

Ausschussvorlage INA 20/28 – öffentlich –

Stellungnahmen der Anzuhörenden zur schriftlichen Anhörung

zu dem

Gesetzentwurf

Fraktion der Freien Demokraten

Gesetz zur Änderung des Hessischen Landtagswahlgesetzes

– Drucks. [20/3680](#) –

und zu dem

Dringlichen Gesetzentwurf

Fraktion der AfD

Gesetz zur Änderung des Landtagswahlgesetzes

– Drucks. [20/3729](#) –

1.	Hessischer Städtetag	S.	1
2.	Prof. Dr. Matthias Friehe, EBS Law School	S.	3
3.	Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim, Universität Augsburg	S.	9
4.	Prof. Dr. Florian Grotz, Helmut-Schmidt-Universität Hamburg	S.	13
5.	Prof. Dr. Theo Schiller, Philipps-Universität Marburg	S.	17
6.	Prof. Dr. Joachim Behnke, Zeppelin Universität Friedrichshafen	S.	24
7.	Prof. Dr. Steffen Detterbeck, Philipps-Universität Marburg	S.	34
8.	Bund der Steuerzahler Hessen e. V.	S.	38

Hessischer Städtetag · Frankfurter Straße 2 · 65189 Wiesbaden

Hessischer Landtag
Der Vorsitzende des Innenausschusses
Postfach 3240

65022 Wiesbaden

E-Mail: c.lingelbach@ltg.hessen.de und e.jager@ltg.hessen.de

**Gesetz zur Änderung des Hessischen
Landtagwahlgesetzes- Drucks. 20/3680 und Drucks.
20/3729 -**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Heinz,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Gesetzentwürfe setzen sich mit einer möglichen personellen Verkleinerung des Hessischen Landtags auseinander. Als kommunaler Spitzenverband ist es unsere Aufgabe, die kommunalen Interessen gegenüber dem Land zu vertreten. Wir können keinen Zusammenhang zwischen der reinen Anzahl der Landtagsabgeordneten und der fachlichen Kompetenz, mit welcher sich die Legislative mit den Anliegen der kommunalen Familie auseinandersetzt, erkennen. Zur Frage der internen Handlungsfähigkeit des Hessischen Landtags steht uns kein Urteil zu.

Soweit es auf der Grundlage der beiden Gesetzesvorschläge zu einer Veränderung von Zuschnitten der Wahlkreise kommen sollte, würden kommunale Interessen berührt werden.

Ihre Nachricht vom:
13.11.2020

Ihr Zeichen:
I A 2.2

Unser Zeichen:
062.2 Gi/We

Durchwahl:
0611/1702-11

E-Mail:
weissmann@hess-staedtetag.de

Datum:
01.12.2020

Stellungnahme-Nr.:
100-2020

Verband der kreisfreien und
kreisangehörigen Städte im
Lande Hessen

Frankfurter Straße 2
65189 Wiesbaden
Telefon: 0611/1702-0
Telefax: 0611/1702-17

posteingang@hess-staedtetag.de
www.hess-staedtetag.de

Nassauische Sparkasse Wiesbaden
BIC: NASSDE55
IBAN: DE79 5105 0015 0100 0727 77

Die vorliegenden Vorschläge sind jedoch noch nicht ausreichend konkret, um die individuellen Auswirkungen auf mögliche betroffene Kommunen innerhalb der Wahlkreise abschließend beurteilen zu können.

Insoweit nehmen wir noch davon Abstand, die Frage der Veränderung von Wahlkreisen inhaltlich zu bewerten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Stephan Gieseler', with a stylized flourish extending to the right.

Stephan Gieseler
Direktor

EBS Universität // Gustav-Stresemann-Ring 3 // 65189 Wiesbaden

An den Innenausschuss
des Hessischen Landtages

per Email

Gustav-Stresemann-Ring 3
65189 Wiesbaden
www.ebs.edu

EBS Law School

**Qualifikationsprofessur für
Staats- und Verwaltungsrecht**
Prof. Dr. Matthias Friehe
Gustav-Stresemann-Ring 3
65189 Wiesbaden
Deutschland
Phone +49 611 7102 2207
matthias.friehe@ebs.edu

Office Management:
Julia Schönemann
Phone +49 611 7102 2229
julia.schoenemann@ebs.edu

5. Januar 2021

Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen

- **Fraktion der Freien Demokraten, Gesetz zur Änderung des Hessischen Landtagswahlgesetzes, Drucks. 20/3680**
- **Fraktion der AfD, Gesetz zur Änderung des Landtagswahlgesetzes, Drucks. 20/3720**

Ein Unternehmen der SRH

EBS Universität für Wirtschaft und Recht gemeinnützige GmbH
Amtsgericht Wiesbaden HRB 19951 // Umsatzsteuer-ID DE 113 891 213 // Steuer-Nr. 32 489 22255
Universitätsleitung: Professor Dr. Henning Werner (Vorsitzender Präsidialrat) // Geschäftsführung: Dr. Dorothee Hofer

Evangelische Bank eG
IBAN: DE11 5206 0410 0005 0136 40
BIC: GENODEF1EK1

Rheingauer Volksbank eG
IBAN: DE95 5109 1500 0020 2424 26
BIC: GENODE51RGG

A. Problemlage

Die Gesetzentwürfe haben zum Ziel, einer Vergrößerung des Landtags durch Überhang- und Ausgleichsmandate entgegenzuwirken. Nach der Landtagswahl 2018 ist der Hessische Landtag von der gesetzlich vorgesehenen Mitgliederzahl von 110 Abgeordneten durch entsprechende Überhang- und Ausgleichsmandate um 27 Abgeordnete auf aktuell 137 Abgeordnete angewachsen.

Sowohl die FDP- als auch die AfD-Fraktion kritisieren in diesem Zusammenhang die mit der Vergrößerung des Landtags einhergehenden zusätzlichen Kosten, für die es keine Akzeptanz in der Bevölkerung gebe. Die FDP-Fraktion beklagt überdies einen „gravierenden Verlust an Arbeitsfähigkeit“ für das Parlament, weil Ausschüsse immer größer würden und die konzentrierte Sachdebatte hinter Profilierung zurücktrete.

Die Diskussion entspricht insofern einer im Deutschen Bundestag in der laufenden Legislaturperiode intensiv geführten Debatte, die schließlich nach Monaten zu einem gemeinsamen Gesetzentwurf der dortigen Großen Koalition (BT-Drs 19/22504; Link zur Anhörung im Innenausschuss des Bundestages mit den entsprechenden Stellungnahmen: <https://www.bundestag.de/resource/blob/806114/ae21ad02d8f9e3ed3563f168327fab0f/Protokoll-05-10-2020-data.pdf>) und einem entsprechenden Gesetzesbeschluss geführt hat.

Allerdings unterscheidet sich die Situation im Hessischen Landtag wesentlich von der Situation im Bundestag. Der Bundestag ist mit einer gesetzlich vorgesehenen Mitgliederzahl von 598 Abgeordneten ungefähr fünf Mal so groß wie der Hessische Landtag und gehört zu den größten Parlamenten weltweit. Insofern ist für den Bundestag die Sorge nachvollziehbar, dass die Arbeitsfähigkeit des Parlaments bei einer noch weiteren Vergrößerung erheblich eingeschränkt werden könnte. Ab einer bestimmten Anzahl von Teilnehmern lässt sich der Zielkonflikt, dass einerseits viele Abgeordnete zu Wort kommen wollen, andererseits irgendwann die Argumente ausgetauscht sind, in Plenar- und Ausschusssitzungen nicht mehr befriedigend lösen. Solche Überlegungen treffen aber auf den Hessischen Landtag nicht zu. Ausgehend von einer gesetzlichen Mitgliederzahl von 110 Abgeordneten bleibt der Hessische Landtag selbst bei einer erheblichen Vergrößerung durch Überhang- und Ausgleichsmandate kleiner als etwa der Bayerische Landtag (gesetzliche Mitgliederzahl: 180).

In der bisherigen Debatte ist bisher kaum beachtet worden, dass wechselnde Parlamentsgrößen aufgrund von Überhang- und Ausgleichsmandaten noch aus einem anderen Grund verfassungsrechtlich bedenklich sind: Die wechselnde Größe der Parlamente hängt von der Verteilung von Direkt- und Listenstimmen (in Hessen: Wahlkreis- und Landesstimmen) und der sich daraus ergebenden mathematischen Teilbarkeit bei der Wiederherstellung des Proporz ab. Die genaue Parlamentsgröße ist damit letztlich zufällig. Ob ein bestimmter Abgeordneter ins Parlament einzieht oder nicht, hängt deswegen ebenfalls vom Zufall ab. Damit wird ein wesentlicher demokratischer Wirk- und Verantwortungszusammenhang durchbrochen, nämlich dass die Wähler durch die Wahl entscheiden können, welche Partei „gewinnt“ und welche „verliert“: So kann es passieren, dass eine Partei gegenüber der letzten Wahl Verluste an prozentualen Wählerstimmen hinnehmen muss, gleichwohl aber sogar Abgeordnete dazugewinnt, weil das Parlament insgesamt größer wird, und umgekehrt, dass eine Partei gegenüber der letzten Wahl Prozentpunkte hinzugewinnt, gleichwohl aber Abgeordnete im Parlament verliert, weil das Parlament wieder kleiner wird.

Der vom BVerfG verlangte weitgehende Ausgleich von Überhang- durch Ausgleichsmandaten (BVerfGE 131, 316 [109 ff.]) sichert damit die Spiegelbildlichkeit des Parlaments zum Ergebnis der Verhältniswahl (also der Zweitstimmen) nur um den Preis, dass die konkrete Anzahl der

Abgeordneten, die für eine Partei ins Parlament einziehen, und damit auch die Frage, welche konkreten Kandidaten ins Parlament einziehen, zu einem nicht unwesentlichen Faktor vom Zufall abhängig gemacht wird.

B. Bewertung der Lösungsansätze von FDP und AfD

I. Gesetzentwurf der FDP (Drucks. 20/3680)

Nach Vorstellung der FDP soll die Vergrößerung des Parlaments durch Überhang- und Ausgleichsmandate dadurch vermieden werden, dass das Verhältnis der direkt gewählten und der über die Liste gewählten Abgeordneten zugunsten der über die Landeslisten gewählten Abgeordneten im Verhältnis 45 zu 65 verschoben wird (§ 6 LWG idF d. FDP-Entwurfs).

