine Frage angemeldet. - Herr Müller.

Abg. Herr Müller: Meine Frage geht aber nicht an Professor Dr. Bull, sondern an Professor Dr. Rudzio. Sie meinen, welches Interesse hätte nun eine Partei, nicht genug Kandidaten aufzustellen, und haben ausgeführt, dass das aufgrund der regionalen und Stadtteilanbindung eigentlich im Interesse der Partei liegen müsste.

Haben Sie die Regelung, die hier wieder geändert werden soll, auch gesehen und gelesen, die nämlich besagt, dass Wahlkreislisten, die am wenigsten Kandidaten aufstellen, im Stimmzettel nach hinten rutschen? Diese Regelung ist im geltenden Wahlrecht so vorgese-

hen. Das soll nämlich Parteien ermuntern, genau mehr Kandidaten aufzustellen, als sie vermutlich bekommen, um die Auswahl auch sicherzustellen. Nach der jetzigen Regelung ist es so, dass die Wahlkreisliste, die ein oder zwei Kandidaten aufstellt, während die anderen, die vielleicht wesentlich mehr aufstellen, ganz hinten im Stimmzettel landet. Genau diese Regelung soll aufgehoben werden. Ist da nicht die Vermutung berechtigt, dass genau das auch intendiert ist, dass man eigentlich lieber daran interessiert ist, möglichst wenig Kandidaten aufzustellen, um dann hinterher nicht bestraft zu werden?

Vorsitzender: Herr Professor Bull ist angesprochen worden, Herr Professor Rudzio auch und Herr Professor von Mutius hat sich dazu gemeldet. In der Reihenfolge. Herr Professor Bull, bitte.

Herr Professor Dr. Bull: Vielen Dank, Herr Vorsitzender.

Herr Reinert, wir stellen hier Vermutungen an über wahrscheinliche Verhaltensweisen der Parteien. Ich räume gern ein, dass Ihre Vermutung, die örtlichen Gremien würden eine Mehrzahl von Bewerbern aufstellen, viel für sich hat. Das ist ganz klar.

Ich habe meine kritische Bemerkung an die Drittelklausel angeknüpft. Nur in dem Zusammenhang gewinnt die Möglichkeit, dass sehr viele Bewerber aufgestellt werden, eine Relevanz für das Ergebnis, weil Sie sagen, es reicht nicht, eine kleinere Zahl von Persönlichkeitsstimmen, sondern nur das Drittel. Das ist eine, wie ich finde, ungünstige Entwicklung, wenn das in dieser Weise genutzt wird. Deswegen sehe ich das kritisch, weil ich - anders als Herr Rudzio - der Meinung bin, es ist in einer Demokratie völlig legitim, wenn auch kleinere Zahlen von Wählern mit ihren Abstimmungen oder mit ihrer Wahlstimme Erfolg haben und sich durchsetzen. Wenn jemand in einem kleinen Wahlkreis 20 Stimmen mehr gewinnt als der Spitzenkandidat seiner großen Partei, warum soll das eigentlich nicht berücksichtigt werden? Warum soll er - um irgendeine Zahl zu greifen - ein Mehrfaches, 100 oder 1500 Stimmen haben? Ich hatte ja noch höhere Zahlen berechnet, aber das kann man natürlich noch ein bisschen variieren.

Die zweite Frage, zu der so genannten Berlusconi-Klausel: Ich weiß nicht, wie das bayerische Landtagswahlrecht in diesem Punkt aussieht. Das bekenne ich offen. Ich habe mich auch nicht in allen Wahlgesetzen noch weiter umsehen können, um das mit Ihrem Vorschlag zu vergleichen. Sie sagen, wenn man das nicht macht, weicht man zu sehr ab von dem Grundsatz der Verteilung nach Landesstimmen, nach den Parteistimmen auf der Landesliste.

Das ist auch richtig. Aber ich meine, dass in einem System, bei dem die Auswahlmöglichkeit der Wähler nach Personen gestärkt worden ist, es an sich richtig wäre, den Parteienproporz auf der Landesliste nicht zum endgültigen, entscheidenden Maßstab zu machen. Ich habe das kurz erwähnt unter II.7 meiner Stellungnahme. Sie wissen und ich mache auch ausdrücklich darauf aufmerksam, dass auch nach dem geltenden Recht im Prinzip die Landeslistenverteilung den Ausschlag gibt, die Partei verteilt auf die Landesliste. Ich halte das für den Grund für viele höchst komplizierte Berechnungsschritte, die das Ergebnis der Abstimmung schwerer voraussehbar machen, die also zusätzliche Faktoren in die Abrechnung hineinbringen und den Erfolgswert der einzelnen Stimmen beeinträchtigen. Ich würde, wenn es nach mir ginge und wenn man ein Wahlrecht neu konzipieren könnte, sagen, warum soll es eigentlich nicht für die 71 Wahlkreiskandidaten, Wahlkreissitze in der Bürger-

schaft, bei den Wahlergebnissen der Wahlkreise bleiben und bei den 50 auf der Landesliste dort der Proporz gelten. Das wäre eine klare Lösung. Dann hätte man die beiden Elemente in einer Weise kombiniert, die nicht verunreinigt oder verändert wird durch mathematische Überlegungen, die der Bürger schon beim geltenden Bundestagswahlrecht und so weiter nicht nachvollziehen kann.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor Bull. - Herr Professor Rudzio.

Herr Professor Dr. Rudzio: Mehr Kandidaten bedeutet im Wahlkreis, dass man damit nach aller Erfahrung auch als Partei insgesamt etwas mehr Stimmen bekommt. Selbst der Grenzkandidat, der selber als Person nur wenig Stimmen bringt, bringt immerhin etwas dazu, was man bei wenig Kandidaten nicht hätte. Insofern ist also die Zahl der Kandidaten - das wird ja jetzt auch nicht bestritten - wahrscheinlich durchaus angemessen groß.

Die Frage von Herrn Müller war, ob nicht die Veränderung der Reihenfolge auf dem Wahlzettel, die sich bisher orientiert an der Zahl der Kandidaten, nicht ein guter Anreiz ist, mehr Kandidaten aufzustellen.

Ich weiß nicht, ob das ein sinnvolles Verfahren ist. Im Wahlkreis sind nicht beliebig viel Mandate zu besetzen. Das heißt, es gibt auch eine übermäßige Aufstellung. Die Zahl der Kandidaten könnte auch dadurch natürlich so wachsen, dass für den Personenwähler die Sache schwierig wird, denn je mehr Kandidaten da sind, desto weniger wird er von diesen kennen.

Insgesamt aber bekommt er auf dem Stimmzettel eine Reihenfolge, die mit der tatsächlichen Bedeutung an Wählern überhaupt nicht korrespondieren muss. Das heißt, es kann also dann Parteien ganz vorne geben, die da stehen, weil sie viel Kandidaten aufgestellt haben. Ob die dann viele Stimmen bekommen, ist die zweite Frage.

Ich halte es für sinnvoll, nach der bisherigen Zahl der Wähler vorzugehen und das zum Maßstab zu nehmen, sodass die Orientierung für den Wähler selbst, normalerweise korrespondiert das mit der Bekanntheit der Partei, und der Stimmzettel dadurch eine gewisse Übersichtlichkeit gewinnt. Das andere Verfahren könnte also sehr erratische Elemente enthalten, die erinnern vielleicht an die Wählerspots im Fernsehen, dass da abends die Kleinstparteien mit einer gewissen Legitimität, aber insgesamt für die Masse der Wählerschaft übermäßig auftauchen. Das würde im Listenplatz der einzelnen Parteien auch sichtbar werden.

Ein wenig möchte ich mich wenden gegen das, was Herr Bull sagte. Auch wenn es noch so wenig Wähler sind, sie müssen entscheiden. Ich sehe durchaus Ihr Argument der Trennung der beiden Systembildungen. Es sind tatsächlich zwei Systeme. Das ist eine Sache, der sollte man meines Erachtens gedanklich nachgehen mit allen Möglichkeiten, die darin stecken. Dann ist mein Einwand auch nicht mehr so relevant, dann könnte man sagen, im Rahmen des einen Systems zählen auch die wenigen Wähler. Nur, man muss sehen, was ich immer wieder betonen möchte, diese kleinsten Wählerzahlen beruhen nicht darauf, dass die anderen nicht wollen, sondern dass sie häufig informatorisch überfordert sind. Ich will nicht sagen, dass das im Wahlkreis immer auftritt, aber es steckt in diesen Elementen, dass viele Wähler von vornherein Parteienstimmen nehmen, denn zu Parteien haben sie eine inhaltliche Vorstellung, die sie mit der Partei verbinden. Das heißt, sie wählen etwas

Inhaltliches, Ziele. Ob jetzt immer zutreffend im Einzelnen, sei dahingestellt, aber sie haben Vorstellungen von Parteien, während sie von Kandidaten nur von Spitzenkandidaten, die in den Medien massiv auftreten, solche inhaltlichen Vorstellungen haben können. Das ist auch schon mit Vorsicht zu genießen, weil der Kandidat schneller wechselt als die Parteienlandschaft. Die Parteien sind sehr viel tiefer in den Köpfen verankert.

Deswegen mein Argument, dass eine Personenwahl auf der Gesamthamburger Ebene überfordernd ist und die inhaltliche Wahl eher erschwert als erleichtert. Ich habe nichts dagegen, das in den Wahlkreisen so zu machen, das ist ein anderer Punkt. Da halte ich auch Ihre These für nicht uninteressant.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor Rudzio. Bevor Herr Professor von Mutius aufgerufen wird, noch zwei Nachfragen; einmal von Herrn Müller und dann von Herrn Voet van Vormizeele. - Herr Müller.

Abg. Herr Müller: Herr Professor Rudzio, wir haben eben noch einmal über die Frage gesprochen, warum die Regelung jetzt aufgehoben wird, die einerseits Verknüpfungen herstellt zwischen der Aufstellung von Kandidaten und andererseits der Reihenfolge auf dem Stimmzettel. Sie hatten angeführt, es könne durchaus sinnvoll sein, dass nicht die Partei, die die meisten Kandidaten aufstellt, auch auf dem ersten Platz ist, denn das könnte Ausmaße annehmen. So habe ich Sie eben verstanden.

Ich wollte Sie noch Folgendes fragen: Sie wissen aber schon, dass im Gesetz - und das wird nicht durch den CDU-Vorschlag geändert - eine Begrenzung der Kandidatenzahl auf die doppelte Menge der Mandate im Wahlkreis beschränkt ist. Bei drei Mandaten wären es maximal sechs Kandidaten und bei fünf wären es zehn. Sehen Sie da irgendwelche erratischen Ausmaße, wenn die Parteien diese gesetzliche Obergrenze ausschöpfen?

Vorsitzender: Herr Voet van Vormizeele, bitte.

Abg. Voet van Vormizeele: Ich würde gern, da gleich Herr Professor von Mutius dran ist, eine kleine Frage mit auf den Weg geben, die schon angesprochen wurde und die auch in dem Kontext liegt.

Bei der Frage des Nachrückens auf der Wahlkreisliste ist eine Änderung vorgeschlagen. Diese Änderung ist von dem einen und anderen Sachverständigen bereits kritisiert worden. Ich würde gern die aktuelle Gesetzeslage darauf hinweisen. Wir haben jetzt eine Gesetzeslage, die ein Nachrücken in der Wahlkreisebene ermöglicht. Oder anders herum: Wenn eine Liste auf der Wahlkreisebene erschöpft ist, wird nicht über eine Landesliste nachgerückt, sondern rückt gegebenenfalls der Bewerber einer anderen Liste nach. Das führt also dazu, dass ein Wähler einer kleinen Partei die Partei A gewählt hat, die Liste ist nur erschöpft, weil durch Wegzug oder Ähnliches Kandidaten nicht mehr da sind. Nun mit einmal rückt ein Kandidat der Partei B nach. Das heißt, der Wille des Wählers, eigentlich Partei C oder A zu wählen, ist hier vollkommen verschwunden. Ist das staatsrechtlich vom Wählerwillen so gedacht? Ist das möglich?

Vorsitzender: Herr Professor von Mutius und dann Herr Professor Rudzio.

Herr Professor Dr. von Mutius: Ich würde gern - aber haben Sie keine Sorge, dass ich dann zurückfalle in schon Erledigtes - die Verbindung herstellen zwischen den Erkenntnissen der ersten Runde und der Diskussion der zweiten Runde, weil die Diskussion der zweiten Runde mir zu schnell sich jetzt festsaugt oder festbeißt an bestimmten Einzelheiten, die zwar wichtig sind, die aber nachher nur Ausformungen und Symptome einer partiellen Änderung des Systems darstellen. Deswegen möchte ich noch einmal einige Dinge aus dem System hervorheben.

Ich gehe davon aus, dass sowohl das Gebot der materiellen Berücksichtigung als auch die hier von einigen Sachverständigen betonte Bedeutung des Wahlrechts dazu führt, sich doch noch einmal sehr viel gründlicher mit den zum Teil von Herrn Bull kritisierten Zielen und Grundsätzen zu beschäftigen, jedenfalls so, wie sie bisher schriftlich dargestellt worden sind, weil sich daraus dann wiederum Ableitungen für die Ausformungen ergeben.

Ich darf Sie daran erinnern, dass der Fall 2004 vorm Verfassungsgericht die Veräußerung von Staatsvermögen betraf, das nach Artikel 72 der Landesverfassung gar nicht einer Volksentscheidung zugänglich war. Man hat damals aber die Sache laufen lassen, weil man im Vorwege den Konflikt nicht wollte. Wenn man bei diesem Einzelfall Organtreue sagt, dann hat es doch eine ganz andere Bedeutung, als wenn ich das bei der Wahlrechtsgesetzgebung, wo es um konstituierende Elemente geht, zu leicht nehme. Deswegen sage ich noch einmal, ich nehme es nicht leicht, deswegen habe ich es hier auch ausführlich betont.

In dem Zusammenhang will ich nunmehr sagen, ist das Entscheidende, dass wir es eigentlich bei der Debatte um ein Nebeneinander - wir könnten auch fast sagen: um eine Kollision oder einen Konflikt von Zielen und Grundsätzen - haben. Auf der einen Seite stehen die Ziele der Partizipation, wie Sie das ausgedrückt haben, also der Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger stärker als im klassischen Verhältniswahlrecht, auch Einfluss zu nehmen auf Personen. Das sind die Wahlkreislisten. Aber dort ist wiederum vorgeschlagen worden eine Liste, das heißt, es führt nicht zu einem Mehrheitswahlsystem, sondern es bleibt auch dort ein Listenwahlsystem. Wir haben eine Konkurrenz zwischen zwei Verhältniswahlansätzen.

Das Zweite ist, jedenfalls der Vorschlag bei der CDU, die gebundene Landesliste mit einer - entschuldigen Sie, wenn ich das jetzt so grob sage, auch wenn Sie es vielleicht nicht gern hören wollen - schwachen Begründung. Deswegen ist sie von Herrn Bull auch sofort aufgespießt worden: Die berühmte Handlungsfähigkeit oder Entscheidungsfähigkeit des Parlaments und dann rücken wieder die Experten heran und so weiter. Das nahe Liegende ist etwas ganz anderes. Wir wählen Volksvertretungen. Dahinter steht der Repräsentationsgedanke. Es ist ursprünglich der Gedanke gewesen, dass die Heterogenität, die soziale, die berufsbezogene, die altersbezogene, die geschlechtsbezogene, die möglicherweise ausländischerbezogene, kulturell bezogene, einer Bevölkerung sich möglichst wieder findet in einer Zusammensetzung des Parlaments und dass vor diesem Hintergrund den politischen Parteien die staatspolitische Aufgabe - Artikel 21 Grundgesetz - zukommt, in einer Vorformung des politischen Willens, Programmatik, und einer Vorformung einer personellen Repräsentanz, hier diese Funktion zu erfüllen, den Wählerinnen und Wählern etwas anzubieten. Das ist für Sie vielleicht zu hehr und optimistisch gedacht, aber im Augenblick haben wir in Deutschland endlich Zeiten auch des Optimismus, deswegen darf man das auch einmal sagen. Das ist jedenfalls der Kern, wenn Sie das kombinieren mit einem zweiten Gedan-

ken, der heute schön herausgekommen ist. Wir hatten in der Hoffmann-Riem-Kommission, in der ich mitwirken durfte, auch dieses Thema an jeder Ecke und jedem Ende, dass wir in Hamburg - Bremen ist etwas anders als hier gesagt wurde, Bremen hat immerhin noch die Kommune Bremerhaven, die vergisst man immer, bei Berlin ist das auch so ähnlich wie in Hamburg-, ein Nebeneinander haben von staatlichen Funktionen - Hamburg als Mitgliedstaat im Föderalismus - und von örtlichen, regionalen, kommunalen autonomen Strukturen. Jetzt kann man die Frage stellen: Wie kommt optimal dieses Nebeneinander von Zielen - Zusammensetzung gesamte Wählerschaft, politisches Bild, Repräsentation einerseits - und die örtliche, in Wahlkreisen sich artikulierende Repräsentanz auch durch Personen andererseits? Wie kann ich das so kombinieren, dass damit der Zielkonflikt gleichzeitig optimiert oder harmonisiert wird? Mit diesem Ansatz bin ich in Vorbereitung dieser Sitzung an die Texte herangegangen und habe mir gesagt, es macht Sinn zu sagen - ob ich das mit Informationen, Herr Rudzio beschreibe, lassen wir einmal dahin gestellt, vielleicht kann ich das mit Medien heutzutage überwinden - und es ist jedenfalls nahe liegend zu sagen, die stadtteilbezogene, bezirksbezogene Identität, Repräsentanz verstärke ich durch partizipative Elemente des Kumulierens und Panaschierens. Damit das nicht ausartet, mache ich gewisse Begrenzungen. Das ist für mich die Relevanzschwelle und es ist für mich die Begrenzung auf eine maximale Zahl, denn irgendwo muss ich den Vorgang ein bisschen normativ steuern, um diese Ziele einigermaßen erreichen zu können.

Daneben stelle ich die Frage der Repräsentanz der politischen Willensbildung des Volkes durch Parteien vorformuliert, durch Programme vorformuliert. Ich will Ihnen ganz offen sagen, ich habe im Osten den ganzen Aufbau mitgemacht. Ich wünsche mir auch mehr Bürgerbewegung. Auch im Osten gibt es die nicht mehr, sondern sie sind längst integriert in die Parteienlandschaft. Auch Ihre Partei war einmal ganz anders, als sie sich heute darstellt, sage ich jetzt einmal strukturell, wie es sich im politischen Management oder in der politischen Professionalität darstellt. Das ist eine Entwicklung, der sich wahrscheinlich keiner entziehen kann. Wenn ich das versuche zu vergleichen, dann muss ich nur noch gucken, A: ist dieser Kompromiss grundsätzlich von Zielen und Grundsätzen legitim? Ich halte ihn für legitim. Und B: Sind die Einzelheiten, die ich geregelt habe, geeignet und erforderlich, diesen Zielkonflikt zu steuern und zu erreichen? Da bewegt mich einmal die Frage - die habe ich auch schon in einigen Kreisen erörtert -: Wenn das wirklich so schwierig ist, wie hier mit den Missbrauchsmöglichkeiten angedeutet wird ... Ich kann auch Regelungen über die Gestaltung der Wahlkreislisten formulieren, wenn das wirklich notwendig ist. Ich kann Rahmenregelungen vorsehen, eine Rahmenregelung ist in Ihrem Entwurf vorgesehen, zweimal fünf oder zweimal drei. Das kann ich machen. Oder es vorgesehen die Frage der Relevanzschwelle, ob 30 Prozent oder 25 oder 40 Prozent. Das ist alles diskutabel, finde ich.

Eine letzte Bemerkung: Was hier das Nachrücken anbelangt, ich habe vorhin an Ihren Ausführungen nicht verstanden, dass Sie meinten, das hat etwas mit Mehrheitswahl zu tun. Das ist im Grunde genommen der Kerngedanke der verfassungsrechtlich zulässigen Ausgleichs- und Ergänzungsmandate zur Realisierung eines Verhältniswahlsystems, was gern möchte, dass mit allen möglichen mathematischen Zählverfahren die Repräsentanz in der Bürgerschaft, also im Parlament, und möglicherweise in den Untergliederungen, zum Beispiel in den Ausschüssen, diesem Mehrheitsbild in etwa entspricht, sodass also darin zugleich eine kritische Bewertung dessen liegt, was wir beim SSW in Schleswig-Holstein hatten, der Bewertung von Grundmandaten und Ähnlichem.

Deswegen ist eigentlich das Nachrücken das Normale, denn sonst hätten Sie mit dem Kumulieren und Panaschieren bei diesem von mir beschriebenen Zielkonflikt einem Ziel den

Vorrang eingeräumt. Es ist legitim, dass der Gesetzgeber sagt - wenn er es sagt mit Mehrheit -, nein, ich will das Nebeneinander beider, dreier oder vierer Prinzipien haben. Nach meinem Wissen ist die Berlusconi-Klausel des von mir besonders geschätzten "Freundes" Berlusconi etwas anderes gewesen. Das ist nämlich die Frage, ob bei knappen Mehrheiten im Abgeordnetenhaus aus der knappen Mehrheit mit einem Zuschlag eine satte Mehrheit gemacht wird. Herr Berlusconi hat sich ins Knie geschossen, weil die knappe Mehrheit nicht bei ihm gelandet ist, sondern bei seinem politischen Gegner. Deswegen wollte er es auch drei oder vier Wochen nicht anerkennen. Das wäre nach deutschem Recht natürlich problematisch, dann würden sie auf einmal nur wegen knapper Mehrheit zu einem anderen Erfolgswert kommen bei der Abstimmung, das heißt, das wäre ein klarer Verstoß gegen die Erfolgsgleichheit oder Gleichheit des Erfolgswerts von Stimmen. Das ist hier gar nicht geregelt, sondern es ist etwas ganz anderes geregelt, nämlich dass das Gesamtbild im Wege des Nachrückverfahrens nachher entsprechend der Verteilung auf den Landeslisten, entsprechend auf die politischen Parteien und ihre Programme, erhalten bleibt. Von da gesehen, ist das nicht mein Problem.

Mein Problem ist allenfalls, ob ich alle Schlupflöcher dichtgemacht habe, die verhindern, das System zu pervertieren. Das ist einmal die Frage der Relevanzschwelle. Ich meine auch, wie im niedersächsischen Kommunalrecht, dass ich das brauche. Stellen Sie sich vor, Sie haben 5 Leute, alle 5 wählen dieselbe Partei und einer bekommt über das Kumulieren oder Panaschieren eine Mehrheit. Dann entscheidet sozusagen dieser eine über die strukturellen Veränderungen woanders. Die Frage ist, ob ich das will. Ich halte das für diskutabel.

Umgekehrt diskutieren Sie auch politisch, welche Auswirkungen die Wahlkreisabstimmungen auf die Veränderung der Gesamtliste haben. Da wird behauptet, zum Teil gar keine. Es gibt Gegenrechnungen, dass da sehr wohl Auswirkungen da sind. Das sind eigentlich die beiden Nahtstellen, bei denen ich frage, ob das nebeneinander stimmt. Insgesamt würde ich mir auch eine Debatte darüber wünschen, wie das mit der Transparenz und der Kompliziertheit des Systems ist. Ich versuche, mich da in die Stimme desjenigen hineinzusetzen, der in der Kabine sitzt und nun zum Stifte greift. Das ist nicht Hamburg spezifisch, ich habe auch nichts gegen Kumulieren und Panaschieren, ich sage nur noch einmal, dass das im kommunalen Bereich deswegen kein Problem ist, weil die politischen Parteien im kommunalen Bereich projektbezogen bei Verwaltungsangelegenheiten nicht diese Rolle spielen. Da haben sie sehr häufig parteiübergreifende Mehrheiten, zum Beispiel über Schulwege und alles Mögliche. Ich bitte aber bei Ihrer Einschätzung von der staatlichen Seite Hamburgs, also Landesaufgaben und kommunale Aufgaben, erstens nicht die Kontrollfunktion der Bürgerschaft zu unterschätzen, zweitens die Kurationsfunktion, dann die Wirkung des Landes im Bundesrat, die Mitwirkung heute über Artikel 23 aller europäischen Angelegenheiten. Das kann man nicht einfach wegdrücken, indem man sagt, das Land hat nur noch mit den und den Dingen zu tun. Das stimmt schließlich nicht. Der Rückgang der Gesetzgebungsfunktion heißt noch nicht, dass die Länder ihre Bedeutung verlieren. Im Gegenteil, gerade im Zusammenhang mit europäischer Entwicklungs- und Förderungspolitik haben diese eine sehr große Bedeutung. Das müssten Sie in Hamburg mit Ihren standortbezogenen Entwicklungschancen "Wachsende Stadt" auch besser kennen als ich. - Danke.

Vorsitzender: Darf ich als Vorsitzender noch einmal darauf hinwirken, dass Sie die Frage beantworten, wie es damit steht, dass aus einer Wahlkreisliste, wenn sie erschöpft ist, ein anderer Kandidat einer anderen Partei dann plötzlich der Nachrücker ist?

Herr Professor Dr. von Mutius: Nach meiner Einschätzung, solange wir uns im Mehrheitswahlrecht befinden, sowieso, aber beim Verhältniswahlrecht auch, weil hinter der Liste ein bestimmtes Programm steht und einen Nachrücker von jemandem mit einer anderen Programmatik halte ich für eine Verfälschung des Wählerwillens. Ob ich das nun für verfassungswidrig halte - Sie argumentieren ja hier übrigens überwiegend verfassungspolitisch -, ich halte eine solche Regelung für unvertretbar.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor von Mutius. Herr Müller hat noch eine Nachfrage und dann kommt Herr Professor Rudzio dran. Herr Müller, bitte.

Abg. Herr Müller: Eigentlich ist Frau Duden jetzt dran.

Vorsitzender: Herr Müller hatte eine Nachfrage gehabt. Frau Duden, dann ziehe ich Sie vor.

Abg. Frau Duden: Ich habe mich um 19 Uhr gemeldet. Da würde ich von Vorziehen in der Frage nicht mehr reden. Man sieht auch deutlich, dass selbst die hamburgische Presse eigentlich vor der schier unlöslichen Aufgabe gepasst hat, für morgen in einem Artikel zusammenzufassen, die die Mehrheit unserer Wähler, von denen wir hoffen, dass sie zur Wahl gehen, auch verstehen werden. Sie sitzen nicht mehr da.

Aber ich habe eine Menge Fragen, von denen ich jetzt zwei stellen will. Die eine Frage richtet sich an die Experten, die sie beantworten mögen. Es hat sich in der Anhörung ein bisschen wie ein roter Faden durchgezogen, dass die Hamburger Bürger, die dann natürlich zum dritten Mal erleben werden, dass das, was sie beschlossen haben, eigentlich nichts wert ist und geändert werden muss, davor bewahrt werden müssten, dieses neue Wahlrecht austesten zu können, weil sie informatorische Defizite haben könnten. Das ist insbesondere bei den Wortmeldungen von Herrn Professor Rudzio immer wieder deutlich geworden. Deshalb in dem Zusammenhang die Frage an die Experten, vielleicht auch aus dem politischen Raum, ob es Erfahrungen in den Ländern gibt, in denen schon länger panaschiert und kumuliert wird: Sinkt da die Wahlbeteiligung, weil die Leute von vornherein wissen, dass es zu kompliziert ist und sie das alles gar nicht schaffen können? Dann hat Herr Professor von Mutius in seinem Plädoyer noch einmal von der Heterogenität von Listen gesprochen. In dem Zusammenhang möchte ich den zu 100 Prozent männlichen Experten - im Ausschuss sind es auch meist Männer, die hier sitzen - noch einmal zur Heterogenität von Listen fragen. Sie haben von gleicher Teilhabe gesprochen, vielleicht auch von Ausländern. Wie ist es eigentlich mit der Teilhabe von Frauen, insbesondere in Wahlkreisen? Wie setzen die sich durch? Ist das zum Teil auch kompatibel mit Quotenregelungen, die einige Parteien aufgestellt haben?

Vorsitzender: Herr Professor Rudzio.

Herr Professor Dr. Rudzio: Ich würde hier gerne mit dem Schlussbeitrag beginnen. Die Heterogenität von Listen, die repräsentativ sein sollen, ist in der öffentlichen Diskussion häufig ein Ziel, wird viel propagiert, niemand widerspricht dem so ganz offen, aber wenn man das

Verhalten der Wähler betrachtet, dann zeigen die Informationen, die ich über Kommunalwahlen mit Persönlichkeitswahl haben, dass die Kandidatenlisten der Parteien sozial repräsentativer sind als nachher die tatsächlich Gewählten, was also heißt, dass die Masse der Wähler nicht unbedingt ihresgleichen in die Parlamente wählt. Es gibt auch eine sehr beachtliche Untersuchung, von 1990 allerdings, bei der die Frage gestellt wurde, ob Frauen es wünschen - und zwar speziell an die jeweilige Gruppe gerichtet -, dass Frauen in ihrem Wahlkreis als Kandidaten durchkommen, Arbeiter, dass Arbeiter durchkommen et cetera. Bei jeder dieser Fragen war nur eine recht kleine Minderheit von maximal 20 Prozent dieser Meinung. Die große Mehrheit der Wähler wählt offensichtlich politisch und nicht auf soziale Repräsentanz hin. Das, glaube ich, ist auch angesichts der zunehmenden Komplexität der sozialen Strukturen kaum anders vorstellbar, denn es sind ja nicht einige wenige Gruppen, die zu berücksichtigen sind, sondern bei jeder Gruppe, die man berücksichtigen will, stellt sich die Frage, warum dann nicht eine andere Gruppe auch berücksichtigt werden muss. Die Menschen zerfallen in derartig viele sich überlappende Gruppen, dass das nicht sehr sinnvoll ist.

Informatorische Defizite habe ich zwar nicht wörtlich, aber der Tendenz nach gesagt, aber ich habe das immer nur auf die zentrale Hamburger Ebene bezogen. Ich kann mir vorstellen, dass in den Wahlkreisen mit einer überschaubareren Zahl, auch von Kandidaten, schon eine Kenntnis von Kandidaten da sein wird. Auf der zentralen Ebene dagegen wird es sich auf die Kandidaten, die als Spitzenkandidaten gelten, und die, die in den Medien hochgepuscht sind, begrenzen, das heißt etwas hart gesagt, die Medien entscheiden, wer dann erfolgreicher Kandidat ist, weil der Wähler direkt zu wenig reale Chancen hat. Die kann man auch nicht schaffen. Das ist einfach ein Massenproblem und auch eine Grenze des Interesses. Man darf ja nicht eine beliebige Bereitschaft, Zeit und Energie aufzuwenden, beim Bürger unterstellen. Das würde man da überschätzen. Es ist etwas da, aber es ist begrenzt. Darauf sollten sich auch Wahlsysteme einstellen.

Dann war vorhin noch die Frage, die eigentlich schon angesprochen war, nach der Zahl der Kandidaten in den Wahlkreisen. Ich habe das jetzt nicht vor Augen, aber ich nehme an, dass Sie das richtig wiedergegeben haben, dass die doppelte Mandatszahl nicht überschritten werden sollte. Wenn das so ist, hat das offenbar den Sinn, die Wahlzettel und die Entscheidungssituation der Wähler überschaubar zu halten. Man kann sich streiten, ob es die doppelte Zahl sein soll. Es könnte auch mehr sein - das will ich jetzt offen lassen -, aber dass man eine Grenze setzt, hat etwas für sich, weil sonst die von uns schon angesprochene Tendenz der Parteien, eher zuviel als zu wenig Kandidaten aufzustellen, nicht gebremst würde, denn sie hat dann insgesamt die Wirkung, dass auch auf der Wahlkreisebene der Wahlzettel unüberschaubar würde. Aber solange er halbwegs überschaubar ist, halte ich da noch eine Chance für gegeben, zumal nach meiner Kenntnis, die begrenzt ist von Hamburg, auch Hamburg unterschiedliche und zum Teil auch siedlungsgeografisch durchaus getrennte Ortsteile besitzt, die also ein Stück Eigenleben besitzen und die Wahlkreise - nehme ich an - versuchen, sich dem anzupassen. Insofern sind auch diese mehr Mandate, Wahlkreise gerechtfertigt, weil man nur auf die Weise Wahlkreise schaffen kann, die auch eine reale siedlungsgeografische Struktur besitzen, eine tatsächliche Einheit sind und nicht nur im Wahlrecht existieren. Ich denke, das war im Kern alles, worauf ich etwas direkter angesprochen war.

Vorsitzender: Es gibt jetzt noch eine Frage von Herrn Müller. Dann hat sich Herr Dr. Schmidt gemeldet, dann Herr Professor Decker und dann Herr Professor von Mutius.

Abg. Herr Müller: Meine Nachfrage ist eine ganz einfache. Sie betrifft die Diskussion, ob jemand von einer anderen Liste nachrücken darf für eine Partei, deren Kandidaten ausgegangen sind? Ich wollte nur feststellen, dass die jetzige Hamburger Situation die ist: Sollten bei der CDU die Kandidaten ausgehen und ein Abgeordneter oder mehrere Abgeordnete der CDU, nachdem die Liste zu Ende ist, sozusagen ausscheiden, würden auch nach jetzigem Recht Kandidaten der anderen Parteien und Wahllisten nachrücken, damit die Funktionsfähigkeit der Hamburger Bürgerschaft gewährleistet ist, denn die ist in der Verfassung mit mindestens 120 Abgeordneten festgestellt.

Vorsitzender: Herr Dr. Schmidt.

Herr Dr. Schmidt: Mir fällt es schwer, solche kleinen Fragen, die in der letzten halben Stunde diskutiert worden sind, zu erörtern, als ob wir in der freundlichen Atmosphäre seien, wo es um ein neues Wahlgesetz ginge, das so oder so formuliert werden könnte. Das ist aber nicht der Fall. Wir sind in der Situation, dass ein gültiges, vom Volk beschlossenes Wahlgesetz verändert werden soll und das ist etwas anderes als einfach ein beliebiges neues Gesetz. Ich habe bisher von niemandem gehört - außer von der Mafia-Vermutung von Herrn Professor Rudzio -, dass dann, wenn das derzeit gültige Gesetz angewendet wird, zu erwarten ist, dass Hamburg unregierbar wird. So ähnlich hat es die CDU in der Begründung ihres Antrags formuliert, aber das ist Quatsch. Das kann sie selbst nicht ernst nehmen, dass das Parlament nicht handlungsfähig würde.