Die von der FDP vorgeschlagene Regelung ist keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt. Der Gesetzentwurf ist mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl vereinbar. Der Landesstimmenproporz wird im Gesamtergebnis der Parlamentssitze abgebildet. Der Erfolgswert der Wahlkreisstimmen bleibt gewahrt, weil die errungenen Direktmandate zugeteilt werden. Die Entscheidung für das personalisierte Verhältniswahlrecht verlangt nicht, dass der Gesetzgeber für den Regelfall genau gleich viele Wahlkreis- wie Listenabgeordnete vorsehen muss (zutreffend zu einem ähnlich gelagerten Gesetzentwurf von FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundesebene, *Grzeszick*, Stellungnahme zum Gesetzentwurf BT-Drs. 19/14672, <https://www.bundestag.de/resource/blob/709140/9933172f303a23c998f216f5ce9d351e/Protokoll-25-05-2020-data.pdf>, S. 98 [100]).

Die von der FDP vorgeschlagene Regelung wird voraussichtlich dazu führen, dass weniger Überhang- und damit tendenziell auch weniger Ausgleichsmandate anfallen, weil die geringere Zahl von Wahlkreismandaten, die eine Partei im Verhältnis zur Gesamtgröße des Parlaments überhaupt erzielen kann, die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass sich auch bei einer einseitigen Verteilung der Direktmandate zugunsten weniger Parteien die Zahl der von ihnen erlangten Direktabgeordnete noch im Rahmen des Abgeordnetenkontingents hält, das diesen Parteien aufgrund des Landesstimmenergebnisses zusteht.

Rechtspolitisch stößt es indes auf Bedenken, dass mit der Regelung das Personalwahlelement innerhalb des personalisierten Verhältniswahlrechts zurückgedrängt würde. Zum einen wäre deswegen eine Vergrößerung der Landtagswahlkreise erforderlich. Das würde insbesondere in den ländlichen Gegenden zu einer größeren räumlichen Distanz zwischen dem gewählten Direktabgeordneten und den von ihm vertretenen Wahlberechtigten führen. Zum anderen besteht bei Direktkandidaten ein unmittelbarer demokratischer Legitimationszusammenhang zu den Wählern, der den Wahlkreisabgeordneten auch gegenüber der eigenen Partei eine größere Unabhängigkeit im Vergleich zu Listenabgeordneten verschafft und damit das freie Mandat und eine lebendige parlamentarische Willensbildung stärkt. Dieser gewissermaßen direktdemokratische Ausgleich zur Parteiendemokratie wird durch den FDP-Gesetzesvorschlag geschwächt.

II. Gesetzentwurf der AfD (Drucks. 20/3729)

Der AfD-Gesetzentwurf sieht vor, Überhangmandate nicht mehr zuzuteilen. Für den Fall, dass eine Partei mehr Wahlkreismandate erringt, als ihr nach dem Landesstimmenproporz an Parlamentssitzen zusteht, soll denjenigen Wahlkreiskandidaten der Einzug in den Landtag verwehrt werden, die im Verhältnis zu den übrigen Wahlkreiskandidaten der betroffenen Partei das prozentual niedrigere prozentuale Wahlkreisergebnis erzielt haben (§ 9 Abs. 3 LWG idF d. AfD-Entwurfs).

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer solchen Vorgehensweise ist in der Literatur bisher nicht geklärt. Nach hiesiger Ansicht ist der Vorschlag verfassungswidrig, weil er die Grundsätze der unmittelbaren und gleichen Wahl verletzt.

Der Grundsatz der Unmittelbarkeit schließt jedes Wahlverfahren aus, bei dem sich zwischen Wähler und Wahlbewerber nach der Wahlhandlung eine Instanz einschleibt, die nach ihrem Ermessen die Abgeordneten auswählt und damit dem einzelnen Wähler die Möglichkeit nimmt, die zukünftigen Abgeordneten durch die Stimmabgabe selbsttätig zu bestimmen (BVerfGE 7, 63 [68]). Der Grundsatz der Unmittelbarkeit ist dabei nicht nur verletzt, wenn zwei förmlich Wahlgänge stattfinden, sondern auch dann, wenn dem einzelnen Wähler das letzte Wort genommen wird, mit seiner Stimmabgabe die Zusammensetzung des Parlaments zu bestimmen (HessStGH, Urt. v. 13.7.1962, P.St. 289, Rn. 27). Nach dem AfD-Vorschlag bestimmen die Wähler derjenigen Wahlkreise, die einen Direktkandidaten derselben Partei gewählt haben, ob der in einem bestimmten Wahlkreis gewählte Direktkandidat tatsächlich ins Parlament einzieht. Damit wird es Dritten überlassen, ob die Stimmen eines bestimmten Wahlkreises überhaupt gewertet werden.

Diese Vorgehensweise verletzt zugleich den Grundsatz der gleichen Wahl. Die Gleichheit aller Staatsbürger bei der Ausübung des Wahlrechts gehört zu den wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung (BVerfGE 123, 267 [Rn. 282]), weshalb jegliche Differenzierungen strengen Rechtfertigungsanforderungen unterliegen. Unterschieden werden müssen die Zählwertgleichheit und die Erfolgswertgleichheit (BVerfGE 95, 335 [353]). Hier wird bereits die Zählwertgleichheit beeinträchtigt, weil die Wahlkreisstimme („Erststimme“) in denjenigen Wahlkreisen, in denen ein Kandidat im Verhältnis zu den übrigen Direktkandidaten seiner Partei das relativ schlechteste Ergebnis erzielt hat, für die Zusammensetzung des Parlaments überhaupt nicht mehr berücksichtigt werden. Die gesamte Personenwahl im betreffenden Wahlkreis wird nachträglich als nicht geschehen behandelt. Dem kann nicht entgegengehalten werden, dass bei einer Mehrheitswahl stets die Stimmen der unterlegenen Kandidaten „unter den Tisch fallen“. Denn die Personenwahl findet zwischen den Kandidaten in einem Wahlkreis statt, die von unterschiedlichen Parteien aufgestellt werden, und nicht zwischen den Kandidaten aus einer Partei, wie dies etwa beim Kumulieren der Fall ist.

Die damit einhergehende Ungleichbehandlung der Staatsbürger lässt sich besonders gut an einem „knappen“ Wahlkreis veranschaulichen, der mal an die eine und mal an die andere Partei fällt. Beispielhaft sei der Wahlkreis Marburg-Biedenkopf I genannt, der seit 1999 stets zwischen CDU und SPD hin- und hergewechselt ist. Vergleicht man einen solchen Wahlkreis mit einem „sicheren“ Wahlkreis wie Fulda II, der seit Jahrzehnten mit überlegenem Abstand von der CDU gewonnen wird, so wird deutlich, dass der dort gewählte CDU-Bewerber stets deutlich mehr Prozentpunkte erreichen konnte als der in Marburg-Biedenkopf I gewählte Bewerber, unabhängig davon, ob dieser der CDU oder der SPD angehörte. Während die von der AfD vorgeschlagene Regelung für die Wähler im Wahlkreis Fulda II damit voraussichtlich nie Auswirkungen hätte, bestünde eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, dass er die Wähler im Wahlkreis Marburg-Biedenkopf I betrifft (die amtlichen Wahlergebnisse aus den letzten Wahlen sind zusammengestellt auf https://de.wikipedia.org/wiki/Wahlkreis_Marburg-Biedenkopf_I bzw. https://de.wikipedia.org/wiki/Wahlkreis_Fulda_II). In der Konsequenz haben die Wähler in politisch umkämpften Wahlkreisen weniger Einfluss auf die konkrete Zusammensetzung des Landtags als andere Wähler. Das ist auch nicht mit dem Grundsatz vereinbar, dass jeder Wähler mit seiner Stimme den gleichen politischen Einfluss geltend machen können muss.

Die genannten Probleme sind keineswegs „abstrakt“, sondern würden unmittelbar zu Unverständnis und Unmut in der Wählerschaft führen: Warum nach einem intensiv geführten

Wahlkampf ein gewählter Wahlkreiskandidat nicht in den Landtag einziehen soll, nur weil andernorts ein Wahlkreiskandidat prozentual mehr Stimmen erzielt hat, wird dem Wahlvolk in dem „unterlegenen“ Wahlkreis zu Recht nicht vermittelbar sein. Dies führt im Übrigen dazu, dass die Wähler umkämpfter Wahlkreise – anders als die Wähler aller anderen Wahlkreise – nicht mehr mit einem Wahlkreisabgeordneten im Landtag vertreten sind.

C. Ausblick zur Zukunft des personalisierten Verhältniswahlrechts

Nach alledem kann keiner der beiden vorgelegten Gesetzentwürfe überzeugen. Wie bereits dargelegt, sind die Krisensymptome des personalisierten Verhältniswahlrechts auf Landesebene weniger stark ausgeprägt als auf Bundesebene. Anders als auf Bundesebene entfällt auf Landesebene die föderale Verteilung der Mandate, was die personalisierte Verhältniswahl auf Bundesebene weiter erheblich verkompliziert. Überdies steht die Funktionsfähigkeit des Landtags aufgrund seiner im Vergleich zum Bundestag viel geringeren Normgröße nicht ernsthaft infrage. Kostenerwägungen mögen für eine Begrenzung sprechen, doch vertreten die einzelnen hessischen Landtagsabgeordneten im Vergleich zu anderen Landesparlamenten – beispielsweise in den Stadtstaaten – verhältnismäßig viele Bürger. Von einer „Aufblähung“ (Drucks. 20/3729, S. 1, so aber auch *Jungkind*, in: Kaiser/Michl, Landeswahlrecht, S. 243 [263], der sich aber im Ergebnis zurückhaltend äußert, ob eine Vergrößerung des Landtags regelmäßig zu erwarten ist) kann keine Rede sein.