Dann heißt aber Folgendes: Die Differenz zwischen dem Wahlergebnis, das stattfinden würde, wenn das geltende Wahlrecht angewendet würde, und dem Wahlergebnis, das stattfinden würde, wenn der CDU-Vorschlag Gesetz würde, ist vermutlich relativ gering, denn wahrscheinlich würden die Wähler, wenn sie wirklich eine unübersehbare Zahl vor sich haben, wie Herr Rudzio vermutet bei der Landesliste, sie sowieso eine Partei ankreuzen, weil sie sich damit leichter tun. Aber wenn der Wähler überfordert ist, wählt er entweder gar nicht oder er wählt dann die Partei und lässt das Kumulieren und Panaschieren auf dieser Ebene sein. Also wird die Differenz zwischen den zwei Wahlmöglichkeiten wahrscheinlich äußerst gering sein. Vielleicht wird es 15 Abgeordnete treffen. Das ist möglich. Angesichts dieser Situation - die Experten können ja behaupten, dass das ganz anders sei, dass die Differenz riesig groß sei, ich glaube nicht daran -, wenn ich Recht habe und die Differenz klein ist, dann ist erst recht zu fragen, warum Sie das vom Volk beschlossene Gesetz jetzt ändern wollen, warum Sie nicht abwarten, was wird und dann in der nächsten Legislaturperiode noch einmal gemeinschaftlich über das Wahlrecht nachdenken kann. Das wäre meiner Meinung nach die richtige Form von Respekt vor dem Volke. Es sei denn, Sie sind der Ansicht, dass wirklich der Notstand droht, so wie Sie es wahrscheinlich beim LBK-Volksbeschluss gemacht haben, dass Sie gesagt haben, das Land kann das finanziell nicht aushalten. Aber wenn der Notstand nicht droht, oder nur fälschlich an die Wand gemalt wird, dann können Sie nicht einfach sagen, wir ändern wieder einmal das letzte Volksgesetz. Deswegen, meine ich, können jetzt noch 20 kleine Fragen erörtert werden, das ist relativ unwichtig. Die wichtige Frage ist die, mit welcher Begründung Sie glauben, schon wieder ein Volksgesetz ändern zu müssen.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Dr. Schmidt. Herr Professor Decker, bitte.

Herr Professor Dr. Decker: Ich halte das zwar auch für die entscheidende Frage, will aber trotzdem auch zu zwei Punkten etwas sagen, die von Frau Duden angesprochen worden sind. Zum einen die Frage: Auswirkung offener Listen, der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens auch im Bereich der Wahlkreisstimme auf die Repräsentanz sozialer Gruppen. Frauen sind von Ihnen angesprochen worden. Ich bin da in der glücklichen Situation, dass ich zu diesem Thema eine Dissertation betreut habe, die jetzt gerade vorliegt. Da geht es in einem Vergleich Deutschlands mit den USA um Auswirkungen des Wahlrechts auf die Partizipation von Frauen. Da zeigt sich etwas entgegen von dem, was Sie eben gesagt haben, dass die Auswirkungen von Kumulieren und Panaschieren relativ gering sind, also sie schlagen nicht wirklich so negativ zu Buche, dass das die positiven Demokratieeffekte im Sinne Verstärkung personeller Auswahlmöglichkeiten aufwiegen könnte.

Der zweite Punkt war die Frage nach der Komplexität des Wahlrechts und ihre Auswirkungen auf die Wahlbeteiligung. Da ist es natürlich sehr schwer, die vorliegenden Erfahrungen aus den Kommunalwahlrechten und aus anderen Großstädten mit Hamburg zu vergleichen, denn Hamburg ist als Bundesland natürlich in einer sehr viel stärkeren öffentlichen Wahrnehmung. Über die Landtagswahlen in Hamburg, über die Bürgerschaftswahlen, wird auch in den großen Fernsehanstalten ganz prominent berichtet. Das ist bei den Kommunalwahlen nicht der Fall. Da wird natürlich auch immer der Einfluss auf die Zusammensetzung des Bundesrates thematisiert. Von daher haben diese Wahlen auch im Stellenwert der Bürger selber eine größere Bedeutung, die sich dann natürlich auch in einer tendenziell höheren Wahlbeteiligung niederschlägt. Von daher ist der Vergleichbarkeit eine Grenze gezogen.

Aber es gibt da noch einen anderen Punkt. Die Demokratisierung der Kommunalwahlsysteme in den anderen Bundesländern ist ja eine Entwicklung, die im Wesentlichen in den Neunzigerjahren stattgefunden hat. Wir haben aber eine generelle Tendenz rückläufiger Wahlbeteiligung. Von daher ist es auch aus methodischen Gesichtspunkten natürlich ganz schwierig, nun die Verkomplizierung des Wahlsystems als vielleicht sogar primäre Ursache für rückläufige Wahlbeteiligung zu betrachten. Da wäre ich also sehr vorsichtig. Das ist eine allgemeine Tendenz. Mir ist aber nicht bekannt, dass man nun auch die gegenteilige These vertreten könnte, dass also solche Demokratieelemente zu einem Abbau von Politikverdrossenheit und nun zu einem sprunghaften Anstieg der Partizipationsbereitschaft führen würden. Da sollte man sich vor Illusionen hüten. Das zeigt im Übrigen durchaus auch die geringe Wahlbeteiligung bei Volksabstimmungen. Aber das ist eine allgemeine Tendenz.

Es gibt allerdings einen anderen Punkt, der mit Blick auf die Komplexität zu berücksichtigen ist, das ist die Zahl der ungültigen Stimmen. Da haben wir in der Tat Erfahrungen, dass der Anteil ungültiger Stimmen im Zuge der Verkomplizierung von Wahlsystemen gestiegen ist. Aber auch hier würde ich sagen, dass die Werte nicht so hoch sind, dass das im Gegenzug die positiven Demokratieeffekte aufwiegen könnte. Womöglich könnte man dem auch noch durch eine verbesserte Aufklärung entgegenwirken. Der Wert, den ich für die letzten Kommunalwahlen in Frankfurt am Main gefunden habe, liegt bei 5 Prozent ungültigen Stimmen im Vergleich zu etwa 2 Prozent unter dem früheren Wahlsystem. Das wäre sicherlich eine Befürchtung, die man haben muss, aber dem gilt es dann entgegenzuwirken. Das ist eine Aufgabe der Parteien selber und eine Aufgabe der Medien. Ich glaube, dass man dieses Wahlsystem transparent machen kann. Im Bereich der Wahlkreisstimme hat der Wähler fünf Stimmen, die er der Partei geben kann. Er kann diese Stimmen auch auf verschiedene Parteilisten aufteilen und genauso bei den Kandidaten. Er kann eben auch panaschieren. Es dürfen nur nicht mehr als fünf Stimmen, also nicht mehr als fünf Kreuze gemacht wer-

den. Ansonsten wäre die Stimme ungültig. Gibt er weniger ab, werden auch nur die weniger abgegebenen Stimmen gezählt. Analog ist es bei der Landesliste. Ich sehe eigentlich nicht, dass das so kompliziert wäre, dass man es dem Wähler nicht verständlich machen könnte. Da gibt es durchaus auch Bemühungen, etwa von der Landeszentrale für politische Bildung. Wenn dieser Anteil ungültiger Stimmen etwas ansteigt - und das wird er dann gewiss -, dann ist das eben im Sinne einer Abwägung - wir haben es ja heute nur mit Abwägungen zu tun - gegen die positiven Auswahleffekte hinzunehmen.

Vielleicht noch eine Anmerkung zu dieser - wie wir gehört haben - fälschlicherweise Berlusconi-Klausel genannte Mehrheitskomponente. Da schwingt ja die Sorge mit, dass durch die Demokratisierung des Wahlrechts nun die Stimmenmehrheit, die sich durch die Zweitstimme ergibt, nicht identisch ist mit der parlamentarischen Mehrheit und das soll eben dadurch aufgefangen werden. Ich weise aber darauf hin, dass wir diese Möglichkeit in einigen Wahlrechten heute schon durch die Überhangmandate haben, wenn sie nicht ausgeglichen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat das auch akzeptiert und nicht als verfassungswidrig bezeichnet. Diese Möglichkeit besteht also schon heute. Nun ist das in der Tat eine Bewertungsfrage. Soll man nun diesen mehrheitsdemokratischen Gedanken des Parlamentarismus, der ja in der Bundesrepublik sehr stark verankert ist - wir haben hier zum Beispiel überhaupt keine Tradition oder Kultur von Minderheitsregierungen, das kann man historisch erklären -, dadurch bekräftigen? Ich würde sagen, auf der Bundesebene spricht einiges dafür, dass wir ein mehrheitsdemokratisches, parlamentarisches System haben. Aber ob das auch auf der Landesebene und insbesondere in Stadtstaaten, die eben mindestens zur Hälfte auch Kommunen sind, genauso gilt, da habe ich doch meine großen Zweifel. Helmut Schmidt hat einmal gesagt, dass er das antagonistische Gegenüber von Regierung und Opposition in seiner Vaterstadt bisweilen etwas albern findet. Recht hat er. Die Frage nach der Weisheit des parlamentarischen Systems in einem solchen Gebilde, in einem Stadtstaat, darf man durchaus einmal aufwerfen. Hier hätte dann ein Durchbrechen dieser mehrheitsdemokratischen Komponente den Vorteil, dass man vielleicht zu einem konsensuelleren Parlamentarismus übergehen könnte. Das würde im Übrigen auch das Verhältnis von Bürgerschaft und Senat verändern. Im heutigen parlamentarischen System ist es ja so, dass die Parlamentsmehrheit im Grunde das mit vollziehen muss, was die Regierung vorgibt. Ansonsten wird sie die eigene Regierung desavouieren. Ob dieses Verständnis von Parlamentarismus in einem auch sehr viel pluraleren Parteiensystem heute noch angemessen ist - das hat ja auch das Ergebnis der Bundestagswahl gezeigt -, wenn das nun auf der Bundesebene schon so ist, dass man sich an mehr Kooperation gewöhnen muss, dann stelle ich mir die Frage, warum das nicht auch auf der Landesebene der Fall sein kann. Insofern halte ich diese Bekräftigung des Mehrheitsprinzips durch eine solche Klausel für nicht gut begründbar. Eine Landesregierung hat im Übrigen heute sehr viel bessere Möglichkeiten, als Mehrheitsregierung, wie Angela Merkel einmal gesagt hat, durchzuregieren als eine Bundesregierung. Eine Bundesregierung hat es nämlich in der Regel mit einem Bundesrat zu tun, der dann oft von der Opposition dominiert wird, mit dem muss sie Kompromisse machen. Das muss eine Landesregierung nicht. Warum man diesen Effekt dann im Grunde auch noch durch eine solche Klausel verstärken sollte, vermag sich mir jenseits der verfassungsrechtlichen Bedenken, die man dann vielleicht auch noch anmelden kann, nicht zu erschließen.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor Decker. Herr Professor von Mutius.

Herr Professor Dr. von Mutius: Auch wenn Frau Duden jetzt geht, ausnahmsweise einmal ganz kurz. Nur zwei kurze Antworten.

Erstens: Wenn Herr Rudzio Recht hat, dass nach den empirischen Untersuchungen doch mehr nach politischen Kriterien, denn nach sozialen, personenbezogenen Eignungs-, Befähigungs- und Leistungs- und sonstigen Alters- und Geschlechtskriterien gewählt wird, dann spricht das für die Vorformung der Rolle der politischen Parteien, weil sie dann ja gleichzeitig sagen, dass die Parteien - ob ängstlicher oder schlauer sei dahingestellt - stärker an dieser Heterogenität interessiert sind - vielleicht wegen ihrer eigenen Existenz und Funktionsfähigkeit - als der individuelle Wähler oder die individuelle Wählerin.

Zweitens: Wenn das so ist, Frau Duden, dann ist der Ansatz für die Berücksichtigung des Frauenanteils weniger im Wahlsystem zu suchen als in flankierenden anderen Systemen. Wir haben in der Verfassungsenquete in Schleswig-Holstein gesagt, wir müssen erstens in die Landesverfassung eine anteilige Berücksichtigung in Gremien hinein nehmen, und dieser Begriff der Gremien ist auch auf die Entscheidungsauswahl, Entscheidung der politischen Parteien bei der Aufstellung der Listen erstreckt worden. Deswegen passiert dort etwas aufgrund der Verfassung, was irgendwann einmal, wenn ich das richtig sehe, Herr Müller, Bündnis 90/Die Grünen eingeführt haben, mit diesem Wechselsystem und andere dann übernommen haben. Dann bleibt auch unter politischen Kriterien, wenn ich die Liste wählen will, gar nichts anderes übrig, auch wenn ich meine, da müssten nur Frauen oder nur Männer sitzen.

Schließlich die Heterogenität. Selbst wenn Sie sagen, das ist ein hehres Ziel, meine ich - nun denke ich da wahrscheinlich mehr normativ und nicht empirisch wie Sie -, dass es aber ein ganz wesentlicher Gedanke von Parlamentarismus ist, an dem wir ja festhalten, egal, wie sich das zusammensetzt. Die politischen Parteien in ihrer Rolle - ich sage ja, sie sind in der Verantwortung - haben wenigstens die Chance zu sagen, ich verwirkliche soviel wie möglich diesen Gedanken der Heterogenität und habe nicht eine einseitige berufliche oder nur öffentlicher Dienst oder nur bei Rechtsanwälte oder nur Lehrer - und das hat mit Experten nichts zu tun -, sondern ich wähle ganz bestimmte, in meinen Kreisen berufliche Erfahrungen und die stelle ich zur Auswahl. Das finde ich durchaus ein legitimes Ziel. Nur müssen wir es, wenn das gewollt wird in diesem Kreise, in ganz anderer Weise in die Begründung und Abwägung aufnehmen.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor von Mutius. Herr Müller hat eine Frage.

Abg. Herr Müller: Ich habe noch eine Frage zu dieser jetzt schon oft erwähnten Mehrheitsklausel, die ja nur ein Teilaspekt ist, aber die neu hineinkommt, die vorher im ursprünglichen Hamburger Wahlgesetz vor dem Volksentscheid nicht war und mit dem Volksentscheid das Gesetz auch nicht da war, aber jetzt neu durch die CDU noch einmal reingesetzt wird.

Meine Frage ist, ob Sie mir sagen können, in welchem Bundesland und ob auf Bundesebene eine Ausgleichsmandatsklausel existiert, wenn Einzelbewerber das Parlament erreichen und dadurch eine absolute Mehrheit einer Partei gefährdet wird?

Vorsitzender: Eine weitere Frage von Herrn Dr. Dressel.

Abg. Herr Dr. Dressel: Die Frage ist in der Tat Bundesländervergleich, und zwar in dieser Frage, weil Hamburg ja - jedenfalls nach unseren Recherchen - etwas weiter geht als viele andere Bundesländer. Wenn ich das richtig sehe, hat eine solche Klausel, wie in dem Paragraphen 5 Absatz 4 nur Bayern. Andere Bundesländer haben durchaus auch eine Zusatzmandatsklausel, aber da ist es auf ein Mandat beschränkt.

Also sozusagen noch eins drauf. Aber diese Formulierung, wie sie im CDU-Entwurf steht, da ist es rechtlich unbegrenzt. Da steht an der Stelle, dass quasi solange aufgefüllt wird, bis es zur Mehrheit reicht. Ich würde gern unter Wahlrechtsgrundsätzen, verfassungsrechtlichen Grundsätzen noch einmal beleuchtet wissen, ob das wirklich in dieser Form so hier Gesetz werden kann oder ob das nur für eine Partei gilt, in der Form, wie es in Paragraph 5 Absatz 4 steht - "Erhält gegebenenfalls zu diesem Zweck erforderliche zusätzliche Mandate" - , also ohne rechtliche Begrenzung.

Vorsitzender: Herr Professor Rudzio und dann Herr Professor von Mutius.

Herr Professor Dr. Rudzio: Ich möchte gern zu der Äußerung von Herrn Dr. Schmidt etwas sagen, nämlich zur Unregierbarkeit, die als Schreckgespenst gesehen werde: Worum es tatsächlich geht, ist eine Belastung der Handlungsfähigkeit, die nicht in einem dramatischen Akt geschieht und auf einmal eine Katastrophe erzeugt. Das hat hier, glaube ich, niemand gesehen. Zum Beispiel diese Problematik, die darin besteht, die man also nicht beliebig weit treiben darf, dass die Personenauswahl in den Wahlkreisen zu einer gewissen Orientierung auf den Wahlkreis beiträgt, was zunächst also durchaus nahe liegt und dazu führt, dass die räumliche Repräsentanz gefördert wird. Aber wenn man das zum alleinigen Auswahlprinzip macht, dann, meine ich, besteht die Gefahr, dass dann ein Parlament, das aus lauter "Ortsteilinteressen" gebundenen und auf sie orientierten Abgeordneten besteht, es langsam schwerer hat, zu allgemeineren politischen Fragen Mehrheiten zu bilden. Damit komme noch einmal ich auf Herrn Decker zurück, der jetzt das hohe Lied des Konsensualismus gesungen hat und das bis auf die Bundesebene potenziell ausdehnen möchte oder jedenfalls bereit wäre. Ich meine, dass man dort, wo Entscheidungen getroffen werden müssen, auch unangenehme Entscheidungen, zwar Konsensualismus suchen kann, aber nicht auf ihn angewiesen sein darf.

Wir haben diese zwar jetzt verblassten, aber durchaus relevanten Erfahrungen von Weimar mit einer Vielzahl von Parteien und fehlenden Mehrheiten. Das heißt, wir haben eine Tradition der Minderheitsregierungen. In der Mehrheit der Zeit wurde Weimar von Minderheitsregierungen "regiert" - wenn ich das Wort "regieren" jetzt in Anführungsstriche setzen darf.

Das ist nicht sehr begeisternd gewesen und ich meine auch, eine große Koalition kann zwar vorübergehend da sein - ich bin prinzipiell kein Gegner von großen Koalitionen -, aber sie muss und kann nur der Ausnahmefall bleiben und ist nicht a priori als besonders produktiv in Entscheidungen zu sehen. Ein Land - das klingt jetzt dramatisierend, aber wir leben auch in Deutschland heute in einer sich ein bisschen zuspitzenden Lage - braucht auch Entscheidungen. Sicherlich muss man streiten welche, aber dass man welche braucht, ist richtig. Das kann man nicht durch beliebige Kompromisse in unendlicher Weise ersetzen.

(Abg. Dr. Schmidt: Und deshalb muss das Wahlgesetz geändert werden!)

- Das will ich damit jetzt nicht sagen, aber ich will dem Argument, dass Sie sagen, das ist alles irrelevant, diese Unregierbarkeit sind alles Hirngespinnste, allerdings widersprechen.

Die Sorge ist begründet und ein Wahlrecht sollte auch diese Möglichkeit im Auge behalten und berücksichtigen. Wie man das macht, ist jetzt eine andere Frage. Es gibt Wahlsysteme vieler Art, beispielsweise mit Mehrheitskomponenten, das ist hier nicht auszubreiten. Aber, dass sich hier dieses Problem stellen könnte - ich gebe zu, dass das auf Hamburger Ebene nicht so dramatisch erscheint -, wenn ein Teil der Abgeordneten da ist, der nicht über Parteien gebunden ist, dann ist es abstrakt gesehen das Potenzial, das auch im Weimarer Reichstag gesessen hat und Mehrheitsbildungen dadurch faktisch unmöglich machte. Sehen Sie sich die Anteile an, die die Kleinstparteien oder die Alleinkandidaten bis 1928 erreicht haben. Das heißt, der Abstieg ist lange schon vor der Weltwirtschaftskrise vorprogrammiert.

(Abg. Dr. Schmidt. Wir hatten das schon in Hamburg. Statt-Partei und Schill sind schon da gewesen!)

- Das sind nicht einmal Splitterparteien gewesen, muss ich Ihnen jetzt entgegnen, wie immer Sie die Parteien einschätzen, sondern das sind Zersplitterungen, die sich durch diese Ortsbezogenheit ganz schrittweise, schleichend ausbreiten kann, sich auch unter dem gleichen Parteinamen eine schrittweise Auflösung ergibt.

Ich gebe Ihnen aber zu, dass natürlich diese Dinge auf Hamburger Ebene nicht so dramatisch zu sehen sind wie auf deutscher, aber Hamburg hängt - das ist zu Recht von Herrn von Mutius gesagt worden - zusammen mit der Bundespolitik, nimmt auf sie mit Einfluss und ist insofern auch mit der großen Politik verbunden.

Wir können das nicht einfach so wegstreichen, es sei denn, wir würden den Föderalismus verändern, was man machen kann, aber es ist nicht da. Insofern meine ich, dass diese Orientierung auf Mehrheitsfähigkeit und politische Handlungsfähigkeit nicht so ein abseitiger und überflüssiger Gedanke ist. Das ist mein Petitum. - Danke.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor Rudzio. Herr Professor von Mutius, bitte.

Herr Professor Dr. von Mutius: Ich habe jetzt leider in der Eile nicht den Absatz 5 gefunden.

(Zwischenruf Abg. Dr. Dressel: Es geht um Absatz 4.)

Meinem Verständnis von Verhältniswahl - ich betone jenes, weil es bei dem Mehrheitswahlsystem natürlich anders aussieht - entspricht es sehr wohl, das heißt einer Wahl, die nach Listen erfolgt, zu sagen, diese Nachrückbarkeit ist grundsätzlich zulässig. Sie ist nach meiner Meinung erstens begrenzt durch die Größe der Liste. Sie können ja nicht außerhalb der Liste nachrücken lassen. Insofern gibt es hier theoretisch ein Steuerungsinstrument, wenn Sie sagen, das ist unendlich zulässig und wenn darin wirklich ein Risiko bestünde, könnte man das "deckeln".

Sie ist zweitens begrenzt. Sie haben das noch einmal nachgefragt. Nach meiner Vorstellung handelt es sich auch bei den Wahlkreislisten um Verhältniswahlen, dass also ein Aus-

weichen auf eine andere Liste nach meiner Meinung nicht dem Wählerwillen entspricht und deswegen unzulässig ist.

Drittens ist sie möglicherweise zu schützen - das ist jetzt aber sehr ungeschützt von mir in die Debatte geworfen - durch Möglichkeiten des Missbrauchs, die daraus entstehen, dass unter Umständen die formalen Mehrheitsverhältnisse durch Ausschluss aus Fraktionen oder Ähnliches beeinflusst werden können. Hier könnte also auf diese Weise Einfluss genommen werden auf diese Repräsentanz, die in diesem Entwurf vorgesehen wird, sodass man darüber nachdenken müsste, hierfür möglicherweise einen Riegel vorzuschieben. Dann könnte man unliebsamen Querdenkern - oder wie heißt das immer in politischen Parteien? - möglicherweise freundlich die Türe weisen, weil man hofft, da rückt irgendjemand nach. Da muss man sicherlich, wenn das auch erfasst werden soll, was ich so schnell jetzt nicht habe lesen können, ...

(Zuruf)

- Das wird nicht erfasst? - Gut, dann ist das kein Ansatz für Missbrauch.

In der Tendenz würde ich das Thema des Nachrückens beantworten. Mir ist jedenfalls kein verfassungsrechtlicher Spruch bekannt, dass eine solche Nachrückbarkeit unzulässig sein soll.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor von Mutius. - Herr Professor Bull.

Herr Professor Dr. Bull: Nur einige Bemerkungen noch im Nachtrag zu den beiden Fragen, die jetzt miteinander vermengt worden sind. Die Nachrückerklausel, aus der Landesliste den Nachrücker zu wählen statt aus der Wahlkreisliste, das ist das eine Problem. Das mag noch vertretbar sein. Die Mehrheitssicherungsklausel in Paragraph 5 Absatz 4 Satz 3 und 4 ist natürlich unter systematischen Aspekten, unter dem Aspekt der Erfolgsgleichheit der Wählerstimmen, die an sich garantiert sein sollen, bedenklich. Erfolgsgleichheit ist dann nicht gegeben, wenn die Stimmen, die für die Partei mit der absoluten Mehrheit der Stimmen der Landeslisten abgegeben werden, eine Prämie erhalten und damit die absolute Mehrheit der Bürgerschaftsmandate begründen. Das sind dann wertvollere Stimmen, Stimmen erster Ordnung oder besserer Kategorie.

Die verfassungsrechtliche Problematik, die ich hier durchaus sehe, ist, dass man auch das Prinzip der Systemgerechtigkeit an ein solches System anlegen sollte. Systemgerecht ist das nicht und da bleibe ich - entgegen dem, was Herr von Mutius sagt - dabei, dass hier durch ein Element von Mehrheitswahlrecht Prämie für die Mehrheit hineingebracht wird. Irgendeine Mehrheit der absoluten Stimmen auf der Landesliste erhält nun die zusätzliche Vergütung, den zusätzlichen Mehrwert der Mandate, um im Sinne eines sonst anderswo gegebenen reinen Mehrheitswahlrechts die klare Gegenüberstellung von Mehrheit und Minderheit im Parlament zu erzeugen.

Das ist eine Abweichung von dem System, das dem bisherigen Wahlrecht zugrunde liegt, nämlich die Stimmen, die für die Parteien einerseits und für die Einzelbewerber andererseits abgegeben worden sind, gleich zu gewichten. Das schafft das, was ich in meinem Statement gesagt habe, Mandate minderer Qualität, minderen Rechts für die Einzelbewerber, denn die fallen insofern praktisch aus der politischen Rechnung heraus, als sie auf kei-

nen Fall den Ausschlag geben können für irgendeine künftige Politik von Gewicht. Sie werden von vornherein in die Minderheit mit gedrängt und das finde ich überhaupt nicht gut.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor Bull. - Herr Dressel, Herr Müller und Herr Voet van Vormizeele haben jetzt jeweils Fragen. - Herr Dressel.

Abg. Herr Dr. Dressel: Ich hatte mir noch das Thema Bund-Länder-Vergleich vorgenommen. Zu dieser Klausel, soweit ich das sehe, hat das bisher in dieser Reinform - also rechtlich unbegrenzt - nur Bayern, wobei die Situation in Hamburg noch eine besondere ist, weil der Sitzanteil, der über die Landesliste geht, in Hamburg geringer ist als das, was über die Wahlkreise zu vergeben ist. Das heißt, dieser Effekt kann damit sogar noch größer sein, wenn sozusagen das Auffüllen über die Landesliste passiert, als sozusagen in einem Fall, wo das pari pari ist. Da kann man sich alle möglichen Rechenmodelle vorstellen, die selbst dann noch abstrus klingen mögen, wenn dem, was Herr Professor von Mutius angesprochen hat, natürlich auch dem Wahlkreissystem, ein gewisser Verhältniswahlrechtsanteil innewohnt. Trotzdem kann es durchaus gewisse Folgen haben, die jedenfalls aus unserer Sicht zweifelhaft sind. Die Frage ist, andere Länder haben sich unter einem solchen System entschieden zu sagen, okay, es gibt einen Sitz mehr. Das ist noch eine nachvollziehbare Größenordnung, weil es rechtlich überschaubar ist, es geht einen Sitz herauf und es geht nicht darum, eine absolute Mehrheit zu erzeugen. Es kann vielleicht noch einmal aus wahlrechtlicher Sicht gesagt werden, ob da Kenntnisse aus anderen Bundesländern bestehen? War das irgendwo einmal ein Problem? Bei uns ist es genauso wie Herr Müller das eben gesagt hat, dass das auf der Zielgeraden noch in dieses Gesetzgebungsverfahren hineingekommen ist. Keiner wusste so genau, warum, wieso, weshalb.

(Zwischenruf vom Abg. Herrn Reinert)

- Ja, Herr Reinert, Sie haben uns in der Tat nicht noch einmal ausdrücklich gesagt, wie Ihre Meinungsbildung zustande gekommen ist. Das stimmt.

Gibt es aus der wahlrechtlichen Literatur irgendetwas, von dem man sagt, das ist jetzt ein richtig großes Problem, das bei dieser Gelegenheit noch mitgelöst werden muss? Das hat mit dem Volksentscheid an dieser Stelle gar nichts zu tun, sondern es ist eine Sache, die einigen findigen Leuten von der anderen Seite noch eingefallen ist. Können Sie dazu noch etwas sagen, wahlrechtliche Literatur und Ländervergleich in der Hinsicht?

Vorsitzender: Herr Müller.

Abg. Herr Müller: Mir ist bei dieser Mehrheitsklausel aufgefallen, sie soll sozusagen das Verhältniswahlrecht sichern. Aber nun haben wir in der Regel in den Bundesländern Mehrheitskoalitionen und nicht nur absolute Mehrheiten. Meine Frage ist nun: Die Sicherung des Verhältniswahlrechts, also die Sicherung des Ergebnisses der Landesstimmen, gilt nur für den Fall, dass eine Partei die absolute Mehrheit der Stimmen hat und dann auch der Mandate erhalten sollte. Sie gilt aber nicht für den Fall, dass eine Mehrheitskoalition dann gefährdet würde durch Einzelbewerber. Dieser Unterschied, hier eine Partei mit der absoluten Mehrheit, die gesichert werden soll, und auf der anderen Seite eine Mehrheitskoalition, die Pech hätte, wenn ihr das passiert, dazu würde ich gern hören, wie Sie das bewerten.

Vorsitzender: Herr Voet van Vormizeele.

Abg. Herr Voet van Vormizeele: Ich nehme mit Verwunderung zur Kenntnis, dass Herr Müller jetzt gerade eben die Berlusconi-Klausel für Hamburg befürwortet hat. Das, glaube ich, hat er nicht ernst gemeint, denn natürlich gibt es einen Riesenunterschied. Hier geht es natürlich darum, dass hier der Wähler eine Entscheidung getroffen hat, er hat nämlich eine Mehrheit festgestellt. Die Mehrheit der demokratisch abgegebenen Stimmen entfällt auf eine Partei, die sich zur Wahl beworben hat. Da finde ich es relativ normal, dass sich diese Mehrheit, die der Wähler so festgesetzt hat, im Parlament auch wieder findet. Das empfinde ich als zutiefst demokratischen Umstand und ich habe Schwierigkeiten, das nachzuf formulieren. Wenn Sie jetzt formuliert haben, Herr Müller, das würde überraschenderweise für die Koalition nicht gelten, in der Tat. Der Wähler wählt nicht eine Koalition, er wählt nämlich einen Wahlbewerber im Sinne einer Wahlliste. Das ist genau der Grund, warum die offene Liste auf der Landesseite nämlich hier auch der falsche Weg ist. Hier brauchen wir die klare Richtungsentscheidung. Die spiegelt sich genau in dieser Bestimmung wider, die ist Ausdruck dessen.

Deshalb würde ich gern noch einmal etwas hören, wie es vom grundsätzlichen demokratischen Verständnis jetzt wirklich ist, ob es nicht richtig ist, dass der Wille des Wähler, der sich in einer absoluten Mehrheit der Stimmen für eine Liste manifestiert, sich auch folglich korrekt im Parlament abbildet.

Vorsitzender: Herr Professor von Mutius.

Herr Professor Dr. von Mutius: Zunächst muss ich Ihnen, Herr Dressel sagen, ich habe in der Kürze der Zeit versucht, über die normalen Informationssysteme, die heute etwas weiter gehen als früher, diese Frage, die Sie stellen, aufzuklären, weil es nicht nur Ihnen, sondern auch mir aufgefallen ist. Ich muss Ihnen sagen, ich habe nichts gefunden. Ich habe dann noch einmal gebohrt in den Entscheidungen, die sich speziell mit Ausgleichs-, Übergangs- und sonstigen Problemen beschäftigt haben. Auch dort findet sich kein Ansatz, so dass man das wiederum nur beantworten kann auf der Basis - das führt zu der zweiten Frage von Herrn Müller und von Ihnen -, wie sich das mit Prinzipien verhält. Ich bin eingangs dieses zweiten Teils unserer Debatte davon ausgegangen, dass wir die Kombination zweier Teilverhältnisswahlsysteme haben, wobei das eine sehr stark personalisierte Elemente hat. Das spricht dafür zu sagen, wenn eine, wie Sie schon ausgeführt haben, Wahlmehrheit sich für eine Partei entschieden hat, dann ist es zumindest legitim zu sagen, dass bei bestimmten Situationen - die habe ich ein bisschen eingegrenzt - ein Nachrückverfahren von der Liste stattfindet. Wenn allerdings - das auch möglicherweise im Verhältnis dieser beiden Systeme zueinander ... Das kann sich aber, wie Sie schon richtig gesagt haben, nicht auf Koalitionen beziehen. Koalitionen sind Vereinbarungen zwischen Parteien - nicht einmal zwischen Fraktionen -, eine Regierung tragen zu wollen. Sie kennen die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland auf Bundesebene genug und auf Landesebene auch, wie häufig da irgendjemand aussteigt oder wieder einsteigt. Das ist gar nicht abzusehen. Das hat mit dem Wählerwillen in der Tat nichts zu tun. Wenn es aber so ist, dass ein Wahlsystem in erster Linie Wählerwillen dokumentieren muss, dann sollte das auch so sein.

Letzte Bemerkung: Bei mir, Herr Bull, steht natürlich die Frage der Systemkonformität, der Eignung zur Erreichung der Grundsätze und Ziele auch als dicker verfassungsrechtlicher Maßstab drin. Nur, wenn ein Änderungsentwurf in Teilen auch das System modifiziert, dann heißt Systemgerechtigkeit nicht Bindung an die bisherige Volksgesetzgebung, sondern Systemgerechtigkeit heißt, ob der Änderungsentwurf mit dem Entwurf, wenn er dafür die Mehrheit findet, sich im gesamt geschaffenen System bewegt, ob er das konsequent und in sich schlüssig und ohne Widersprüche und ohne Willkür zu Ende führt. Das ist der Gedanke. Es geht um die Systemgerechtigkeit des jeweiligen Gesetzgebers. So ist es jedenfalls bisher gesagt worden. Noch nie ist gesagt worden - nehmen Sie wieder die kommunale Neugliederung, bei Mehrfachneugliederungen ist es dann der jeweilige Gesetzgeber -, inwieweit er an das bisherige System gebunden ist oder nicht und ob er dann das neue oder veränderte System konsequent und in sich schlüssig weiterführt. Das ist die Frage, die Sie sich gefallen lassen müssen, wenn Sie Ihre Novelle hier mit Mehrheit durchbringen.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Professor von Mutius.