Damit ist aber nicht gesagt, dass kein Reformbedarf bestünde. Das personalisierte Verhältniswahlrecht sieht sich in der wissenschaftlichen Literatur erheblicher Kritik ausgesetzt. Nicht von der Hand weisen lässt sich die Feststellung, dass die Erststimme aufgrund des Vollausgleichs anfallender Überhang- durch Ausgleichsmandate weiter erheblich an Bedeutung verloren hat. Beispielsweise hat sich das früher taktische Stimmensplitting erledigt, mit dem Wähler versuchen konnten, der einen Partei ein hohes Zweitstimmenergebnis, der anderen Partei möglichst viele Überhangmandate zu verschaffen. Stattdessen entscheidet der Wähler im Wesentlichen darüber, ob seine Partei durch den örtlichen Direktkandidaten oder besser durch die Listenkandidaten vertreten sein soll. Diese Überlegung ist indes komplex und wird dort ad absurdum geführt, wo Direktkandidaten auch über die Liste abgesichert sind (*Schönberger*, JöR NF 67 [2019], S. 1 [9 ff.]). Freilich gibt es in Hessen seit jeher einen Ausgleich der Überhangmandate (zur Entwicklung *Jungkind*, in: Kaiser/Michl, Landeswahlrecht, S. 243 [250 f.]), sodass die nunmehr am Bundeswahlrecht geäußerte Kritik der Sache nach schon immer auf die Situation in Hessen zutraf, ohne dass dies allzu viel Kritik hervorgerufen hätte.

Vor allem aber hat die Veränderung der Parteienlandschaft und größere Streuung der Wählerstimmen in Verbindung mit der Entscheidung für einen Vollausgleich der Überhangmandate dazu geführt, dass die Parlamentsgröße tatsächlich erheblich variiert. Je stärker dieser Effekt ist, um so bedenklicher ist der damit gestörte Wirk- und Verantwortungszusammenhang von Wahlen, dass ein Zuwachs an Prozentpunkten bei der Wahl nicht zwingend zu einem Gewinn von Parlamentssitzen führt und ein Verlust an Prozentpunkten nicht zwingend mit dem Verlust von Parlamentssitzen verbunden ist. Weil der absolute Gewinn oder Verlust von Abgeordneten und die damit verbunden politischen Wirkmöglichkeiten für die Parteien aber ähnlich wichtig sind wie die prozentuale Verteilung im Parlament, für den einzelnen betroffenen Abgeordneten sogar die eigentlich entscheidende Frage sein dürfte, wird der Zweck von Wahlen durch solche zufälligen Effekte erheblich gestört. In den vergangenen Jahren ist der prozentuale Verlust von Wählerstimmen häufig durch einen Zuwachs an absoluten Parlamentssitzen kompensiert worden, was den Parteien nicht ungelegen kam. Bei der Parteibasis und ehrenamtlichen Helfern könnte es allerdings schwer vermittelbar sein, wenn eine Partei trotz prozentualer Zugewinne einmal (erheblich) Abgeordnete verliert, weil die Gesamtgröße des Parlaments wieder kleiner wird. Solche

zufälligen Effekte könnten zu Recht als ungerecht empfunden werden und letztlich Politikverdrossenheit Vorschub leisten.

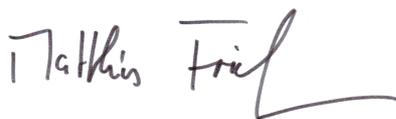
Eine mögliche Abhilfe würde ein Grabenwahlsystem schaffen, bei dem die Verhältnis- und die Mehrheitswahl voneinander getrennt würden. Errungene Wahlkreissitze würden nicht mehr mit dem Landesstimmenergebnis verrechnet. Das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass das Grundgesetz kein bestimmtes Wahlsystem vorschreibt und neben einer reinen Verhältnis- oder Mehrheitswahl insbesondere auch ein Grabenwahlsystem erlaubt (BVerfGE 131, 316 [Rn. 56]). Die hessische Rechtslage deckt sich insoweit mit der Bundesrechtslage, als auch hier die Ausgestaltung des Wahlrechts weitgehend dem einfachen Gesetzgeber überlassen bleibt (*Jungkind*, in: Kaiser/Michl, Landeswahlrecht, S. 243 f.)

Das Grabenwahlsystem würde jedenfalls das Problem einer schwankenden Parlamentsgröße lösen. Da die Verrechnung von Erst- und Zweitstimmen wegfielen, entfielen zugleich die Problematik möglicher Überhangmandate, wodurch sich auch das Erfordernis von Ausgleichsmandaten erledigen würde. Freilich läge hierin ein gravierender Systembruch zum bisherigen System: Das Grabenwahlsystem erhebt gar nicht den Anspruch, dass das Parlament die relativen Mehrheitsergebnisse der Verhältniswahl widerspiegelt, sondern beschränkt diesen Anspruch von vornherein auf die Hälfte des Parlaments. Die andere Hälfte der Parlamentssitze würde mittels eines reinen Mehrheitswahlrechts besetzt. Wie in anderen Ländern mit Mehrheitswahlrecht stünde zu erwarten, dass eine solche Lösung zu einer stärkeren Konzentration auf wenige Parteien führen und damit der Parteienzersplitterung entgegenwirken würde. Dieser Effekt wäre freilich im Vergleich zu Ländern mit reinem Mehrheitswahlrecht abgemildert. Da die Wahlkreisstimme künftig erhebliches Gewicht für die Parlamentszusammensetzung hätte, würden sich einige verfassungsrechtliche Anschlussfragen stellen: So spricht einiges dafür, dass in diesem Fall wegen der herausgehobenen Bedeutung dieser Wahl eine Stichwahl erfolgen müsste, wenn ein Kandidat im ersten Wahlgang die absolute Mehrheit verfehlt (so zur Direktwahl hauptamtlicher kommunaler Wahlbeamter VerfGH NRW, DVBl 2020, S. 1084 ff.). Wenn das Element der Mehrheitswahl einer Parteienzersplitterung erheblich entgegenwirkt, stellt sich überdies im Hinblick auf die verbleibende Verhältniswahl die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel neu. Diese findet zwar in Hessen – anders als auf Bundesebene – eine eigene Regelung in Art. 75 Abs. 3 S. 2 HV. Dies heißt aber nicht unbedingt, dass im Falle eines Grabenwahlsystems nicht strenge(re) Maßstäbe an die Verhältnismäßigkeit anzulegen wären.

D. Abschließende Empfehlung

Abschließend ist aus rechtspolitischen bzw. verfassungsrechtlicher Sicht davon abzuraten, die vorliegenden Gesetzentwürfe zu verabschieden. Über die Weiterentwicklung des Wahlrechts könnte – ähnlich wie aktuell auf Bundesebene angedacht – in einem breiten Verfahren unter Beteiligung von Wissenschaft und Zivilgesellschaft grundlegend beraten werden. Die Probleme des personalisierten Verhältniswahlrechts stellen sich indes auf Landesebene weniger dringlich als auf Bundesebene.

Wiesbaden, den 5. Januar 2021



(Prof. Dr. Matthias Friehe)

Professor (em.) Dr. Friedrich Pukelsheim
Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen



Telefon: 0821 598-2205
Fax: 0821 598-2280
Universitätsstraße 14
Postadresse:
D-86135 Augsburg
Germany

Institut für Mathematik der Universität Augsburg

5. Januar 2021 FP/fp

An Herrn Christian Heinz
Vorsitzender des Innenausschusses des
Hessischen Landtags
Schlossplatz 1–3
65183 Wiesbaden

per Email zu Händen
C.Lingelbach@Ltg.Hessen.DE
E.Jager@Ltg.Hessen.DE

Betr.: Schriftliche Anhörung “Hessisches Landeswahlgesetz” Az. I A 2.2
Drucks. 20/3680 (22.09.2020) Gesetzentwurf der FDP
Drucks. 20/3729 (24.09.2020) Gesetzentwurf der AfD

Verehrter Vorsitzender, sehr geehrter Herr Heinz:

Vielen Dank für Ihre Email vom 13. November 2020 mit dem Auftrag, zu den o. g. Gesetzentwürfen eine schriftliche Stellungnahme abzugeben.

Beide Entwürfe wollen im Hessischen Landeswahlgesetz (LWG) einem Anwachsen des Landtags jenseits der Sollgröße von 110 Abgeordneten (§ 1 Absatz 1 LWG) entgegenwirken.

Die Gesetzentwürfe reagieren damit auf die bundesweit zu beobachtende Auffächerung des Parteiensystems. So sind im Hessischen Landtag seit 2008 fünf und aktuell sechs Parteien vertreten, vorher waren es nur drei oder vier. Das Gesetz ist auf den Wandel der Parteienlandschaft schlecht vorbereitet.

Aus meiner Sicht als Mathematiker, der sich mit verfahrenstechnischen Vorschriften von Wahlsystemen befasst, ist eine Anpassung des LWG dringend angezeigt. Nach meiner Einschätzung würde jeder der beiden Entwürfe das Ziel erreichen, die Sollgröße des Landtags zukünftig weitestgehend einzuhalten.

Der Gesetzentwurf der FDP schlägt eine Verringerung der Anzahl der Wahlkreise von 55 auf 45 vor. Ansonsten wird das bisherige Verfahren zur Sitzzuteilung beibehalten.

Der Gesetzentwurf der AfD bewahrt die bisherige Anzahl der Wahlkreise und ändert das Sitzzuteilungsverfahren. Von den Wahlkreissiegern einer Partei ziehen höchstens so viele in den Landtag ein, wie vom Proporz nach Landesstimmen getragen werden; darüberhinaus bleiben Wahlkreissieger mit zu geringen Anteilen an Wahlkreisstimmen bei der Sitzvergabe unberücksichtigt.

Im einzelnen möchte ich einige Punkte hervorheben.

Gesetzentwurf der FDP

1. Mit 45 Wahlkreisen bei einer Sollgröße von 110 Sitzen würde der Nominalanteil der Direktmandate vierzig Prozent betragen. Im amtierenden Landtag machen 55 Direktmandate von 137 Gesamtsitzen ebenfalls vierzig Prozent aus. Schon dieser Gleichklang spricht für das gute Augenmaß der vorgeschlagenen Novellierung.