Ich habe jetzt hinsichtlich des Themenkomplexes Bürgerschaftswahl keine weiteren Fragen und auch keine Wortmeldungen seitens der Experten. Dann schlage ich vor, dass wir jetzt in den dritten Themenkomplex einsteigen, und zwar die Bezirkswahl. Dazu gibt es eine Frage von Herrn Dr. Dressel.

Abg. Herr Dr. Dressel: Ich fange mit einer Frage an, weil wir dazu noch ein paar Worte verlieren müssen. In der Begründung auf der letzten Seite des Entwurfs zu Nr. 3 steht: Die Neuregelung des Absatzes 2 bezieht sich auf die Frage, wer für die Bezirksebene Wahlkreise schneiden darf: "Die Neuregelung die Aufhebung des Absatzes 4 beseitigt verfassungsrechtliche Bedenken, welche gegen das von der Volksinitiative festgelegte Procedere der Wahlkreiseinteilung bestanden." Das berührt auch einen neuen Punkt, der insgesamt noch einmal zu fragen ist: War eigentlich das vom Volksentscheid beschlossene Wahlrecht verfassungsrechtlich bedenklich? Das ist noch einmal für die Argumentation ein wichtiger Punkt, weil viel verfassungspolitisch argumentiert worden ist, aber wenn hier jetzt auch von Expertenseite gesagt wird, das war sowieso alles verfassungsrechtlich hoch schwierig, dann ist das ein Argument, mit dem man jedenfalls irgendwie umgehen muss.

Interessanterweise ist das bisher auch nie geäußert worden. Wenn ich meine Grundkenntnisse aus Staatsrecht noch richtig rekapituliere, war es eigentlich so, wenn auch ein Gesetz verfassungsrechtlich zweifelhaft ist beziehungsweise erhebliche Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit bestehen, dann hätte der Senat eigentlich dieses durch Volksentscheid beschlossene Gesetz gar nicht verkünden dürfen, weil er ein Prüfungsrecht hat im Hinblick darauf, dass das verfassungswidrige Gesetz natürlich nicht ins Gesetzblatt kommen kann. Deshalb sind wir ein bisschen überrascht, warum die CDU jetzt sagt, das war an der Stelle verfassungsrechtlich bedenklich.

Sehen Sie das aus Expertensicht auch so entweder an der Stelle oder an einer anderen, dass das vom Volk beschlossene Wahlrecht selbst verfassungsrechtlich bedenklich war oder noch ist, noch haben wir ja das Wahlrecht? Das wäre meine erste Frage.

Vorsitzender: Eine weitere Frage von Herrn Voet van Vormizeele.

Abg. Voet van Vormizeele: Im Gegensatz zum Kollegen Herrn Dr. Dressel will ich einen ganz konkreten Punkt benennen, wo es mich interessiert, ob diese verfassungsrechtliche Bedenklichkeit vorhanden ist oder nicht.

Mit dem geltenden Wahlrecht werden die Wahlen zu Bezirksversammlungen an die Wahlen zur Europawahl gekoppelt. Die nächste Wahl zur Europawahl findet nach dem normalen Wahlmodus von 4 Jahren statt, das heißt 5 Jahre. Ist die Entscheidung, damit eine Wahl durchzuführen - nicht im Jahre 2008, sondern im Jahre 2009 -, gleichbedeutend, die Amtsperiode der Bezirksversammlung um mindestens ein Jahr zu verlängern? Ist das verfassungsrechtlich bedenklich oder nicht?

Vorsitzender: Eine dritte Frage von Herrn Müller.

Abg. Herr Müller: Ich hatte auch die Intention, zu dem Thema Koppelung der Bezirksversammlungswahlen zu den Europawahlen eine Frage an den Experten zu stellen, allerdings eine andere als mein Kollege.

Wir hatten uns vorhin ein bisschen unterhalten beim Bereich der Bürgerschaftsebene, inwieweit die Begründung des Antrags auch einen Zweifel aufkommen lässt für eine materielle Begründung hinsichtlich dessen, dass ein Volksentscheid geändert wird. Mir ist im CDU-Gesetzesantrag ein Satz mit der Begründung aufgefallen, und zwar sei eine Koppelung an die Wahl zum Europäischen Parlament sachfremd. Ich würde gern die Experten fragen, glauben Sie, dass die Begründung in diesem Fall für die Änderung des Volksentscheids angemessen ist?

Vorsitzender: Herr Professor von Mutius.

Herr Professor Dr. von Mutius: Ich habe mich nicht mit der Frage des Wahlkreischnitts beschäftigt. Sie wissen aber möglicherweise, dass es dazu eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gibt, die allerdings schon relativ alt ist, wann also diese Frage der Einschätzung oder des Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers bei Wahlkreiseinteilungen die Toleranzgrenze überschreitet. Hintergrund ist, dass sich die altersbezogene und mengenbezogene Zusammensetzung der Wahlkreise relativ schnell durch demografische Entwicklungen verändern kann, sodass Sie also möglicherweise bei gesetzlichen Einteilungen permanent hinterherlaufen und ständig neu überprüfen müssen. Dieses ist dann sozusagen auf der Bundesebene durch eine Klausel etwas relativiert worden, dass eine gewisse Toleranz gewahrt wird. Aber damit habe ich mich, bezogen auf die Bezirkswahl, nicht beschäftigt.

Ich will bei der Bezirksebene noch einmal betonen, dass die verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Wahlsystem selbst wesentlich relativer sind, weil es an der Homogenität des Artikels 28 Absatz 1 Satz 2 nicht teilhat. Diese Homogenität bezieht sich nur auf Gebietskörperschaften. Die Bezirke sind Stadtteile und Stadtteilverwaltungen und ihre Aufgabe ist Verwaltung. Bezirksversammlungen sind, wie übrigens auch die kommunalen Vertretungen, auch wenn man sie in der Presse gern anders nennt, keine Parlamente. Das Parlamentsrecht gilt dort nicht mit seinen Grundsätzen, sondern es sind ehrenamtliche, poli-

tisch orientierte Verwaltungsgremien, die in einem Verhältnis von ehrenamtlicher Verwaltung und hauptamtlicher Verwaltung bestimmte Funktionen wahrnehmen. Die Legitimation ist deswegen bei echten Kommunen größer, weil das die gleiche gebietskörperschaftliche Struktur hat wie der Bund und die Länder selbst.

Das vorausgeschickt, möchte ich versuchen, Ihre Fragen zu beantworten. Punkt 1: Die vorgesehene Anknüpfung an die Bürgerschaftswahlperiode ist - ich werde mich jetzt etwas vorsichtiger ausdrücken - sachnäher. Diese Anknüpfung an andere Wahlen - beispielsweise Europawahl oder wie in Mecklenburg-Vorpommern bei der Landtagswahl an die bisherige Bundestagswahl - diene auch als Vorkehrung gegen zu geringe Wahlbeteiligung.

Das ist jetzt die große Angst im Osten: Der Deutsche Bundestag hat die Wahlperiode ja aus bekannten Gründen vorzeitig beendet, jetzt sind überall Abkoppelungen erfolgt. Die Folgewirkung auf die Wahlbeteiligung werden Sie in den nächsten Monaten erleben. Sie wird sich möglicherweise dramatisch verschlechtern, mit strukturellen Verschiebungen –, weil es bestimmte alteingesessene Parteien gibt, die ihre Wählerinnen und Wähler zur Wahlurne treiben werden, während andere das nicht in dem Maße schaffen werden. Insofern spielt diese Ankoppelung an andere Ereignisse eine Rolle, die weniger etwas zu tun hat mit der Funktionskompatibilität – dass das Europäische Parlament etwas anderes macht als die Bezirksversammlung, weiß jeder – sondern eher damit zu tun hat, mehr Aufmerksamkeit für den Wahltermin zu bekommen. Dabei gibt es ein Risiko, das immer verkannt wird, das ist das Risiko der Selbstauflösung der Parlamente, an die man sich anhängt. Beim Bundestag haben wir das, bei der Bürgerschaft haben wir es auch, beim Europäischen Parlament haben wir es bisher, glaube ich, nicht. Jedenfalls ist es bisher nicht Praxis gewesen. Ich sage nicht: Auflösung, sondern vorzeitige Beendigung der Wahlperiode. Das wirkt sich möglicherweise auch bei Ihrem Vorschlag aus. Wir müssen auch die verfassungsrechtliche Frage stellen, trotz des anderen Status der Bezirksversammlung – ich nenne es jetzt noch einmal so –, dass das Selbstauflösungsrecht der Bürgerschaft gleichzeitig damit automatisch das Mandat der Bezirksversammlungen verkürzen kann. Denn Demokratie ist Wahl auf Zeit. Das Mandat ist eine Befugnis für eine bestimmte Zeit, bestimmte Aufgaben zu erfüllen. Nun können Sie sagen, wenn das verkoppelt ist, muss jeder damit rechnen. Es ist deswegen ein Vertrauensschutz, der nicht verfestigt ist. Aber gleichwohl ergibt sich aus dieser Fragestellung – nicht aus der Frage, dass Sie dies anstatt an die Europawahl an die Bürgerschaftswahl koppeln wollen – ein Problem, ob Sie über das Auslaufen der Mandate in allen Bezirksversammlungen tatsächlich mit einer Mehrheitsentscheidung in der Bürgerschaft disponieren können – automatisch, ohne dass der Wähler dazu gefragt wird. – Damit habe ich erhebliche Bauchschmerzen.

(Zwischenruf Abg. Herr Heinemann)

Das macht meine Bauchschmerzen nicht besser. – Das ist das Eine.

Das Zweite ist: Sie sind offensichtlich verschiedener Meinung, was die Anknüpfung an die Europawahl anbelangt. Der Wortlaut, der im bisherigen Recht vorgesehen ist, ist so, als ob es gleich losgeht. Frau Lantz weist in einem Aufsatz in NordÖR (*Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland*) 2005 mit Recht darauf hin, dass es de facto darauf hinauslaufen würde, dass die bestehende Wahlperiode bestehender Bezirksversammlungen verlängert würde. – Das wäre unzulässig. Das sagt nicht nur Frau Lantz, das sage ich auch, weil dann wieder dagegen verstoßen wird, dass es ein Mandat auf Zeit ist. Das kann ich weder

einseitig verkürzen noch verlängern, sondern das kann nur das Gremium verkürzen, dass das Mandat insgesamt bekommen hat – wenn die verfassungsrechtlichen Regeln dies hergeben.

Dritter Punkt – wenn das Andere geht: Eine gewisse Kompatibilität von Bürgerschaftsperiode und Bezirksversammlungsperiode halte ich gerade in den Stadtstaaten für relativ sachgerecht, weil dort der Autonomiecharakter der Bezirke von anderer Bedeutung ist als bei den Gemeinden und Kreisen in den Flächenstaaten, sodass es aus politischer Vergleichbarkeit sachgerechter wäre. – Wie gesagt, immer vorausgesetzt, man kann das Problem der Selbstaflösung lösen.

Und schließlich viertens – auch, wenn das hier nicht Thema ist: Ich habe das verfassungsrechtliche Verfahren in Greifswald seinerzeit für den Landtag und die Landesregierung selbst geführt. Ich warne vor der Entwicklung der Verfassungsrechtsprechung in Sachen Fünf-Prozent-Klausel. Da ist längst etwas in Bewegung. Angefangen hat es mit Münster, und auch Hamburg hat gesagt, wir können es nicht absolut sagen, wir müssen das von Fall zu Fall überprüfen. Es kann eine Entwicklung der Aufgaben und so weiter eintreten, bei der man sagt, die Fünf-Prozent-Klausel lässt sich allein mit dem Schlagwort der Funktionsfähigkeit nicht mehr rechtfertigen. Ich will nur sagen, da ist etwas im Gange. Greifswald hat dann im zweiten Zuschnitt zugeschlagen und hat sie beseitigt. Was mich immer überrascht – wenn ich das einmal sagen darf – ist, dass man immer nur diskutiert: Fünf-Prozent-Klausel oder gar keine. Es gibt, wenn Sie an die Parteienfinanzierung denken, an die Wahlkampfkostenerstattung, sehr wohl Klauseln, bei denen eine gewisse Akzeptanz der staatspolitischen oder quasi der verfassungsorganschaftlichen Funktionen von Parteien einsetzt, um zu verhindern, dass jede Splittergruppe zum Beispiel gleich Wahlkampfkostenerstattung bekommt. Insofern kann man sich ja auch dazwischen einiges vorstellen und sich im Bereich der Stadtstaaten an bestimmten Strukturen von Stadtteilen und damit Bezirksversammlungen orientieren. – Ich wollte darauf nur hinweisen. Ich empfehle Ihnen jedenfalls, diese Entwicklung sehr sorgfältig im Blick zu haben, denn sonst haben Sie irgendwann einmal eine andere Entscheidung auch hier in Hamburg zu konstatieren. – Danke.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Prof. von Mutius. – Herr Dr. Dressel hat eine Frage.

Abg. Herr Dr. Dressel: Ich danke erst einmal für die Auskunft. Vor allem in Berlin – mit einer ähnlichen Situation in Bezirksverordnetenversammlungen – hatte der Verfassungsgerichtshof die Fünf-Prozent-Hürde kassiert. Wenn ich richtig informiert bin, hat sich das jetzt bei drei Prozent eingependelt. Das ist jedenfalls mein Kenntnisstand. Das wäre insofern von der Kompetenzsituation – Bezirksverordnetenversammlung dort, Bezirksversammlung hier – durchaus ein ähnlicher Maßstab, über den man jedenfalls nachdenken kann. Aber keiner der Experten hat zu der Frage, die ich vielleicht etwas zu intensiv verkleidet habe, etwas gesagt, nämlich, ob das ursprüngliche Volksgesetz verfassungsrechtlich bedenklich ist. Die Frage dort ist, eine Rechtfertigung zu ziehen, zu sagen, das Gesetz muss jetzt geändert werden, weil es verfassungsrechtlich bedenklich ist. Der CDU-Entwurf führt das hier zu der Frage auf: Dürfen die Bezirksversammlungen ihre eigenen Wahlkreise zusammensetzen, dürfen sie diese schneiden? Das ist die Andockstelle in dem Entwurf der CDU. Ich kann Ihnen gern sagen, wo das steht. Das ist auf Seite 8, und da steht zu Nummer 3: „Die Neuregelungen [...] beseitigen verfassungsrechtliche Bedenken, welche gegen das von der Volksinitiative festgelegte Procedere der Wahlkreiseinteilung bestand“. Also kurz und

knapp, die Frage ist: Unterliegt das Volksgesetz zum Wahlrecht verfassungsrechtlichen Bedenken?

Vorsitzender: Herr Prof. Decker.

Herr Prof. Decker: Ich bin Politologe, kein Verfassungsrechtler, also fühle ich mich jetzt nicht aufgerufen, zu der Frage etwas zu sagen, sondern ich wollte etwas sagen zu der Frage – Zusammenlegung mit anderen Wahlen –, also zur Frage von Herrn Müller. Ich teile die verfassungsrechtlichen Bedenken mit Blick auf vorzeitige Auflösung, will aber hier einen anderen Punkt beleuchten. Die geplanten Veränderungen, also die Zusammenlegung jetzt wieder mit der Bürgerschaftswahl, werden dazu führen, dass die Bezirksversammlungen vollständig in den Sog der Bürgerschaftswahlen geraten. Wir haben bisher die Situation, dass die Wahlsysteme vollkommen gleich sind, was Sperrklausel angeht, was Mandatsberechnung angeht, was starre Listen angeht. Die Zeitgleichheit der Wahlen hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass die Wahlen zur Bürgerschaft und die zusammengenommenen Wahlen zu den Bezirksversammlungen – sieben Bezirksversammlungen – zu einem praktisch identischen Ergebnis geführt haben. Ich habe mir die Mühe gemacht, es für die vergangenen Wahlen einmal nachzurechnen. Da stimmt es überein mit einer interessanten Abweichung, nämlich bei der Wahl 2004. Das ist sehr interessant: Im Februar 2004 hat die Bürgerschaftswahl ein etwas anderes Ergebnis gebracht als die Summe der Bezirksversammlungenwahlen, nämlich eine absolute Mehrheit für die Union – wohingegen auf der Bezirksversammlungsebene Rotgrün ungefähr gleich auflag mit der Union. – Das ist eine erklärungsbedürftige Tatsache, nachdem die Wahlen vorher weitgehend gleich ausgegangen waren. Meine Erklärung liegt in der Funktionsweise der direkten Demokratie. – Das ist mit Blick auf die Wirkungsweise und das, was jetzt geplant ist – auch bezogen auf das Wahlrecht – vielleicht ein interessanter Punkt.

Es hat zeitgleich mit der Bürgerschaftswahl eine Volksabstimmung stattgefunden über die Privatisierung der Krankenhäuser, die in der Wahlauseinandersetzung ja durchaus eine wichtige Rolle gespielt hat. Da haben sich die beiden Lager auch klar positioniert, Rotgrün war für den Verbleib im Staatsbesitz, die bürgerlichen Parteien für die Privatisierung. Der Volksentscheid hat eine klare Mehrheit gegen die Partei gebracht, die die Bürgerschaftswahlen doch relativ deutlich gewonnen hat. Meine Hypothese ist, dass das zusammenhängt. Anders gesagt: Hätte der Volksentscheid nicht stattgefunden und wäre diese Frage im Kontext der regulären Wahlauseinandersetzung geblieben, dann hätte Rotgrün tendenziell davon profitiert. So konnten die Wähler im Grunde ein Splitting machen, sie konnten sich in dieser Sachfrage gegen die Position der CDU entscheiden und gleichzeitig bei der Bürgerschaftswahl umso mehr vom Persönlichkeitsfaktor einer Bürgermeisterwahl leiten lassen, wo die Union deutliche Vorteile hatte.

Das ist mit Blick auf die Wirkungsweise der direkten Demokratie vielleicht einmal zu überlegen. Das heißt, wenn die direkte Demokratie dazu führt, dass man der regierenden Mehrheit gelegentlich auch einmal eine Niederlage beibringen kann, indem man sich in einer Sachfrage gegen sie entscheidet, dann mindert das den Sanktionsanreiz der Wähler bei der nachfolgenden großen Wahl. Davon profitiert zum Beispiel die CSU in Bayern. Da hat es auch gelegentlich ganz schmerzhaft Niederlagen gegeben, zum Beispiel die Abschaffung des Senats oder der Entscheid über ein Müllkonzept. Das führt dazu, dass die Wähler bei den Landtagswahlen immer brav CDU wählen und dort die absolute Mehrheit so perpetuieren, dass es dieser Mehrheitsklausel in Bayern gar nicht bedarf.

Das ist die Ausnahme gewesen, bedingt durch die zeitgleiche Abstimmung über eine politische Sachfrage. Wenn die Wahlen aber normalerweise gleich ausgehen, stellt sich die Frage, warum man dann überhaupt separate Bezirksversammlungswahlen braucht. Dann könnte man doch mit nur einer Stimme wählen und dann die Bezirksversammlung nach dem jeweiligen Ergebnis in den sieben Bezirken zusammensetzen. Das heißt, dieses Argument der sachlichen Nähe der Bürgerschaftswahlen zu den Bezirksversammlungswahlen mag zwar gegeben sein, aber ob das ein Argument ist, genau diese Wahlen unter denselben Bedingungen und zeitgleich abzuhalten, das kann man mit Fug bezweifeln. Denn mit demselben Argument der sachlichen Nähe könnten Sie zum Beispiel die Landtagswahl in der Bundesrepublik mit den Bundestagswahlen zusammenlegen. Die sachliche Nähe besteht darin, dass wir bei den Landtagswahlen über die Zusammensetzung eines Bundesorgans entscheiden, nämlich des Bundesrates. Der Bundesrat wirkt an der Gesetzgebung in großen Teilen gleichberechtigt mit. Da haben Sie eine sachliche Nähe. Das hätte den Vorteil durch die Ausstrahlungswirkung, dass die Regierung wahrscheinlich mit einer Mehrheit im Bundesrat rechnen und damit leichter regieren könnte.

Dieses Argument der sachlichen Nähe ist etwas problematisch. Diese Zusammenlegung wollen wir doch nicht, weil wir damit dem Föderalismus einen Bärendienst erweisen würden. Warum gilt das, was im Verhältnis von Bund und Ländern gilt, nicht auch im Verhältnis von staatlicher Ebene zur kommunalen Ebene in Hamburg? Wenn das Prinzip der Bürger-nähe eine Stärkung der bezirklichen Ebene verlangt, wofür ja im traditionell zentralistischen Hamburg einiges spricht – auch, wenn man es zum Beispiel mit Berlin vergleicht –, wird genau umgekehrt ein Schuh daraus: Dann müsste man sehen, dass man Wahlen miteinander verbindet, die sachlich möglichst weit voneinander entfernt sind. – Das scheint mir gerade bei den Europawahlen gegeben.

Von daher sehe ich, dass der Entwurf der Initiative hier genau in die richtige Richtung weist. Allerdings sehe ich ein Problem aus demokratiepolitischer Hinsicht – also nicht diese verfassungsrechtlichen Probleme, die kommen hinzu und sind gravierend –, das ist die Länge der Wahlperiode. Ich glaube, gerade auf der kommunalen Ebene gibt es auch gute Gründe dafür, nicht nur alle fünf Jahre zu wählen, sondern in kürzeren Fristen. Das wäre durch die Koppelung an die Wahlen zum Europaparlament nicht möglich.

Im Übrigen, das hat Herr von Mutius schon gesagt, bleibt natürlich dieses Argument des Gratis-effektes – wenn man das so nennen will – einer Partizipationsförderung, die man hat, wenn man die Wahlen zusammenlegt. Auch im Zeichen sinkender Wahlbeteiligung ist das nicht ganz von der Hand zu weisen. Auf diese verfassungsrechtlichen Probleme weiß ich keine Antwort, aber ich glaube, funktional, unter demokratiepolitischen Gesichtspunkten, spricht sehr viel mehr für die Koppelung an die sachlich auseinander liegende Europawahl als die Verbindung mit der Bezirksversammlung, die ja dann auch, weil die Bezirke relativ wenig Kompetenzen haben, dazu geführt haben, dass die Ergebnisse weitgehend identisch gewesen sind. – Sagen Sie mir, wo das bei den Wahlen vor 2004 nicht der Fall gewesen ist, dann werde ich es für mich selber nachprüfen. Ich war ganz erstaunt, dass die Ergebnisse nur um zehntel Prozent voneinander abweichen. So gesehen, waren die Bezirksversammlungswahlen in Hamburg, mit der Ausnahme 2004, bisher funktional eigentlich überflüssig.

Vorsitzender: Herr Prof. von Mutius.

Herr Prof. Dr. von Mutius: Punkt eins, ich rolle es von hinten auf: Der Trend der Fristen der Wahlperioden bei den Kommunalwahlen ist genau umgekehrt, und zwar als Folge der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte, bei denen man sagt, sie müssten wie früher, sieben Jahre Zeit haben. Das verträgt sich aber nicht mit den Wahlperioden der gewählten Vertretungskörperschaft. Dieses hat dazu geführt, dass in den Bundesländern die Perioden für die Kommunalwahlen heutzutage nahezu überall auf fünf Jahren liegen und nicht verringert, sondern eher vermehrt worden sind.

Punkt zwei: Ich habe mir das jetzt angesehen, die Wahlkreiseinteilung durch die Bezirksversammlungen halte ich auch für problematisch. Da steht so schön „verfassungsrechtlich bedenklich“. Dann kann man immer noch sagen, na ja, ich habe es einmal kritisch angedacht. Das hängt damit zusammen, dass die Wahlkreiseinteilungen nach der Vorstellung des Bundesverfassungsgerichtes ein staatlicher Organisationsakt ist. Das berührt dann die Frage, welchen Status haben die Bezirksverwaltungen und damit auch die Bezirksversammlungen. Ich komme gleich noch einmal darauf zurück. Das ist eine ganz entscheidende Frage, sie scheint mir letztlich wichtiger zu sein als die Detailfolgen. Wenn man den Autonomiegedanken stark betont, dann ist es Sache Hamburgs als Staat, zu sagen, wir machen durch Gesetz eine einheitliche Wahlkreiseinteilung. – Nein, Entschuldigung, wenn man den Autonomiegedanken nicht betont, sondern die Integration der Bezirksverwaltung, dann muss der Staat es machen – wenn man sagt, ich will mehr Autonomie auf Stadtebene. Wobei die Frage ist, wollen Sie die wirklich? – Aber dann könnte man diesen Ansatz verfolgen, mit einer entsprechenden gesetzlichen Ermächtigung.

Punkt drei: Ihre Einschätzung mit Bund und Ländern teile ich mit meinen Erfahrungen aus dem Osten überhaupt nicht. Im Gegenteil, der Gleichklang von Landtagswahl und Bundestagswahl hat zu einer Art Splittingverhalten geführt, sozusagen durch das schlechte Gewissen. Umgekehrt, das Wahlverhalten ist gerade nicht gleich lautend gewesen, sondern die jetzige Mehrheit hat sogar davon profitiert, dass auf Bundesebene anders abgestimmt worden ist.

Schließlich die letzte Bemerkung, als Appell: Ich halte es wirklich für eine verfassungspolitisch ganz wichtige Frage, wie die Stadtstaaten mit den Stadtteilen umgehen. Es gibt zwei denkbare Trends: Entweder Sie stärken die Autonomie und machen daraus quasi Kommunen. Ihre beiden Thesen vorhin waren aber, Hamburg insgesamt ist ein Staat und Hamburg insgesamt ist eine Kommune. Sie haben nicht gesagt, die Stadtteile sind Kommunen. Das wäre ja eine Verselbständigung innerhalb der Hülle, dann könnte ich sagen, der Stadtstaat entwickelt sich zu einem Land mit Kommunen.

Das ist das Syndrom von Bremerhaven. Sie wissen, wie das in der Zusammensetzung der Stadtvertretung ausgegangen ist, mit erheblichen Mehrheiten bestimmter Leute, die wir gar nicht in Parlamenten sehen wollen. Von daher gesehen ist die Frage. Wenn ich dann noch daran denke, dass Persönlichkeiten auch in dieser Stadt darüber nachdenken, lieber heute als übermorgen – wenn die Schularbeiten gemacht sind –, einen Nordstaat zu gründen, dann ist natürlich dieser Trend einer Verselbständigung von Stadtteilen kontraproduktiv. Eine Vergrößerung der Räume durch Kooperation zwischen Ländern führt eher dazu, dass die strukturellen Untergliederungen, wie wir das in Mecklenburg-Vorpommern sehen, sich ebenfalls vergrößern, also die Beine für das Gesamtgebilde stärker, aber nicht schwächer werden, sodass wirklich grundsätzlich darüber nachgedacht werden sollte, welche Funktion und welche Rolle die Bezirke haben. Ich bin da, muss ich gestehen, unsicher. Es sind keine Gebietskörperschaften, sie haben nicht die gleiche Situation, sie haben nicht die gleichen

Aufgaben – bisher „hängt“ das ganze. Ich weiß auch nicht, ob das bisher in der Verfassungsgebung hier im Lande gegenwärtig schon verantwortungsvoll entschieden worden ist oder ob es nicht lauter Detailregelungen sind.

Vorsitzender: Zur Erläuterung: Artikel 6, Absatz 4 der Hamburgischen Verfassung schreibt vor, dass das Wahlgesetz als Gesetz auszufertigen ist. Wenn Wahlkreise gemacht werden würden von einer Bezirksversammlung, müsste das ein Gesetz sein. Das würde dann allenfalls über einen Umweg gehen können, so wie Sie es gerade gesagt haben, dass eine Ermächtigung hineingesetzt wird. Das war im alten beziehungsweise im gegenwärtigen Recht nicht so dezidiert geregelt worden.

Eine Frage von Herrn Müller.

Abg. Herr Müller: Ich habe eine Anmerkung und eine damit verbundene Frage. Der Volksgesetzgeber hat Bürgerschaftswahlen und Bezirksversammlungswahlen deswegen entkoppelt, weil er eindeutig in die Gesetzesbegründung hineingeschrieben hat, er möchte gern die Bezirkswahlen politisch stärken – indem sie, sozusagen, einen eigenen Wahlkampf führen, dass sie überhaupt erst einmal politisch wahrgenommen werden, weil sie immer im Windschatten der Landtagswahlen standen. – Das war auch die offizielle Begründung des Volksgesetzgebers.

Der zweite Punkt, der nicht so deutlich hineingeschrieben wurde, aber auch ziemlich offenbar war, besagt: Wenn wir in Hamburg auch noch Wahlkreise einführen und das Gleiche wiederum für die Bezirke gilt, dann macht es Sinn – damit die Bürger das alles noch auseinander halten können am Wahltag – dass es auch tatsächlich von der Funktionsfähigkeit am Wahltag entkoppelt wird.

Jetzt haben wir die Situation, dass die CDU es wieder zusammenwirft. Wir haben also am Wahltag einmal die Landesliste, dann die Bezirksliste, dann haben wir die Wahlkreisliste auf der Bürgerschaftsebene und die Wahlkreisliste auf der Bezirksebene. Meine Frage ist – weil die CDU nun auch noch gesagt hat, Wahlkreise auf Bezirksebene sind von der räumlichen Zusammensetzung her identisch mit jenen auf Bürgerschaftsebene: Wie beurteilen Sie diese Zusammenlegung auch mit dem Hinblick, dass die Bürger bei den Wahlkreisen identische Vorlagen haben – möglicherweise auch bei den Kandidaten, das kann sich ja durchaus überschneiden, ist ja nicht verboten – hinsichtlich der Funktionsfähigkeit, auch am Wahltag des Wahlrechts.

Vorsitzender: Eine weitere Frage von Herrn Dr. Dressel.

Abg. Herr Dr. Dressel: Ich fange jetzt einmal mit dem letzten Punkt an, dazu hatte ich eine Zusatzfrage. Wenn man sich diese Parallelität der Wahlkreise, Bezirksebene, Landesebene anguckt, gibt es eine Situation, die völlig skurril ist. Da könnte ich einmal fragen, ob der Bezirk Bergedorf, der ja unser kleinster Bezirk ist, unter Funktionsgesichtspunkten nicht besonders interessant ist. Da werden wir es bei der Bezirksversammlungswahl so haben – weil nach dem Landeswahlrecht der Bezirk Bergedorf auch nur ein Wahlkreis ist –, dass wir einen Stimmzettel bekommen, auf dem kumuliert und panaschiert werden kann. Dieser bezieht sich auf den gesamten Bezirk Bergedorf – das ist ein Bezirkswahlkreis. Dann gibt es

einen Stimmzettel, auch für den gesamten Bezirk Bergedorf, der sich auch auf den gesamten Bereich bezieht, auf dem nicht kumuliert und panaschiert werden kann. Finden Sie, dass das wahlrechtlich zu Ende gedacht worden ist? – Das wäre die eine Frage.

Die andere Frage im Anschluss an das, was Herr Prof. von Mutius eben gesagt hat: Es ist vielleicht doch verfassungsrechtlich schwierig, dass die Bezirksversammlungen selber Wahlkreise einrichten können oder sollen nach dem Gesetz. Es gab ja in dem jetzigen noch gültigen Gesetz sehr wohl eine gesetzliche Grundlage dafür, in ausdrücklicher Ermächtigungsnorm, wo die Bezirksversammlung es nach bestimmten Vorgaben durchzuführen hat. Wenn es eine gesetzliche Grundlage dafür gibt, finde ich es sehr wohl verfassungsrechtlich machbar. Auch vor dem Hintergrund, was Bezirksversammlungen heute auch schon können. Wir haben wesentliche Kompetenzen im Bereich der Bauleitplanung und so weiter, auch gesetzeszuarbeitenden Charakter. Das erschließt sich mir nicht. Das ist nämlich der einzige Anknüpfungspunkt der CDU, warum sie sagt, es ist verfassungsrechtlich bedenklich. Deswegen hätte ich zu dem Punkt gern eine sehr präzise Auskunft – vielleicht auch von den anderen Experten, soweit sie rechtlich dazu etwas sagen können –, weil die Frage, ob ein Gesetz verfassungsrechtlich bedenklich ist oder nicht, für die politische Auseinandersetzung verständlicherweise nicht ganz ohne Bedeutung ist.

Vorsitzender: Herr Dr. Schmidt

Herr Dr. Schmidt: Zur verfassungsrechtlichen Frage will ich mich nicht äußern. Ich möchte aber sagen, dass ich es albern finde, wenn jetzt von der anderen Seite das Schreckbild des verwirrten Bürgers an die Wand gemalt wird. Wenn die Wahlzettel für die Bezirkswahlen kompliziert sind, dann sind sie eben kompliziert und es ist Aufgabe der Wahlbehörden, dafür zu sorgen, dass man das versteht. Das können die und da braucht man sich keine Sorgen zu machen.

Vorsitzender: Herr Reinert.

Abg. Herr Reinert: Ich möchte noch einmal auf das von Herrn Dr. Dressel angesprochene angebliche Bergedorf-Problem zurückkommen – nicht, weil ich da irgendwie persönlich betroffen wäre, denn ich gedenke nicht, für die nächste Bezirksversammlung zu kandidieren. Viele in Bergedorf empfinden das als gute Nachricht – das nur am Rande. Für mich ist der entscheidende Punkt und die Frage an die Experten, ob sie das ähnlich sehen: Dass bei der Bezirksversammlungswahl in Bergedorf – obwohl es nur ein Wahlkreis ist und natürlich dieselben Kandidatennamen auf der Wahlkreiskandidatenliste auftauchen wie auf der Bezirksliste – die Wählerinnen und Wähler durch die Möglichkeit der Stimmabgabe auf der Wahlkreisliste durch Kumulieren, Panaschieren einen Einfluss auf die personelle Zusammensetzung der Bezirksversammlung ausüben – und es damit doch eine sinnvolle Regelung ist.

Was mich zu meiner zweiten Frage bringt: Hier wurde ja auch die Fünf-Prozent-Klausel angesprochen. Wenn ich mir anschau, dass die Bezirksversammlungswahlkreise gleich groß sind wie die Bürgerschaftswahlkreise, in den Bezirksversammlungswahlkreisen aber mehr Abgeordnete zu wählen sind – das schwankt, überschlägig gerechnet, zwischen acht, das ist der geringste Wert, und eben über zwanzig in Bergedorf: Hat man damit nicht bereits

eine Relativierung der Sperrwirkung der Fünf-Prozent-Klausel erreicht? Ein Ergebnis von vielleicht vier oder fünf Prozent, das hängt ein bisschen von der Verteilung ab – Herr Dr. Dressel, wir wollen das jetzt beide nicht im Einzelnen durchrechnen – kann ich durchaus in einem Wahlkreissitz als unabhängiger Bewerber erreichen. Dafür sind, gerade in Bergedorf, nur relativ wenige Stimmen erforderlich.