2. Für die Parlamente in Hessen und anderen Bundesländern wie auch im Bund wird die mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl ähnlich praktiziert, wenn auch mit Unterschieden in Einzelheiten. Für diese Wahlsysteme gilt bei den bundesdeutschen politischen Gegebenheiten allgemein eine empirische Vierzig-Prozent-Regel: *Vierzig Prozent der Gesamtsitze können in Gestalt von Direktmandaten in den Zweitstimmenproporz eingefügt werden.* Der Gesetzentwurf steht in Einklang mit dieser allgemeinen Regel.

Die Vierzig-Prozent Regel ist in der Literatur vielfach untersucht und bestätigt worden, insbesondere auch im Hinblick auf die Verhältnisse in den Bundesländern: [1] F. Pukelsheim, KritV 83 (2000) 76–103. [2] J. Behnke, ZParl 41 (2010) 247–260. [3] V. Schröder, ZParl 45 (2014) 838–858. [4] J. Behnke, ZParl 50 (2019) 630–654. [5] P. Weinmann/F. Grotz, West European Politics 44 (2021). [6] P. Weinmann/F. Grotz, German Politics 30 (2021).

3. Die Verringerung der Anzahl der Wahlkreise von 55 auf 45 würde einen Neuzuschnitt der Wahlkreise notwendig machen. Dieser politische Kraftakt geht nicht nur diejenigen Abgeordneten an, die ein Direktmandat innehaben, sondern er betrifft – weil sich die politische Basisarbeit weitgehend am Wahlkreiszuschnitt orientiert – *alle* Abgeordneten wie auch alle Parteien und alle zukünftigen Wahlbewerber.

Andererseits können anlässlich eines Neuzuschnitts Unzulänglichkeiten bereinigt werden, die sich auf Grund des Bestandsschutzes (§ 7 Absatz 1 Ziffer 2 LWG) und der Handhabung von Gebietsänderungen (§ 7 Absatz 3 LWG) angesammelt haben. Eine bessere Berücksichtigung der Grenzen der Landkreise und der Gemeinden (§ 7 Absatz 1 Ziffer 3 LWG) zieht eine Verbesserung der Rahmenbedingungen nach sich, wie Abgeordnete und Parteien ihrer politischen Arbeit nachgehen können.

4. Mit zeitgemäßer Rechnerunterstützung können Arbeitsvorlagen für einen Zuschnitt der Wahlkreise erstellt werden, die sowohl die Grenzen der Landkreise und Gemeinden wie auch die Gleichheit der Bevölkerungszahlen der Wahlkreise (§ 7 Absatz 1 Ziffer 1 LWG) weitaus besser als bisher einhalten.

[7] S. Goderbauer/M. Lübbecke, ZParl 50 (2019) 3–21.

Gesetzentwurf der AfD

5. Das vorgeschlagene **Prinzip der Begrenzung der Anzahl der Direktmandate** wird auch als “Kappung von Direktmandaten” umschrieben. Danach bekommen höchstens so viele Wahlkreissieger einer Partei ein Mandat im Landtag, wie die Sitzzahl ausmacht, die sich für diese Partei aus dem Verhältnisausgleich nach Landesstimmen errechnet. Gibt es mehr Wahlkreissieger, so werden entsprechend viele mit den geringsten Anteilen an Wahlkreisstimmen gekappt. Eine Kappung von Direktmandaten ist m.E. verfahrenstechnisch, verfassungsrechtlich und politisch unterschiedlich zu bewerten.

6. Verfahrtstechnisch ist die Kappung von Direktmandaten zielführend. Die Sollgröße von 110 Sitzen dürfte damit im Regelfall eingehalten werden.

7. Verfassungsrechtlich ist die Lage unklar. Zwar wurde vom Bundesverfassungsgericht höchstselbst die Idee ins Spiel gebracht, dass *ein Direktmandat erst dann gewonnen wäre, wenn es von einer entsprechenden Anzahl von Zweitstimmen “gedeckt” wäre* [8], und dementsprechend findet die Idee Befürworter [9]. Es gibt aber auch gegenteilige Stimmen, die eine Kappung von Direktmandaten für verfassungswidrig halten [10, 11].

[8] BVerfGE 121 (2009) 266–317, Rn. 141. [9] H. Mann/C. Pohl, Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 3 (2014) 435–490. [10] U.Di Fabio, Gutachterliche Stellungnahme zum Vorschlag der SPD-Fraktion zu einer Reform des Bundeswahlgesetzes (“Kappung von Direktmandaten”) erstellt im Auftrag der CSU im Bundestag, Bonn, 24. Juni 2020. [11] J. Rauber, ZG 35 (2020) 149–180.

8. Politisch halte ich eine Kappung von Direktmandaten für äußerst heikel, sofern sie als gesetzliche Regelung dauerhaft normiert wird. Zudem wäre derzeit aus Parteiensicht vor allem die CDU mit ihren Mandatsträgern betroffen, diese Einseitigkeit steht einer ausgewogenen Problemlösung im Wege.

Viel wichtiger als die Parteiensicht ist aber m.E. die Wählersicht. Wählerinnen und Wähler würden an der Urne zwar gültige Stimmen abgeben. Hinterher würde ihnen aber verkündet, dass das Wahlsystem sich nicht die Mühe macht, alle gültigen Stimmen zur Geltung zu bringen. Der Unmut, dass viele Landesstimmen der Fünf-Prozent-Hürde zum Opfer fallen, wird weiter genährt dadurch, dass nun auch viele Wahlkreisstimmen für die Katz sein können.

9. Im Gesetzentwurf heißt es im vorletzten Absatz von Teil B: *Der prozentuale Anteil der Direktmandate von 42,7 % wäre gegenüber der bisherigen Regelung (40,1 %) deutlich gestärkt. Dieser Effekt ergibt sich durch die Gesetzesänderung nicht nur hier speziell, sondern grundsätzlich.* Letztere Aussage ist ein Irrtum. Der Effekt ergibt sich nicht grundsätzlich, sondern nur hier speziell. Bei der Wahl 2009 wäre die Anzahl der Direktmandate auf 51 begrenzt worden; der prozentuale Anteil der Direktmandate von 46,4 % (= 51/110) wäre gegenüber der bisherigen Regelung (46,6% = 55/118) nicht gestärkt, sondern geschwächt worden.

Landeswahlgesetz

10. Im Bundeswahlgesetz lautet § 1 Absatz 1: *Der Deutsche Bundestag besteht vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten.* Im LWG fehlt ein Vorbehalt, dass nachfolgende Bestimmungen Abweichungen von der Sollgröße bewirken können. Ein solcher Vorbehalt sollte in das Gesetz aufgenommen werden. Es irritiert, wenn § 1 Absatz 1 LWG und § 6 LWG in apodiktischen Worten Zahlen nennen, die angesichts der weiteren Regelungen keinen Bestand haben.

Hochachtungsvoll!

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim



HELMUT SCHMIDT
UNIVERSITÄT

Universität der Bundeswehr Hamburg

Helmut-Schmidt-Universität Hamburg / Universität der Bundeswehr
Professor Dr. Florian Grotz, Holstenhofweg 85, 22043 Hamburg

Fakultät für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften

An den
Vorsitzenden des Innenausschusses
des Hessischen Landtags
Christian Heinz MdL
Schlossplatz 1-3
65183 Wiesbaden

Lehrstuhl für Politikwissenschaft,
insbesondere Vergleichende
Regierungslehre
Holstenhofweg 85
22043 Hamburg

Prof. Dr. Florian Grotz

T +49 (0)40/ 6541-2868
E grotz@hsu-hh.de

Sekretariat:
Susanne Latzel
T +49 (0) 40/ 6541-2954
E latzels@hsu-hh.de

6. Januar 2021

**Stellungnahme
für die schriftliche Anhörung
zu den Gesetzentwürfen der FDP-Fraktion und der AfD-Fraktion
zur Änderung des Hessischen Landtagswahlgesetzes
(Drucks. 20/3680 und Drucks. 20/3729)**

Wie der Deutsche Bundestag und die meisten Länderparlamente wird auch der **Hessische Landtag** nach **personalisierter Verhältniswahl** gewählt. Wegen seiner Kombination von „Direktmandaten“, die über die Erststimmen gewählt werden, und landesweitem Proporz, der über die Zweitstimmen ermittelt wird,¹ genießt dieses Wahlsystem im deutschen Kontext seit langem eine hohe Akzeptanz² und hat auch international einen hervorragenden Ruf.³ Allerdings können bei der personalisierten Verhältniswahl auch zusätzliche Mandate entstehen, wenn eine Partei mehr Direktmandate erhält, als ihr nach der proportionalen Zweitstimmenverrechnung zustehen. Weil diese **Überhangmandate** den innerparlamentarischen Proporz verzerren, wenden alle Länder mit personalisierter Verhältniswahl seit längerem einen **Mandatsausgleich** an, d.h. alle Parlamentsparteien erhalten so viele zusätzliche Sitze, bis der innerparlamentarische Proporz wiederhergestellt ist.⁴ Der Bund hat eine entsprechende Regelung erst 2013 eingeführt.

Wenn auf eine Partei zahlreiche Überhangmandate entfallen, ziehen diese umso mehr Ausgleichsmandate für die anderen Parteien nach sich – mit der Konsequenz, dass es zu einer erheblichen **Parlamentsvergrößerung** kommen kann. Bei der Bundestagswahl 2017 hat dieses Verfahren zu insgesamt 111 Überhang- und Ausgleichsmandaten geführt und die Anzahl der Abgeord-

¹ Ursprünglich gab es in den personalisierten Verhältniswahlsystemen des Bundes und der meisten Länder nur eine Stimme. Heute existiert dieses Einstimmensystem nur noch in Baden-Württemberg.

² Nohlen, Dieter 2014: Wahlrecht und Parteiensystem. Zur Theorie und Empirie der Wahlsysteme. 7. Auflage. Opladen: Budrich, 394-396.

³ Bowler, Shaun/Farrell, David M./Pettitt, Robin T. 2005: Expert Opinion on Electoral Systems: So Which Electoral System is “Best”?, in: Journal of Elections, Public Opinion and Parties 15 (1), 3–19; Linhart, Eric/Raabe, Johannes/Statsch, Patrick 2019: Mixed-Member Proportional Electoral Systems – The Best of Both Worlds?, in: Journal of Elections, Public Opinion and Parties 29 (1), 21–40.

⁴ Massicotte, Louis 2003: To Create or to Copy? Electoral Systems in the German Länder, in: German Politics 12 (1), 1–22; Trefs, Matthias 2008: Die Wahlsysteme der Länder, in: Hildebrandt Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): Die Politik der Bundesländer. Wiesbaden: VS, 331–344.

Helmut-Schmidt-Universität
Universität der Bundeswehr
Hamburg

Besucheranschrift:
Holstenhofweg 85
22043 Hamburg

Postanschrift:
Postfach 700822
22008 Hamburg

neten von regulär 598 auf 709 erhöht. Vor diesem Hintergrund hat der Bundestag einen Versuch unternommen, den Mandatsaufwuchs zu begrenzen. Die Wahlrechtsreform, die im Herbst 2020 von der Großen Koalition verabschiedet wurde, stellt indes keine überzeugende Lösung des Problems dar.⁵

Anders als im Bund hat die Parlamentsvergrößerung durch die personalisierte Verhältniswahl in den Ländern bislang kaum zu politischen Reforminitiativen geführt. Das mag mit dem Umstand zusammenhängen, dass die Länderparlamente deutlich kleiner sind als der Bundestag und daher ein entsprechender Mandatsaufwuchs in absoluten Zahlen scheinbar weniger schwer wiegt als auf Bundesebene. Gleichwohl ist es immer wieder zu **Vergrößerungen von Länderparlamenten** gekommen, die **in prozentualer Hinsicht umfangreicher** ausgefallen sind **als im Bundestag**.⁶ Während der Bundestag 2017 um 19 Prozent über die Regelgröße hinaus angewachsen ist, lagen die entsprechenden Spitzenwerte in den Ländern bei über 37 Prozent (Berlin 1994, Schleswig-Holstein 2009). Außerdem ist die tatsächliche Größe einiger Länderparlamente im Zeitverlauf erheblichen Schwankungen unterworfen. So stellte sich der prozentuale Mandatsaufwuchs des Landtages Nordrhein-Westfalen in den letzten beiden Jahrzehnten wie folgt dar: 14,9 % (2000), 3,3 % (2005), 0,0 % (2010), 30,9 % (2012) und 9,9 % (2017).

Auch der **Hessische Landtag** hat sich nach der Wahl 2018 **massiv vergrößert**: Prozentual lag der **Aufwuchs von 24,5 %** (27 Zusatzmandate) deutlich über dem letzten Bundestagswahlergebnis und gehört damit auch im Ländervergleich zu den Spitzenwerten. Bei der Wahl 2013 hatte der Landtag dagegen seine Normgröße eingehalten, 2009 hatte er sich um 7,3 % vergrößert. Die Wahrscheinlichkeit, dass es **auch bei künftigen Landtagswahlen zu mehr oder minder starken Mandatszuwächsen** kommt, ist relativ hoch. Der Grund liegt in einer strukturellen Veränderung des Parteiensystems: Viele Überhangmandate, die durch noch mehr Ausgleichsmandate zu kompensieren sind, entstehen vor allem dann, wenn die stärkste Partei verhältnismäßig wenige Zweitstimmen erhält und trotzdem einen Großteil der Direktmandate gewinnt, weil dazu die relative Mehrheit ausreicht. So hat die hessische CDU 2018 40 der 55 Direktmandate gewonnen, was 36,3 % der regulären Gesamtmandate entspricht, aber nur 27,0 % der Zweitstimmen erhalten. Je nachdem wie sich das hessische Parteiensystem weiterentwickelt, kann der Mandatszuwachs wieder geringer, aber auch erheblich größer ausfallen.

Die **unkalkulierbar große Mandatsaufstockung**, die die personalisierte Verhältniswahl unter dem sich dynamisch entwickelnden Parteiensystem erzeugt, kann mittelfristig zu einem ernsthaften **Legitimitätsproblem** führen: Wenn Parteien mit geringeren Stimmenanteilen als bei der vorangegangenen Wahl gleich viele oder sogar mehr Mandate erhalten, wird die Absicht der Wählerinnen und Wähler konterkariert und damit der politische Sanktionscharakter der Wahl unterminiert, auf dem die Wettbewerbsdemokratie wesentlich beruht.⁷

⁵ Grotz, Florian/Pukelsheim, Friedrich 2020: Fehlleistung Wahlrechtsreform, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 07.09.2020, 6.

⁶ Vgl. zum Folgenden Weinmann, Philipp/Grotz, Florian 2020: Seat Enlargements in Mixed-Member Proportional Systems. Evidence from the German Länder, in: West European Politics, online first DOI: 10.1080/01402382.2020.1758878.

⁷ Jesse, Eckhard/Decker, Frank 2017: Verkleinert endlich das Parlament, in: Frankfurter Rundschau vom 13.11.2017 (<https://www.fr.de/meinung/verkleinert-endlich-parlament-11003033.html>).

Selbst wenn man einen Zuwachs um 10, 20 oder 40 Mandate trotz der damit verbundenen Effizienz- bzw. Kostenprobleme noch für „vertretbar“ hält, ist dennoch eine **Reform der personalisierten Verhältniswahl** angezeigt, die zu einer **verlässlichen Einhaltung der Parlamentsgröße** führt, ohne dass der **innerparlamentarische Proporz** verletzt wird.

Die Optionen für eine solche „minimalinvasive Wahlsystemreform“ sind allerdings begrenzt.⁸ Für die **hessische Variante der personalisierten Verhältniswahl**, die im Gegensatz zum Wahlsystem des Bundes und einiger anderer Länder nur eine Verrechnungsebene kennt, gibt es nur **zwei grundsätzliche Reformalternativen**: eine **Änderung der Wahlkreisstruktur** oder eine **Nichtzuteilung von Überhangmandaten (Kappung)**.⁹ Die vorliegenden Gesetzentwürfe greifen jeweils eine der beiden Alternativen auf.

Der **Gesetzentwurf der FDP-Fraktion (Drucks. 20/3680)** folgt der von zahlreichen Expertinnen und Experten vorgeschlagene Idee, den Anteil der Direktmandate zu reduzieren (Wahlkreisreform).¹⁰ Dem liegt die Überlegung zugrunde, dass dann die größte Partei weniger Direktmandate erhalten kann, die ihren proportionalen Sitzanspruch übersteigen. Die Entstehung von Überhangmandaten und einer daraus resultierenden Parlamentsvergrößerung ist also umso unwahrscheinlicher, je geringer der Anteil der Direktmandate an den Gesamtmandaten ausfällt. Nach dem Gesetzentwurf soll die **Anzahl der Wahlkreise von 55 auf 45** bei gleichbleibender Regelgröße des Landtages von 110 Mandaten **verringert** werden. Dies entspricht einer **Absenkung des Direktmandatsanteils von 50 % auf 40,9 %**.

Durch diese Reform könnte die **Parlamentsvergrößerung effektiv begrenzt** werden.¹¹ Selbst bei „extremen“ Stimmenverteilungsszenarien käme es nur noch zu moderaten Mandatsaufwüchsen, in vielen anderen realistischen Szenarien würde die Regelgröße des Landtags eingehalten. Gleichzeitig würden die **anderen Eigenschaften bzw. Auswirkungen des Wahlsystems erhalten** bleiben. Der einzige Nachteil dieser Lösung wäre eine **formale „Ausdünnung“ der Personalisierungskomponente**, die aus der dauerhaft geringeren Anzahl an Direktmandaten resultiert. Faktisch bliebe das Verhältnis zwischen Direkt- und Listenmandaten jedoch nahezu unverändert, wenn man es mit dem gegenwärtigen Landtag vergleicht: Aufgrund der zahlreichen Ausgleichsmandate sind derzeit 40,1 % der Abgeordneten über Wahlkreise und 59,9 % über Parteilisten ins Parlament eingezogen. Auch der Einwand, dass sich

⁸ Behnke, Joachim/Grotz, Florian/Decker, Frank/Vehrkamp, Robert/Weinmann, Philipp 2017: Reform des Bundestagswahlsystems. Bewertungskriterien und Reformoptionen. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung; Weinmann, Philipp/Grotz, Florian 2020: Reconciling Parliamentary Size with Personalized Proportional Representation? Frontiers of Electoral Reform for the German Bundestag, in: German Politics, online first DOI 10.1080/09644008.2020.1790531.

⁹ Weinmann/Grotz, a.a.O. (Fn. 6), S. 4. Weil es in Hessen nur einheitliche Landeslisten gibt, entfällt die Reformoption, Überhangmandate, die eine Partei in einem Bundesland bzw. Bezirk erzielt hat, mit ihren Listenmandaten in einem anderen Land/Bezirk zu verrechnen (interne Kompensation).

¹⁰ Vgl. u.a. Pukelsheim, Friedrich 2000: Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen: Vertretungsgewichte der Mandate, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 83 (1), 76-103, hier 97; Behnke, Joachim 2010: Überhangmandate und negatives Stimmgewicht: Zweimannwahlkreise und andere Lösungsvorschläge, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 41 (2), 247-260; Grotz, Florian/Vehrkamp, Robert 2017: „598“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 23.01.2017, 6.

¹¹ Weinmann/Grotz, a.a.O. (Fn. 6), S. 17.

durch die territoriale und bevölkerungsbezogenen Vergrößerung der Wahlkreise die politische Basisarbeit der Kandidatinnen und Kandidaten bzw. der direkt gewählten Abgeordneten erschwert, wiegt im Vergleich zur Bundesebene weniger schwer: Nach der angedachten Reform wären die Landtagswahlkreise (45) noch immer mehr als doppelt so klein wie die hessischen Wahlkreise bei der letzten Bundestagswahl (22).