Eine letzte Frage, die ich stellen möchte: Wenn zwei Wahlen an einem Tag durchgeführt werden, halten Sie es dann – im Sinne der Transparenz und Durchschaubarkeit des Wahlaktes und des Verständnisses für das, was die Wähler dort vornehmen – für sinnvoll, dass beide Wahlhandlungen nach demselben Wahlsystem vorgenommen werden? Oder würden Sie es für sinnvoller halten, mit unterschiedlichen Systemen anzutreten?

Vorsitzender: Wer fühlt sich aufgerufen, zu diesen Fragen Stellung zu nehmen?

(Zwischenruf Prof. Dr. Bull: Es ist jetzt schon 23 Uhr, Herr Vorsitzender. Wir waren bis 22 Uhr bestellt. Vielleicht hat der Eine oder Andere heute tagsüber auch schon eine längere Sitzung gehabt. Ich denke, es wäre im Sinne einer freundlichen Betreuung der Sachverständigen, wenn wir zum Schluss kommen.)

Vorsitzender: Dann schlage ich vor, dass wir zu einer Schlussrunde kommen und dass im Rahmen dieser Schlussrunde die gestellten Fragen – die ich ja nicht bremsen kann – mit erörtert werden. Vielleicht fängt Herr Prof. von Mutius an.

Herr Prof. Dr. von Mutius: Ich danke Ihnen für die Bereitschaft, uns irgendwann zu entlassen. Ich habe heute drei Viertel des Tages im ersten Staatsexamen geprüft – und da der Prüfer mindestens ebensoviel leidet wie der Prüfling – werden Sie verstehen, dass meine Erholung auf der Autobahn nur relativ begrenzt war.

Nach wie vor bewegt mich – ich weiß nicht, wie dazu Ihr Diskussionsstand ist, auch in Verbindung mit den Nachfragen, die Sie gestellt haben – das Problem des Verhältnisses von Status, Aufgaben, Wählbarkeit, Finanzierung und so weiter, also Integration der Bezirksverwaltungen mit dem hauptamtlichen und dem ehrenamtlichen Teil des Gesamtsystems der Landesorganisation des Stadtstaates Hamburg. Ich bin nach wie vor der Meinung, dass man deswegen diese Detailfragen nicht isoliert beantworten darf, sondern dass man sie reflektieren muss. Die Frage ist, was will man für eine Entwicklung? Will man wirklich eine Entwicklung, die zu mehr Autonomie führt? Möglicherweise – ich weiß gar nicht, wie das geregelt ist – zur Inkompatibilität? Dann müssten Sie natürlich auch die Dinge auf den Listen entkoppeln, sonst haben Sie ja ständig die Frage der Annehmbarkeit und Nichtannehmbarkeit von Mandaten. Eigentlich spricht vieles dafür, dass man bei einem Mehrebenensystem und echter Autonomie Inkompatibilitäten vorsieht, weil man sonst auch zu einer Vermischung von Aufgaben und Ebenenbelangen kommt.

Wir haben das Problem – ich sage es noch einmal – in den östlichen Bundesländern nicht so strikt geregelt und gelöst wie in den westlichen Bundesländern, mit der Folge, dass – nach meiner Einschätzung – im Schweriner Landtag etwa 80 Prozent der Landtagsabgeordneten gleichzeitig Kommunalvertreter sind. Das hat zur Folge, dass zum Beispiel in Be-

zug auf kommunale Finanzausgleichsgesetze oder Verwaltungsreformstrukturen nicht nur parteipolitisch um Mehrheiten gerungen werden muss, sondern Sie kommen gegen die kommunale Front gar nicht an. Und wenn es dann noch gleichzeitig hauptamtliche Würdenträger sind, dann wird ja bei jeder Reform über deren Stuhl mit entschieden. Wenn Sie dann eine bestimmte Auswahl bei den hauptamtlichen Besetzungen haben, weil die Tradition noch ausschließlich politisch orientiert ist, wird gesagt: Ja, aber wir haben im Land zwei Landrätinnen der PDS, wir können doch jetzt nicht die Kreise zusammenlegen, da hätten wir ja gar keine mehr. Das heißt, es verschiebt sich total in andere Richtungen.

Ich will nur auf solche strukturellen Vernetzungen aufmerksam machen. In dem Kontext sage ich – nach meinem bisherigen Wissensstand und rechtlichen Einordnung der Bezirksverwaltungen, Bezirksversammlungen und der Untergliederungen, die Sie haben –, ist es sinnvoll, die Sache kompatibel zu machen mit der Kurations- und Meinungsbildung im staatlichen Bereich, also im Bereich der gesamten Stadt. Es gibt zwar Entwicklungen für Teilkompetenzen und Teilautonomie; sie bleiben aber stadtteilbehafet. Ich darf das jetzt mal ganz drastisch sagen: Wir haben auch in den großen Städten Nordrhein-Westfalens, in München, in Kiel und wo auch immer, Stadtteilverfassungen. Sie bekommen auch einen B-Plan in Kiel nicht durch, ohne dass Sie den Ortsteil und die Ortsteilvertretung mit einbeziehen. Damit ist es aber noch lange nicht eine kommunale Autonomie, sondern es ist eine Mitwirkung eines Trägers öffentlicher Belange, der die Belange dieses Stadtteils wahrnimmt. Vor diesem Hintergrund neige ich dazu zu sagen: Relativität der Fünf-Prozent-Klausel – weil sie dann nicht diese Gewichtung hat, weil es Verwaltung ist, Projekte sind – und damit Kompatibilität von Bürgerschaftsstrukturen, Wahlstrukturen und Bürgerversammlungsstrukturen. Gleiches System: Dort noch einen Systembruch zu machen – wem soll man das denn klar machen? Dafür sehe ich auch gar keinen Ansatz. Für mich bleibt allein das Problem – Andocken der Bezirke an die Bürgerschaft – was ist mit dem Selbstauflösungsrecht? Das ist das Einzige, was ich mitnehme auf die Autobahn und was mich die ganze Nacht wahrscheinlich noch bewegen wird. – Dankeschön.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Prof. von Mutius. – Herr Prof. Bull.

Herr Prof. Dr. Bull: Es ist fast alles zu unserem großen Themenkomplex heute schon gesagt – allerdings noch nicht von allen, auch nicht von mir. Im Hinblick auf die fortgeschrittene Zeit möchte ich darauf verzichten, zu sagen, was ich zu sagen hätte. Ich verweise im Übrigen auf meine schriftlichen Ausführungen (**Anlage 1**). – Vielen Dank.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Prof. Bull. – Herr Prof. Rudzio.

Herr Prof. Dr. Rudzio: Ich bin mir jetzt nicht ganz klar, ob sich dieses Schlusswort auf das Ganze oder auf die Bezirksverwaltung beziehen soll.

Vorsitzender: Auf das Gesamte.

Herr Prof. Dr. Rudzio: Also, ich sehe in dem Entwurf insgesamt einen Kompromiss zwischen den früheren Verhältnissen – wobei es da ja auch um sachlich berechnete Aspekte

geht – und den Verstärkungen von dezentralen und personellen Elementen. Wobei die Zuordnungen nicht immer ganz bruchlos und ganz einfach sind. Technisch waren da Probleme, denen man im Einzelnen noch nachgehen müsste. Ich weiß nicht, ob Sie sich erinnern, wir hatten eine Zeitphase, in der wir darüber sprachen.

Die Höhe der Eindrittel-Regelung kann man noch einmal überdenken. Aber grundsätzlich bin ich der Meinung, dass man da eine Schwelle haben sollte. Ich weiß nicht, ob es nun die Eindrittel-Regelung sein muss. Da bin ich offen. Das ist auch nicht so einfach zu beantworten. Was abschließend die Bezirke betrifft, so meine ich auch, dass angesichts der allgemeinen Entwicklung, der europäischen Entwicklung, ein Stadtstaat wie Hamburg die Bezirksebene nicht zu Kommunen vollgültigen Stils entwickeln sollte. Hamburg als Ganzes wird nämlich, wie alle politischen Ebenen, durch die EU etwas ausgezehrt an Kompetenzen. Hamburg hat, um seines Überlebens, seiner Entwicklung im Rahmen der Verhältnisse willen, einen solchen Bedarf an zentralen Verhältnissen, dass ich die Struktur der Anbindung der Bezirksverwaltung unterstützen würde. Das heißt konkret, dass ich zeitlich die gleichen Wahltage durchaus für akzeptabel halte.

Ich meine auch, es ist spät und man sollte abschließen. Danke sehr.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Prof. Rudzio. Herr Prof. Decker.

Herr Prof. Dr. Decker: Ich mache es auch ganz kurz. Die Frage nach demselben Wahlsystem am selben Wahltag: Das halte ich nicht für zwingend bei der Zusammenlegung mit der Europawahl. Dort ist das Wahlsystem sehr einfach. Also, wenn Sie die jeweiligen Wahlsysteme transparent machen können, können Sie auch unterschiedlich wählen. Das ist auch in anderen Ländern so. Die Briten müssen bei der Europawahl das ihnen völlig unvertraute Verhältniswahlsystem praktizieren. Ich glaube, solche Dinge kann man den Bürgern durchaus zumuten. Ich halte es allerdings für sinnvoll, dass man die zeitlich entkoppelten – nach dem Gesetz der Initiative – Bürgerschaftswahlen und Bezirksversammlungswahlen nach einem parallelen Wahlsystem durchführt. Das gibt den Bürgern die Möglichkeit, sich mit diesen neuen Demokratieformen vertraut zu machen.

Noch ein kurzer Rundumschlag: Ich glaube, dass die Frage – die wir heute im ersten Teil diskutiert haben – wesentlich wichtiger ist, als die Fragen zwei und drei. Man kann über die von der Union geplanten Änderungen mit Fug streiten, insbesondere was auch einige Details angeht, aber Sie sind eben zehn Jahre zu spät damit. Wenn ein solches Wahlsystem vor 10 Jahren vorgeschlagen und vielleicht auch durchgesetzt worden wäre, wäre es gegenüber dem Status quo ein großer Fortschritt gewesen. Da kam aber die Initiative dazwischen.

Ich glaube, das ist hier die zentrale Frage. Über viele andere Dinge könnte man reden, nachdem sich eben dieses Wahlrecht bewährt hat oder nicht. Ich könnte mir auch vorstellen, dass sich vieles von dem, was Sie jetzt planen, von selber erledigt, wenn Sie sehen, dass bei der erstmaligen Anwendung diese von Ihnen befürchteten Effekte gar nicht eintreten. Dass die Listen überhaupt nicht durcheinander gewirbelt werden, sondern dass sich die Austausche vielleicht auf eine Größenordnung von 20 Prozent beschränken. Das zeigen Erfahrungen aus dem niedersächsischen Kommunalwahlrecht. Warum gibt man diesem Wahlrecht – das sage ich noch nicht einmal als Sachverständiger, sondern gewissermaßen als Staatsbürger, der zwar nicht in Hamburg lebt, aber es könnte ja so sein – nicht einfach

eine Chance und überlegen danach? Dann kann man das Ganze vielleicht auch in einem konsensuellen Verfahren regeln, wo man die Opposition mit hinein nimmt, vielleicht sogar die Initiatoren des ursprünglichen Entwurfs. Das scheint mir ein viel sinnvollerer Vorgehen. Und wenn die heutige Anhörung vielleicht den einen oder anderen Denkanstoß geliefert hätte, hätten sich dann auch die drei Stunden gelohnt. – Vielen Dank.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Prof. Decker. – Herr Dr. Schmidt.

Herr Dr. Schmidt: So ähnlich ist auch mein Ceterum censeo. Ich verstehe nicht, warum Sie, angesichts der Folgen, unbedingt den Volksbeschluss aushebeln müssen. Ich kann mir nicht vorstellen, dass Sie wirklich Angst haben vor der Wahl mit dem jetzigen Wahlrecht. Es wird kleine Unterschiede geben, aber es ist nicht der Staatsnotstand. Aber Sie sind dabei, wenn Sie das machen wollen, die Volksgesetzgebung in Hamburg zugrunde zu richten. Sie werden es nicht ganz schaffen, dafür werden wir schon sorgen. Warum machen Sie nicht eine Enquetekommission – die Sie meinetwegen morgen einsetzen – mit den Initiatoren des jetzt gültigen Wahlrechtes, um zu einem Kompromiss zu kommen, der von allen getragen wird? Dazu haben Sie noch Zeit bis zur Wahl, das bekommt man alles noch hin. Aber wenn Sie dies jetzt mit Ihrer Mehrheit beschließen, dann haben Sie wirklich dafür gesorgt, dass in einer Legislaturperiode beide Volksabstimmungen zunichte gemacht werden.

(Zwischenruf Herr Reinert: Der Dialog ist mehrfach angeboten worden, Herr Dr. Schmidt. Er wurde immer zurückgewiesen.)

Herr Dr. Schmidt: Warten wir, ich verspreche Ihnen, er wird angenommen. Also, es ist nicht zu spät für eine staatspolitisch verantwortbare Handlung.

Vorsitzender: Vielen Dank, Herr Dr. Schmidt.

Ich möchte jetzt noch einmal meinen ganz herzlichen Dank an alle 5 Experten zum Ausdruck bringen. Sie haben uns sehr lange zur Verfügung gestanden. Ich möchte das hier deutlich hervorheben. Ich entlasse Sie jetzt in den verdienten Feierabend und wünsche Ihnen eine gute Heimreise. Damit schließe ich den Tagesordnungspunkt 1.

TOP 2 (als Wortprotokoll):

Ich rufe den Tagesordnungspunkt 2 – Verschiedenes – auf. Gibt es dazu Wortmeldungen? Das sehe ich nicht, dann schließe ich auch den Tagesordnungspunkt 2 und bitte damit zur nächsten Sitzung – Auswertung der Anhörung und Beschlussfassung, am 04.07.2006. Vielen Dank.

gez.
Dr. A.W. Heinrich Langhein
(Vorsitzender)

gez.
Farid Müller
(Schriftführer)

gez.
Sabine Dinse

Prof. Dr. Hans Peter Bull
Universität Hamburg

Stellungnahme

zum Entwurf eines Wahlrechts-Änderungsgesetzes (Bürgerschafts-Drucksache 18/4339 v. 17. 5. 2006)

**- Anhörung des Verfassungsausschusses der Hamburgischen Bürgerschaft
am 21. Juni 2006 -**

I. Allgemeine Einschätzung des Entwurfs

1. Mit dem Entwurf der CDU-Fraktion soll das durch Volksentscheid beschlossene Wahlgesetz zur Hamburgischen Bürgerschaft und zu den Bezirksversammlungen mit dem Ziel geändert werden, „ein handlungsfähiges Parlament zu erhalten“ (Allgemeine Begründung, 3. Absatz). Der Einfluss der Wählerinnen und Wähler auf die personelle Zusammensetzung der Bürgerschaft soll damit entscheidend reduziert werden.

a) Die Gesetzesinitiatoren behaupten also, dass das vom Volk beschlossene Wahlrecht ein **handlungsunfähiges Parlament** hervorbringen werde, weil es den Wählerinnen und Wähler mehr Möglichkeiten gibt, die personelle Zusammensetzung der Bürgerschaft mitzubestimmen. Aus dieser Begründung spricht ein abgrundtiefes Misstrauen gegenüber dem Volk. Die Abgeordneten, die so argumentieren, halten diejenigen, denen sie ihre Legitimation verdanken, für unzuverlässig. Zurückhaltender formuliert, ist die Sorge um die Handlungsfähigkeit des Parlaments rein theoretischer Natur; denn das neue Wahlrecht ist bisher noch nicht ein einziges Mal erprobt worden. Würde bei der nächsten Wahl eine Bürgerschaft gewählt, die den Erwartungen ihrer gegenwärtigen Mitglieder nicht entspräche, wäre der Parlamentarismus noch lange nicht gefährdet. Vielmehr hätten die Gewählten die Pflicht, die anstehenden Aufgaben (Wahl eines Senats, Gesetzesbeschlüsse, Kontrolle der Regierung usw.) nach bestem Können wahrzunehmen. Die Handlungsfähigkeit des Parlaments kann in aller Regel nur von den Abgeordneten selbst gefährdet werden, nicht von den Wählern.

b) Der eigentliche Grund dieser Sorge wird in einem Nebensatz ausgesprochen: Es ist die Unterstellung, das Volksgesetz habe „den **Parteien**¹ jede Einflussmöglichkeit auf die Zusammensetzung der Landesliste“ genommen (so die Begründung zu Artikel 1 Nr. 2.3). „Wegen der großen Bandbreite parlamentarischer Aufgaben“ gelte es, „über vordere Listenplätze Kandidaten abzusichern, die sich innerparteilich oder im Rahmen der parlamentarischen Arbeit als Experten für bestimmte Fachthemen qualifiziert haben“. „Auch die Förderung junger Talente“ sei ein wichtiges Ziel, „welches über Listenreihenfolge verfolgt werden“ könne (ebd.). Der Einfluss von Parteien auf die personelle Zusammensetzung des Parlaments gehöre „zu den zentralen Elementen einer Parteiendemokratie“.