Der **Gesetzentwurf der AfD-Fraktion (Drucks. 20/3729)** sieht dagegen eine **Kappung von Überhangmandaten** vor: Die Direktmandate mit den schlechtesten Erststimmenergebnissen, die nicht durch den Zweitstimmenproporz gedeckt sind, werden gestrichen. Dadurch würde die **Regelgröße des Parlaments** immer **exakt eingehalten**, ohne den innerparlamentarischen Proporz zu beeinträchtigen. Zudem blieben der reguläre Anteil der Direktmandate und damit die formale Personalisierungskomponente des Wahlsystems auf dem bisherigen Niveau. Der große Nachteil dieser Lösung ist allerdings, dass umso mehr Direktmandate entfallen, je mehr Überhangmandate anfallen. Dass solche „**verwaisten**“ **Wahlkreise** gerade dort auftreten, wo der zwischenparteiliche Wettbewerb um die Direktmandate besonders intensiv ist (meist in urbanen Regionen), dürfte kaum die Akzeptanz der betroffenen Kandidatinnen und Kandidaten sowie der Wählerinnen und Wählern finden. Außerdem wäre der **faktische Direktmandatsanteil** umso **geringer**, je mehr Überhangmandate auftreten: 2018 hätte er mit 42,7 % nur leicht über dem tatsächlichen Wert (40,1 %) gelegen.

In der **Zusammenfassung** haben beide Gesetzentwürfe eine **demokratiepolitisch relevante Wahlsystemreform** zum Ziel: eine Modifikation der personalisierten Verhältniswahl, die die parlamentarische Regelgröße einhält, ohne den innerparlamentarischen Proporz zu beeinträchtigen. Beide Vorschläge erreichen dieses Ziel, wobei der AfD-Entwurf die Regelgröße immer garantiert, während der FDP-Entwurf das Entstehen von zahlreichen Überhangmandaten und damit größere Mandatsaufwüchse in den allermeisten Fällen verhindert. Allerdings sind auch die „**Risiken und Nebenwirkungen**“ des FDP-Entwurfs aus meiner Sicht deutlich moderater als beim AfD-Entwurf. Da das personalisierte Verhältniswahlsystem mit einem 50%igen Direktmandatsanteil unter dem gegenwärtigen Parteiensystem weiterhin zahlreiche Überhangmandate hervorbringen wird, wären einzelne Wahlkreise voraussichtlich dauerhaft „verwaist“. Der Legitimität der personalisierten Verhältniswahl wäre dies kaum förderlich. Eine Kappung käme daher allenfalls als „einmalig anzuwendender Notfallmechanismus“¹² in Frage. Eine **Reform nach dem FDP-Vorschlag** hätte hingegen durchaus das Zeug, die **personalisierte Verhältniswahl in Hessen zukunftsfähig zu machen** und so auch zu einem **Modell für andere Länder** zu werden.

¹² Grotz/Pukelsheim, a.a.O. (Fn. 5).

Philipps-Universität – D-35032 Marburg

Hessischer Landtag
Innenausschuss
Herrn Vorsitzenden Christian Heinz

Schloßplatz 1-3
Wiesbaden
Per E-mail

Prof. em. Dr. Theo Schiller

Privatanschrift/Home address

Weidenhäuser Str. 96, D-35037 Marburg
Tel. +49-6421-26423, Fax: -210894
Mail: schiller@staff.uni-marburg.de
Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie
Institut für Politikwissenschaft
Sokr.: Karin Sattler
Tel.: +49-6421-2824388, Fax -28991
Wilhelm-Röpke-Str.6, D-35032 Marburg
Marburg, 06. 01. 2021

Stellungnahme zu der schriftlichen Anhörung zu: Änderungen des Hessischen Landtagswahlgesetzes

Gesetzentwurf der Fraktion der FDP vom 22. 09.2020, Drucksache 20/3680,
Gesetzentwurf der Fraktion der AFD vom 24.09.2020, Drucksache 20/3729.

I. Ausgangslage

1. Übergröße des Landtags

Der 2018 gewählte Hessische Landtag umfasst 137 Abgeordnete, also 27 mehr als die regulären 110 Abgeordneten. Dies wurde möglich durch § 10 Abs. 5 Landtagswahlgesetz, wonach sog. Überhangmandate bei der jeweiligen Partei verbleiben, jedoch durch sog. Ausgleichsmandate kompensiert werden. Als stärkste Partei erhielt die CDU acht Überhangsmandate, die anderen Parteien zusammen 19 Ausgleichsmandate.

2. Ursachen der Übergröße

Wesentliche Ursache ist die Entwicklung des Parteiensystems, nämlich die Ausdifferenzierung mit mehreren mittleren und kleineren Parteien. Obwohl auch die CDU als stärkste Partei auf ein niedrigeres Niveau geschrumpft ist, kann sie immer noch als einzige Partei eine höhere Zahl an Direktmandaten gewinnen, in der Wahl 2018 nach dem Verhältnis der Landesstimmen 32 Wahlkreismandate (keine Listenmandate) sowie acht Überhangsmandate.

Die Regelung für Überhang- und Ausgleichsmandate stammt seit 1954 aus einer langen Periode, in der im Wesentlichen zwei große Parteien und wenige kleinere Parteien die Struktur des Parteiensystems prägten. Eine solche Struktur ist auf lange Zeit nicht mehr zu erwarten. Auch ist wenig wahrscheinlich, dass künftig in

der Regel nur kleinere Abweichungen von der Standardgröße des Landtages mit 110 Mandaten vorkommen werden. Somit erscheint eine Systemüberprüfung geboten.

3. Dieses Strukturproblem bestimmt auch die Lage bei Bundestagswahlen und die Notwendigkeit für eine Neuregelung. Die meisten diskutierten Modelle und die kontroverse Entscheidung vom Herbst 2020 für die Wahl 2021 bieten sich als Vorbild nicht an. Die Problemlage auf Bundesebene ohnehin komplexer, weil Überhangsmandate auf der Ebene der einzelnen Bundesländer anfallen und kompliziertere Ausgleichsmechanismen in Frage kommen.

4. Für das Wahlrecht eines einzelnen Bundeslandes wie Hessen stellt sich die Lage insoweit weniger komplex dar. Die Situation ist hier auch deshalb günstiger, weil ohnehin eine Neueinteilung der Wahlkreise erforderlich und vorgesehen ist. Das erleichtert Lösungen, die eine solche Neueinteilung erfordern würden.

5. Die Überhangproblematik zu beseitigen oder zu entschärfen, kann als überwiegend konsensuelles Ziel gelten. Beide vorliegenden Gesetzentwürfe charakterisieren weitgehend übereinstimmend und zutreffend die negativen Folgen der bisherigen Regelung, so dass es insoweit keiner weiteren kritischen Erörterungen bedarf. Als Konsens kann ebenfalls unterstellt werden, dass Lösungen ohne Ausgleich etwa doch auftretender Überhangmandate nicht akzeptiert werden können, da sie im Widerspruch zu Gleichheits- und Fairnessprinzipien stehen.

6. Die Hessische Landesverfassung enthält außer den Grundsätzen der Demokratie und den allgemeinen Wahlrechtsgrundsätzen keine Vorgaben für die Ausgestaltung des Wahlrechts. Das Landtagswahlgesetz (LWG) folgt den Grundsätzen des personalisierten Verhältniswahlrechts und bestimmt die Sitzzahl des Landtags mit 110 Abgeordneten.

II. Lösungsansätze und Beurteilung der Gesetzentwürfe

Ausgangspunkt ist ein Parteiensystem mit nur einer größeren Partei, während die zweit- und drittgrößten Parteien bei den Landesstimmen deutlich zurückliegen und auch nur in relativ wenigen Wahlkreisen die meisten Stimmen erreichen konnten (2018: SPD 10, Grüne 5 Direktmandate). Eine stärkere regionale Konzentration von Parteien liegt nur in begrenztem Umfang vor.

Wahlkreismandate gelten als Faktor der Personalisierung im demokratischen Prozess. Dabei handelt es sich um eine regionale Personalisierung, während andere Personalisierungsformen z. B. mit offenen Landeslisten erreicht werden können.

Wahlkreismandate fungieren zugleich als Mechanismus der Mandats- und Machtverteilung innerhalb der Parteien.

Das Problem von Überhangmandaten kann hauptsächlich in zwei Richtungen angegangen werden: (1) Eine Verringerung der Zahl der Wahlkreise, (2) eine Begrenzung der Vergabe von Wahlkreismandaten. Für Lösungen gilt dabei stets die Prämisse des Landtagswahlgesetzes, dass die Verteilung der Gesamtzahl der Sitze (jetzt 110) auf die Parteien und Wählergruppen nach dem Verhältnis ihrer Landesstimmen berechnet wird.

1. Begrenzung der Zahl der Wahlkreise:

Der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion schlägt vor, die Zahl der Wahlkreise auf 45 und die Zahl der Listenmandate auf 65 zu verändern.

a) Verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Veränderung der Anzahl und Aufteilung der Wahlkreis- und Listenmandate sind nicht erkennbar. Seit 1950 wurden bereits Änderungen vorgenommen: 1950-1954 bestanden bei insgesamt 80 Sitzen zunächst 48 Wahlkreismandate, ab 1954 wurden 96 Mandate mit 48:48 aufgeteilt. Seit 1970 lautete die Aufteilung 55:55. Diese längere Tradition stütze sich jeweils einfachgesetzlich auf das Landtagswahlgesetz und ist veränderbar. Eine Reihe anderer Bundesländer weisen ebenfalls eine nicht-hälftige Aufteilung auf. Die Grundidee eines Systems der „personalisierten Verhältniswahl“ wird durch eine geringere Anzahl von Wahlkreisen nicht in Frage gestellt. Das Prinzip der Repräsentation des ganzen Volkes (Art. 77 Hess. Verfassung) wird nicht tangiert, da es von Inhabern von Listen- und Wahlkreismandaten gleichermaßen erfüllt wird. Eine starke Verwurzelung in der Wahlkreisregion könnte eher hier Bedenken hervorrufen. Wahlkreismandate können auch nicht als Mandate mit höherer Wertigkeit gesehen werden. Das ist auch nicht aus den parteipolitischen Vorteilen abzuleiten, die mit personalisierender Sichtbarkeit im regionalen Wählerkreis einhergehen. Eine Verzerrung ergibt sich im Übrigen dann, wenn eine Partei über ihr proportionales Gesamtergebnis hinaus durch Überhangmandate eine zusätzliche regionale Präsenz mit Wahlkreissitzen erreichen kann.

b) Einwände gegen eine Reduzierung der Wahlkreise wegen der Wahlkreisgröße erscheinen nicht zwingend. Für Zahl und Einteilung der Wahlkreise werden u.a. die jeweilige Fläche, die Bevölkerungszahl sowie administrative Aspekte herangezogen. Eine Verringerung der Zahl der Wahlkreise auf 45 erscheint vertretbar, wenn man die Verbesserungen in der Kommunikationstechnik und den Verkehrsverhältnissen in den letzten Jahrzehnten bedenkt. Vor allem ist zu beachten, dass die Mehrzahl der Wahlkreise in den Ballungsgebieten liegt, die seit 1970 einen starken Bevölkerungszuwachs ohne Flächenvergrößerung erlebt haben.

Der Vorschlag bietet in jedem Fall eine vertretbare Lösung, auch wenn sie Überhangmandate nicht zwingend vermeiden kann. Diverse Modellrechnungen, die zur Reform des Bundestagswahlrechts erstellt wurden, halten eine Proportion von 60:40 Prozent für die beiden Mandatstypen für weitgehend geeignet, eine Übergröße eines Parlaments zu vermeiden. Der Vorschlag, die Gesamtzahl von 110 Sitzen beizubehalten und eine Aufteilung von 65 Listenmandaten und 45 Wahlkreismandaten vorzunehmen, entspricht etwa dieser Proportion.

c) Weitere Varianten:

(1) Weitere Reduzierung der Wahlkreise von 45 auf 40. Diese Anzahl wäre immer noch fast doppelt so groß wie die 22 hessischen Wahlkreise zur Bundestagswahl, die Bevölkerungsgröße würde jeweils etwa die Hälfte betragen.

(2) Verringerung der regulären Sitzzahl des Landtags auf 100, bei Aufteilung von 60:40 oder 55:45.

Diese Verringerung der regulären Sitzzahl würde Überlegungen aufgreifen, die Größe von Landtagen in der Bundesrepublik generell etwas zu verkleinern, da die Gesetzgebungsaufgaben sich seit längerem tendenziell auf die Bundesebene und die Europaebene verlagern. Bei diesen Zahlenverhältnissen würden Überhangseffekte rein rechnerisch deutlich vermindert und nach absoluter Anzahl selten über die bisherige Gesamtzahl von 110 Mandaten ansteigen.

2. Begrenzung der Zahl der Wahlkreismandate gemäß Landesstimmenanteil.

Der Gesetzentwurf der AFD-Fraktion sieht vor, die Zahl der Wahlkreis- und Listenmandate von 55:55 beizubehalten. Überhangmandate sollen dadurch verhindert werden, dass die Zahl der in den Wahlkreisen zu erringenden Sitze auf die nach dem Landesstimmenergebnis der jeweiligen Partei oder Wählergruppe anteilig zustehende Sitzzahl begrenzt wird (Neufassung § 9 Abs. 2 und Aufhebung § 10 Abs. 5 LWG).

Nach dem geltenden LWG ist in einem Wahlkreis gewählt, wer die meisten gültigen Stimmen erhalten hat (§ 9). Das gilt zunächst nach der anteiligen Zahl an Wahlkreissitzen gemäß Landesstimmenergebnis, wird jedoch durch § 10 Abs. 5 auf darüber hinausgehende Sitze ausgedehnt.

a) Der vorgeschlagenen Begrenzung des Gewinns von Wahlkreismandaten stehen keine grundsätzlichen Einwände entgegen. Die bisherigen Regelungen erscheinen zunächst etwas unübersichtlich, da § 6 LWG für Wahlkreismandate und Listenmandate die Zahlen 55 und 55 festlegt, in § 9 einen Wahlkreiserfolg mit den

„meisten gültigen Stimmen“ definiert und dann für das Folgeproblem „Überhangmandate“ die Öffnungsklausel des § 10 Abs. 5 als Ausnahmeregelung hinzufügt. Offenbar wurde deren praktische Bedeutung für gering gehalten. Nach den inzwischen gravierenden Folgen kann ihre Aufhebung Plausibilität beanspruchen. Die Formulierung in § 9 LWG, dass gewählt ist, wer die meisten gültigen Stimmen erhalten hat, regelt im Kern nur das Stimmenerfordernis für einen Wahlerfolg, nicht jedoch sonstige Bedingungen. Überhangmandate stehen in jedem Fall in einem Spannungsverhältnis zu dem übergreifenden Verhältniswahlsystem, so dass auf ein solches Mandat kein absoluter Anspruch besteht. Somit kann die Ausnahmeregelung des § 10 Abs. 5 durch den Landesgesetzgeber zurückgenommen werden.

b) Hinweise zu empirischen Aspekten und alternativen Regelungsmöglichkeiten: Dass Bewerber mit „den meisten gültigen Stimmen“ ein Mandat gewinnen können, erscheint als Regelung bei Gremienwahlen naheliegend. Ergebnisse umfassen jedoch in der Praxis eine große Bandbreite möglicher Stimmenverteilungen, in den meisten Fällen kommt keine Mehrheit zustande (der gängige Begriff „relative Mehrheitswahl“ ist ohnehin irreführend, besser „Mehrzahlwahl“). Die aktuelle Entwicklung des Parteiensystems zeigt, dass die an erster Stelle liegenden Bewerber häufig nur zwischen 20 und 30 Prozent der Stimmen erreichen, wenn mehr als zwei weitere Parteien im Feld sind. Überhangmandate entstehen am ehesten dann, wenn die führende Partei beim Landesstimmenergebnis relativ niedrig liegt und auch ihre Wahlkreisergebnisse die nächsten Bewerbern/Parteien nur wenig übertreffen. Bei der hessischen Wahl 2018 erreichten von allen Wahlkreissiegern der CDU knapp die Hälfte weniger als 30 Prozent der Stimmen. Gemessen an demokratischen Wahlprinzipien liegen also gerade Überhangmandaten eher problematische Stimmenverteilungen zugrunde.

c) Im Hinblick auf solche Probleme bei der Anwendung der „Mehrzahlwahl“ wäre es völlig legitim, einen Wahlkreisgewinn an andere Erfolgskriterien zu knüpfen.

(1) Das Modell der absoluten Mehrheitswahl mit Stichwahl, das sicher aus pragmatischen Gründen wegen des zu hohen Aufwands nicht ausgewählt wurde (wird jedoch bei Bürgermeister- und Landratswahlen praktiziert).

(2) Modelle mit Mindestanteilsschwellen (Quoren) wären ebenfalls denkbar, etwa Mindeststimmenanteile von 33/30/25 % oder ein Mindeststimmenabstand zu einer nächsten Bewerberin von 10 oder 5 %. Ein großer Nachteil im Hinblick auf Überhangmandate wäre jedoch, dass man solche Größen kaum treffsicher auf die Vermeidung von Überhangfällen einstellen könnte.

Auch wenn solche Modelle nur aus pragmatischen Gründen nicht in Frage kommen, steht doch fest, dass sie ohne verfassungsrechtliche Einwände hätten gewählt werden können. Bei Verwendung des Modells „Mehrzahlwahl“ und seiner Einbettung in ein Gesamtsystem der Verhältniswahl ist dann ebenfalls von einer

entsprechenden Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers auszugehen. Dies spricht dafür, die Ausnahmeregelung für Überhangmandate (§ 10 Abs. 5 LWG) angesichts ihrer praktischen Folgen wieder zurückzunehmen.

d) Die in Hessen 1954 eingeführte Regelung zu Überhangmandaten entstand im Regelungskontext eines *Einstimmen-Wahlrechts*); dies wurde erst 1988 durch das Zweistimmen-Wahlrecht abgelöst. Bei Einstimmen-Wahlrecht werden zunächst die Gesamtstimmen und die Anteile der Parteien und in der zweiten Auszählung die Stimmanteile der Wahlkreisbewerber festgestellt. In diesem Rahmen treten große Diskrepanzen zwischen Gesamtstimmenanteilen und Verteilung der Wahlkreiserfolge in der Regel nicht auf. Die Einführung des Zweistimmen-Systems von Landesstimme und Wahlkreisstimme 1988 machte das Auseinanderdriften der jeweiligen Ergebnisse möglich. Offenbar wurde damals noch kein Anlass für besondere Vorsicht gesehen, während jetzt die aktuellen Fehlentwicklungen gesetzgeberische Korrekturen nahelegen.

e) Der AFD-Entwurf optiert dafür, die Wahlkreismandate einer Partei auf die ihr nach der proportionalen Sitzverteilung zustehende Anzahl zu begrenzen und Überhangfälle zu kappen. In diesem Rahmen kommen die Wahlkreise mit den jeweils höchsten Prozentergebnissen zum Zuge. Dies ist eine legitime Regelung, die Überhangmandate konsequent ausschließt.

Eine Folge besteht darin, dass die Wahlkreise mit gekapptem Wahlergebnis nicht durch Wahlkreisabgeordnete vertreten sind. Der AFD-Entwurf geht auf weitergehende Folgerungen daraus nicht ein. Nur implizit wird in der Begründung festgestellt, dass sich im Beispielsfall der Wahl 2018 47 Direktmandate und 63 Listenmandate ergeben hätten (insgesamt 110 Sitze, aber nicht in der Aufteilung von 55:55).¹

Wenn somit die gekappten Wahlkreise (im Beispielsfall 8) nicht durch Abgeordnete vertreten sind, kommen zwei Folgerungen in Frage:

Zum einen kann man diese Situation akzeptieren, auf die regional-personalisierte Repräsentation solcher Wahlkreise verzichten und damit dieses Element des Wahlrechts schwächen.

Zum anderen kann man die Vertretung dieser Wahlkreise den Bewerber:innen anderer Parteien mit den jeweils höchsten Stimmergebnissen zuerkennen. In vielen Fällen werden deren Stimmergebnisse nicht weit hinter den jeweils Erstplatzierten liegen. Die jeweilige Anzahl von Sitzen müssten dann von deren Listenmandaten abgezogen werden. Diese Version ist ernsthaft zu erwägen, wenn Direktmandate wie bisher institutionell hoch bewertet werden sollen. Es würde sich um eine

¹ Nach dem Verhältnis der Landesstimmen standen der CDU 32 Mandate zu, den anderen Parteien zusammen 78. In der Ergebnisberechnung ohne Überhangmandate und Ausgleichsmandate hätten sich 47 Direktmandate (CDU 32, SPD 10, Grüne 5) und 63 Listenmandate ergeben (CDU Null, die anderen Parteien 63).