¹ Hervorhebung durch mich, H.P.B.

Diese Begründung ist nicht tragfähig. Zum einen trifft schon die implizite Behauptung nicht zu, dass die Festlegung der Listenreihenfolge *tatsächlich* in erster Linie der Absicherung von Experten oder der Förderung junger Talente diene; regelmäßig werden an der Spitze die aktuell innerparteilich mächtigsten Bewerber platziert, um ihnen Mandate zu sichern. Erst nach ihnen folgen – wenn sie sich denn durchsetzen können oder von einer klugen Führung durchgesetzt werden – die „Fachpolitiker“, die für die erfolgreiche Sacharbeit der künftigen Fraktion benötigt werden.

Vor allem aber entspricht es gar nicht dem *normativen* Bild der Parlamentarier, dass sie „Experten für bestimmte Fachthemen“ sein sollen; sie sollen vielmehr **„Experten für das Allgemeine“** sein und sich den zusätzlich erforderlichen Sachverstand entweder – je nach aktuellem Bedarf – selbst erarbeiten oder durch externe Dritte vermitteln lassen. Weder der Deutsche Bundestag noch die Landtage und Bürgerschaften sind systematisch nach fachlichen Gesichtspunkten zusammengesetzt oder jemals so zusammengesetzt gewesen, mögen auch die Parteien – sinnvoller Weise – immer wieder bewährte Fachpolitiker auf die Listen gesetzt haben. Sonst müssten z.B. in der Hamburgischen Bürgerschaft viel mehr Wirtschafts- und Planungsexperten und überall viel mehr Juristen vertreten sein – was ich *nicht* befürworte! Wo sind denn auf den Landeslisten die Unternehmer, Freiberufler, Ärzte mit besonderen Fachkenntnissen über die verschiedenen Wirtschaftszweige, über Raumordnung, Bauplanung, Gesundheitswesen usw.? Tatsächlich sind die Verwaltungs- und Lehrberufe überrepräsentiert, und das ist gar nicht so ungünstig, wie es immer behauptet wird; denn gerade unter ihnen finden sich relativ viele Spezialisten für das Allgemeine.

c) Nach dem Grundgesetz „wirken“ die Parteien „bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“ (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG). Sie haben dabei **kein Monopol**². „Andere Faktoren der politischen Willensbildung, etwa Bürgerinitiativen, dürfen bei deren Hervorbringung ebenso wenig benachteiligt wie die Parteien bevorzugt werden“³. Die Verfassung sagt erst recht nicht, dass die Parteien über die Zusammensetzung der Parlamente entscheiden müssen. Die Parteien sind zwar für die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen unentbehrlich, insbesondere müssen sie Kandidaten aufstellen. Wegen dieser ihrer Funktion als „Wahlvorbereitungsorganisationen“ genießen sie einen gewissen verfassungsrechtlichen Schutz⁴. Aber ihr Einfluss geht faktisch weit darüber hinaus. In Grundgesetz-Kommentaren wird sogar gesagt, da unabhängige Bewerber in der Praxis kaum noch vorkämen, seien die Parlamente „realistisch betrachtet Parteien-Versammlungen“⁵. Das ist aber keineswegs verfassungsrechtlich geboten. So haben zwar die Fraktionen wichtige Funktionen und sind deshalb rechtlich ebenfalls in einem gewissen Maße geschützt; sie sind aber durch ihren Charakter als Parlamentsorgane „von den Parteien verfassungsrechtlich abgekoppelt“⁶.

Es ist auch falsch zu behaupten, durch das neue Wahlrecht sei den Parteien „jede Einflussmöglichkeit auf die Reihenfolge der Landesliste“ genommen worden. Die Listen werden auch nach dem Volksgesetz weiter von den Parteien aufgestellt; Externe werden die innerparteilichen Machtkämpfe um Listenplätze auch weiterhin nicht „stören“ können. Nach dem neuen Recht sollen die Wahlberechtigten nur darüber mitentscheiden können, wer aus

² Vgl. statt vieler nur Hans Hugo Klein, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 21 Rn. 157; Martin Morlok, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 21 Rn. 25; Rudolf Streinz, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, 4. Aufl. 2000, Art. 21 Rn. 76.

³ H. H. Klein ebd. (Fn. 2); Streinz (Fn. 2) Rn. 79

⁴ Dazu etwa Morlok (Fn. 2) Rn. 20 ff. Zur Reichweite des verfassungsrechtlichen Schutzes s. dort Rn. 62 (Abwehrrecht gegen den Staat).

⁵ Streinz (Fn. 2) Rn. 85 unter Berufung auf von Münch in: von Münch/Kunig II, Art. 21 Rn. 40.

⁶ Streinz ebd. (Fn. 2) Rn. 85.

der von der Partei beschlossenen Liste schließlich ausgewählt wird. Dabei wird nach aller Erfahrung ein großer Teil der Wähler nach wie vor ausschließlich eine *Partei* wählen, also auch deren Listenreihenfolge akzeptieren, und nur ein vermutlich geringerer Teil der Wähler wird von der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens Gebrauch machen. Die daraus entstehenden Verschiebungen unter den von Parteien vorgeschlagenen Kandidaten dürften eher in die Richtung gehen, dass die bekanntesten Bewerber, insbesondere die Inhaber herausgehobener Ämter mehr Stimmen erhalten, als dass Neulinge und „Querdenker“ an ihnen vorbeiziehen. Die ohnehin starke Stellung des Parteiestablishments dürfte kaum gefährdet werden. Dieses kann auch verhindern, dass Demagogen und reine Populisten auf die Liste gesetzt werden. Die Sorge der Führungsgruppe um den Machterhalt und um die Qualität der Kandidaten ist also mit hoher Wahrscheinlichkeit unbegründet. Sollte wider Erwarten ein anderes Ergebnis herauskommen, könnte dies ein Zeichen lebendiger Demokratie sein und würde jedenfalls nicht das Ende des Parlamentarismus bedeuten.

2. Nach der Einzelbegründung zu § 3 (Artikel 1 Nr. 2.3) soll die Novelle auch der „**Vereinfachung des Wahlvorgangs**“ dienen. Auch damit wird das vom Volk Beschlossene rückgängig gemacht, ohne dass eine wirkliche Notwendigkeit bestünde. Es wird zu erproben sein, ob die Hamburger Wählerinnen und Wähler, die dieses Wahlrecht gewollt haben, zu seiner Anwendung fähig sind oder ob die Fehlerquote allzu hoch ausfällt. Die in dem Entwurf vorgesehenen Modifikationen der Sitzberechnung komplizieren die Feststellung des Wahlergebnisses statt sie zu vereinfachen.

II. Die Änderungen des Bürgerschaftswahlrechts im einzelnen

1. Das wesentliche Anliegen des CDU-Entwurfs, die **Reihenfolge auf der Landesliste** allein von den Parteien bestimmen zu lassen, wird durch die Änderungen in § 3 (Abs. 1 und 3) des Gesetzes umgesetzt: Die Wahlberechtigten haben danach nur noch je eine Stimme für die Wahl nach gebundenen (!) Landeslisten. Auch wenn daneben noch eine Auswahl bei den Wahlkreisandidaten möglich bleibt, bedeutet dies die Abkehr von einem zentralen Anliegen des Volksgesetzgebers. Es entfällt dann auch die Möglichkeit, dass Wähler ihre Stimmen anteilig an verschiedene Parteien vergeben und damit gewünschte Koalitionen andeuten (was bei Bundestags- und außerhamburgischen Landtagswahlen nur scheinbar durch unterschiedliche Abgabe von „Erst“- und „Zweitstimme“ ausgedrückt wird).

2. Bedenklich ist auch der Änderungsvorschlag zu § 4 Abs. 3, der die **Wirkungen des Kumulierens und Panaschierens einschränkt**. Während bisher gilt, dass die Sitze den Bewerbern in der Reihenfolge der Stimmenzahl zugewiesen werden, soll es nunmehr für eine Abweichung von der Reihenfolge erforderlich sein, dass der Bewerber „mehr Persönlichkeitsstimmen als ein Drittel der Wahlzahl“ auf sich vereinigt, d.h. dass ein Drittel der Stimmenzahl für diese Person abgegeben sein muss, die im Durchschnitt für ein Mandat erforderlich ist. Damit soll verhindert werden, dass eine kleine Zahl von Wählern die Reihenfolge auf dem Wahlvorschlag der Partei verändert (vgl. Begründung zu Nr. 3.3). Mit der Sperrklausel dürfte die Veränderung aber fast immer verhindert werden; das Kind wird mit dem Bade ausgeschüttet. Dem gebotenen Respekt vor den Wählern würde es entsprechen, wenn die Parteien dazu aufforderten, recht viel Gebrauch von den neuen Möglichkeiten zu machen, wenn sie also das Kumulieren und Panaschieren als demokratischen Mehrwert nutzten. Damit würde mittelbar auch der interne Wettbewerb zwischen den Kandidaten belebt.

Wie sich die vorgeschlagene Sperrklausel auswirkt, sei an einem Beispiel erläutert (wobei ich angesichts der Kompliziertheit der Vorschriften nicht sicher bin, ob ich richtig rechne): Werden z.B. in einem Wahlkreis mit ca. 70.000 Wahlberechtigten, in dem fünf Abgeordnete zu wählen sind, ca. 250.000 gültige Stimmen abgegeben (womit vorausgesetzt ist, dass die Wahlbeteiligung bei 70 Prozent liegt und jeder Wahlberechtigte alle fünf Wahlkreisstimmen abgibt), so beträgt die Wahlzahl gemäß § 4 Abs. 2 S. 4 des Gesetzes ca. 50.000. Nach dem CDU-Entwurf wirkt sich also eine Häufung von Stimmen bei einzelnen Kandidaten erst aus, wenn diese mehr als 16.500 „Persönlichkeitsstimmen“ erhalten. Diese Zahl wird schwer zu erreichen sein, weil nämlich – wie schon oben zu I. a.E. bemerkt – die meisten Wähler pauschal eine Partei wählen werden und dadurch insgesamt viel weniger „Persönlichkeitsstimmen“ abgegeben werden als „Listenstimmen“.

3. Die Parteien haben es nach dem Entwurf überdies in der Hand, die Chancen ihrer einzelnen Bewerber durch **Erhöhung oder Verminderung der Bewerberzahl** auf der Wahlkreisliste stärker zu beeinflussen als ohnehin schon möglich ist. Zulässig sind doppelt so viele Bewerber, wie Sitze im jeweiligen Wahlkreis zu vergeben sind (§ 25 Abs. 1 S. 3 des Gesetzes). Werden nur so viele Kandidaten aufgestellt, wie voraussichtlich Sitze besetzt werden, so ist die Auswahl von vornherein begrenzt; die persönlichen Stimmen haben dann nur Bedeutung für das politische Gewicht der so Gewählten. Werden aber besonders viele Bewerber aufgestellt, so verteilen sich die „Persönlichkeitsstimmen“ auf mehr Personen, und es fällt dem einzelnen Bewerber bzw. der einzelnen Bewerberin schwerer, das Drittel-Quorum zu erreichen.

Entfielen jedoch das Drittel-Quorum, so würde die ganze komplizierte Aufteilung in „Listenstimmen“, „Persönlichkeitsstimmen“ und (als Zusammenfassung beider) „Parteistimmen“, die § 4 Abs. 1 des Entwurfs vornimmt, überflüssig.

4. Eine andere Neuerung ist ebenfalls geeignet, die Auswahlmöglichkeiten der Wähler faktisch einzuschränken. Stellen die Parteien nämlich nur so viele Bewerber in den Wahlkreisen auf, wie voraussichtlich auf sie entfallen werden, und werden **nachträglich frei werdende Sitze von der Landesliste besetzt**, so ist die Auswahl geringer als wenn Nachrücker von der Wahlkreisliste vorgesehen werden müssen (§ 4 Abs. 4 S. 1 in der Entwurfsfassung).

5. Schon nach dem geltenden Gesetz (§ 3 Abs. 2) richtet sich die **Verteilung aller 121 Sitze** auf die Parteien und Wählervereinigungen nach dem Verhältnis der Parteistimmen (die künftig als „für die Landeslisten abgegebene Stimmen“ bezeichnet werden, § 3 Abs. 4 des Entwurfs, Nr. 2.3). Die für Einzelbewerber abgegebenen Stimmen tauchen erst in § 5 Abs. 2 des geltenden Gesetzes auf, also als ein Sonderfall, der eine Abweichung von der Regel begründet; sie werden danach von den 121 Abgeordnetensitzen abgezogen und nur die übrig bleibenden auf die Landeslisten verteilt (§ 5 Abs. 4).

Der Entwurf wählt nun ein Verfahren, bei dem die Wahl von Einzelbewerbern zu einer Erhöhung der Zahl der Sitze führt (§ 5 Abs. 2 in der Entwurfsfassung, Nr. 4.1). Die Formulierung ist allerdings eigenwillig; denn es sollen ja nicht alle „in den Wahlkreisen gewählten Personen“ hinzugezählt werden, sondern eben nur die Einzelbewerber sowie die Kandidaten, die von einer Partei oder Wählervereinigung vorgeschlagen worden sind, für die keine Landesliste zugelassen ist oder deren Landesliste unter die Fünf-Prozent-Klausel fällt. Zum Ausgleich der Erhöhung soll ein zusätzlicher Sitz eingerichtet werden, wenn die Gesamtzahl sonst eine gerade Zahl ist (§ 5 Abs. 2, Nr. 4.2). Das mag zur Vermeidung einer Patt-Situation zwischen zwei gleich starken Blöcken abgebracht sein, passt allerdings nicht zu

der intendierten Stärkung des einzelnen Abgeordneten durch das vom Volk beschlossene Wahlrecht.

6. Eine weitere Erhöhung der Sitzzahl folgt aus dem Vorschlag zur Ergänzung der bisherigen Regelung der Überhangs- und Ausgleichsmandate (§ 5 Abs. 5, Entwurf § 5 Abs. 4, neue Sätze 2 – 4). Wiederum soll eine gerade Zahl vermieden werden. Besonders auffällig ist dabei die **Mehrheitssicherungsklausel** (§ 5 Abs. 4 S. 3 des Entwurfs), wonach eine Partei, die die absolute Mehrheit der insgesamt für die Landeslisten (!) abgegebenen Stimmen erhält, auch die absolute Mehrheit der Bürgerschaftsmandate erhalten soll; zu diesem Zweck werden ihr zusätzliche Sitze zugewiesen. Damit wird ein Element des Mehrheitswahlrechts in das Verhältniswahlrecht eingefügt und das Persönlichkeitselement des geltenden Wahlrechts nochmals beiseite geschoben. Nicht parteigebundene Bewerber sollen nicht in die Lage kommen, über die Bildung einer Regierung mitzuentcheiden; sie werden danach Abgeordnete minderen Rechts.

7. Wesentlich praktikabler als die jetzigen Regelungen und die neuen Vorschläge wäre es, die Verteilung der 50 Landeslisten-Sitze von den 71 Wahlkreissitzen zu trennen, d. h. das Wahlergebnis in den Wahlkreisen nicht mit dem Ergebnis der Landeslistenwahl zu verrechnen. Das würde allerdings bedeuten, dass die Wahlkreiskandidaten nicht auf den Landeslisten abgesichert werden könnten. Wenn die Spitzenkandidaten der Parteien auf einen günstigen Listenplatz gestellt werden und das Kumulieren und Panaschieren entfällt, ist ihre Wahl trotzdem sicher.

III. Zum Bezirksversammlungs-Wahlrecht

Die Änderungsvorschläge hierzu sind überwiegend von geringerer Bedeutung, ausgenommen die Rückkehr zur Koppelung der Wahlperiode an die der Bürgerschaft, die im Volksgesetz bewusst vermieden worden ist, und die Einführung der Fünf-Prozent-Klausel, die auf Bezirksebene überflüssig ist, weil es dort nicht um die Bildung einer handlungsfähigen Regierung geht. Die Übernahme der Wahlkreiseinteilung aus dem Bürgerschaftswahlrecht (§ 3 Abs. 2) ist offenbar unpraktisch.

IV. Schlussbemerkung

Diskussionen wie diese finden statt vor dem Hintergrund einer ohnehin verbreiteten aggressiven Kritik an den politischen Parteien. Ich habe in zahlreichen Publikationen versucht, gegen diese Stimmung anzugehen, und die unverzichtbare Funktion der Parteien für die Demokratie betont⁷. Leider aber ist ein Teil der Parteienverdrossenheit begründet. Auch wenn die Parteien glauben, es besser zu wissen, sollten sie dem in geordneten Formen geäußerten Willen der Wählern und Abstimmenden mehr Respekt entgegenbringen und deshalb eindeutige Volksentscheide nicht mit parlamentarischen Mitteln wieder aushebeln. Der vorliegende Entwurf, der vom Misstrauen der Politik gegen das Volk geprägt ist, wird wohl leider das Misstrauen des Volkes gegen die Politik verstärken.

Hamburg, den 20. Juni 2006

⁷ Vgl. etwa H. P. Bull, Absage an den Staat? Berlin 2005, S. 90-97.