Anleihe bei dem System des Einstimmen-Wahlrechts handeln, bei dem die zweite Mandatsverteilung ohnehin über die Stimmenanteile der Wahlkreisbewerber mit den zweihöchsten Stimmanteilen und ohne Landeslisten erfolgt (vgl. das Wahlsystem Baden-Württembergs).

f) Mit der Entscheidung für die Kappung von möglichen Überhangmandaten müssen In jedem Fall die gesetzlichen Bestimmungen über die Wahlkreismandate konsequent darauf abgestellt werden, dass ihre Vergabe strikt auf die aus dem Verhältnis der Landesstimmen resultierende Anzahl begrenzt ist. Die Formulierung im bisher gültigen § 9 LWG: „In den Wahlkreisen ist der Bewerber gewählt, der die meisten gültigen Stimmen erhalten hat“ kann missverständlich sein und sollte so nicht mehr verwendet werden.

Der AFD-Entwurf trägt dem insoweit Rechnung, als die Bedingung in Abs. 1 und 3 eingebaut wurde. Allerdings wird im Entwurf zu § 9 Abs. 3 der Begriff „Wahlkreisgewinner“ verwendet (wie auch mehrfach in der Begründung des Entwurfs). Dieser Begriff sollte strikt vermieden werden, da er suggeriert, Bewerber hätten das Wahlkreismandat zunächst „gewonnen“ und es werde ihnen dann wieder weggenommen. Die Überhangproblematik wird jedoch nur vermieden, wenn unzweideutig formuliert ist, dass Mandate nur unter der Bedingung ihrer proportionalen Verfügbarkeit gewonnen werden können.

Dem sollte die Reihenfolge der gesetzlichen Aussagen entsprechen: Als Abs. 1: begrenzte Anzahl der Wahlkreismandate nach proportionaler Verfügbarkeit, Abs. 2 das Stimmenerfordernis der meisten gültigen Stimmen, Abs. 3 die Kautelen der Rangfolge der Wahlkreismandate nach höchstem Stimmergebnis.

g) Eine mögliche weitergehende Konsequenz aus den historischen und systematischen Überlegungen könnte auch insgesamt die Rückkehr zum Einstimmen-Wahlrecht sein.

Weiterreichende interessante Modelle wie Zweipersonen- oder Mehrpersonwahlkreise würden den Rahmen der aktuellen Diskussion wohl sprengen.

Gesamtbewertung:

Beide Gesetzesvorschläge sind mit ihrem jeweiligen Lösungsansatz im Wesentlichen in sich schlüssig und können die Übergröße des Hessischen Landtags sehr stark oder ganz zurückführen. Sie bieten unterschiedliche Lösungswege, stehen aber nicht in einem Konkurrenzverhältnis zueinander.

Gez. Prof. em. Dr. Theo Schiller

Zeppelin Universität Am Seemooser Horn 20 88045 Friedrichshafen

Ihr Zeichen | Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen | Unsere Nachricht vom

Datum

10.1.2021

Schriftliche Stellungnahme für den hessischen Landtag zu den Gesetzesentwürfen der Fraktion der Freien Demokraten Gesetz zur Änderung des Hessischen Landtagswahlgesetzes – Drucks. 20/3680 – und der Fraktion der AfD Gesetz zur Änderung des Landtagswahlgesetzes – Drucks. 20/3729 –

Beide Vorschläge zielen auf dasselbe Problem, d.h. auf die Verhinderung einer Vergrößerung des Landtags über seine Sollgröße von 110 Sitzen aufgrund von Überhang- und Ausgleichsmandaten. Zur Behebung des Problems werden zwei der üblichen Vorschläge genannt, einerseits eine Reduktion der Anzahl der Wahlkreise von derzeit 55 auf 45 im FDP-Vorschlag bzw. eine Kappung von überschüssigen Direktmandaten (Überhangmandaten), die nicht durch die Zweitstimmen gedeckt sind, im AfD-Vorschlag.

Ergebnis der Stellungnahme

Beide Vorschläge sind grundsätzlich geeignet, das Problem zu beseitigen bzw. weitgehend zu entschärfen. Jeder der beiden Vorschläge hat spezifische Vorteile und spezifisch Nachteile. Welcher der beiden vorzuziehen ist, hängt daher davon ab, wie die verschiedenen Funktionen oder Eigenschaften, die das Wahlsystem aufweisen soll, im Verhältnis zueinander gewichtet werden sollen. Beide Vorschläge sind aber eindeutig dem Status Quo vorzuziehen, der keinerlei Gewähr gegen eine dramatische Vergrößerung des Landtags von Hessen bietet.

Zeppelin Universität gemeinnützige GmbH | Bodensee
Am Seemooser Horn 20 | 88045 Friedrichshafen

Präsident Prof Dr Klaus Mühlhahn
Geschäftsführung Prof Dr Klaus Mühlhahn (Sprecher) | Matthias Schmolz
Präsidium Prof Dr Klaus Mühlhahn (Vorsitzende) | Matthias Schmolz
Prof Dr Jan Söffner | Prof Dr Josef Wieland | Matthias Eckmann

Sitz der Gesellschaft Friedrichshafen | Amtsgericht Ulm HRB 632002
Bankverbindung IBAN DE79 6905 0001 0023 6085 08 SWIFT-BIC SOLADES1KNZ

Joachim Behnke

Prof Dr rer pol
Lehrstuhl für Politikwissenschaft

Fon +49 7541 6009 1431
Fax +49 7541 6009 1499

joachim.behnke@zu.de

Begründung und detaillierte Erläuterung

1. Ausgangslage

Das Wahlsystem von Hessen entspricht dem Typus der personalisierten Verhältniswahl und ist weitgehend identisch mit dem System zur Bundestagswahl. Allerdings wird hier die Formel von Hare-Niemeyer zur Verteilung der Sitze herangezogen und nicht – wie auf Bundesebene – die von Sainte-Laguë. Außerdem gibt es hier nur eine Verteilungsebene, nämlich die des Landes als Ganzes.

Wähler wählen mit ihrer Zweitstimmen Parteienlisten, mit ihrer Erststimme den Wahlkreiskandidaten oder die Wahlkreiskandidatin einer Partei. Die Gewinner von Direktmandaten, die diese mit einer relativen Mehrheit an Erststimmen im Wahlkreis gewonnen haben, werden von der Anzahl der Mandate, die proportional zu den Zweitstimmen auf eine Parteiliste entfallen, abgezogen, die übrigen Mandate werden nach der Liste verteilt. Kommt es zu Überhangmandaten, dann wird der Landtag so lange vergrößert, bis die Anzahl der Direktmandate der Überhangpartei auch durch den Sitzanspruch, den sie proportional zu ihren Zweitstimmen erhält, abgedeckt wäre.

2018 z.B. hätte die CDU aufgrund ihres Zweitstimmenanteils einen Sitzanspruch auf 32 der 110 regulär zu verteilenden Mandate erhalten, sie hatte aber 40 der 55 Direktmandate gewonnen, so dass 8 Überhangmandate entstanden. Der Landtag musste daher bis zur Größe von 137 Sitzen erweitert werden, weil der CDU bei dieser Ausgangsgröße auch ein Sitzanspruch auf 40 Mandate im Verhältnis zu ihren Zweitstimmen zugestanden hätte.

Die Logik der Entstehung der Überhangmandate lässt sich kurz so zusammenfassen: Da die Anzahl der Direktmandate der Hälfte der Gesamtgröße entspricht, kommt es zu Überhangmandaten und damit zur Notwendigkeit eines Ausgleichs, wenn der Anteil der gewonnenen Direktmandate an allen Direktmandaten mehr als das Doppelte des Anteils der Zweitstimmen beträgt.

Der Anteil der Direktmandate der CDU betrug mit $40/55$ ca. 73%, der Anteil an den verrechneten Zweitstimmen ca. 29%. Das Verhältnis ist demnach $73/29$ bzw. ca. 2,52. Das Produkt aus diesem Verhältnis und der Anzahl der Direktmandate gibt approximativ die Endgröße an, ab der die Direktmandate durch den proportionalen Sitzanspruch abgedeckt sind. $2,52 \cdot 55 = 138,6$, was ziemlich genau dem tatsächlichen Endergebnis entspricht. Die leichte Abweichung ergibt sich durch den sogenannten „Vorteil des letzten Sitzes“, d.h. dadurch, dass die Rundungseffekte systematisch zu Gunsten der Überhangpartei ausfallen, da ja genau so lange sukzessive vergrößert wird, bis die Überhangpartei genau ihre geforderte Sitzzahl erhält.

Der Faktor der Vergrößerung hätte aber bei einem Sechs-Parteien-System, wie es derzeit in Hessen vorhanden ist, auch noch deutlich größer ausfallen können. Würde z.B. die stärkste Partei mit 33% der verrechneten Zweitstimmen alle Direktmandate gewinnen, was leicht vorstellbar ist, dann käme es zu einer Vergrößerung auf ca. $3 \cdot 55 = 165$ Sitze, also zu einer Aufblähung um 50% gegenüber der Sollgröße.

2. Die „Gleichwirksamkeit“ bzw. „Austauschbarkeit“ der verschiedenen Vorgehensweisen bezüglich der Herstellung des „korrekten“ Anteils der Direktmandate

Damit der Proporz verwirklicht werden kann, müssen die gewonnenen Direktmandate am Ende in den Proporzmandaten (diejenigen, die einer Partei proportional zu ihren Zweitstimmen zustehen) aufgehen. Anders ausgedrückt: Unabhängig vom konkreten Verfahren, mit dem man dies bewerkstelligt, muss das Verhältnis der Endgröße des Parlaments zur Anzahl der Direktmandate mindestens so groß sein, wie der oben benannte kritische Faktor, also der Anteil der errungenen Direktmandate der größten Partei zu ihrem Zweitstimmenanteil. 2018 lag dieser Wert wie oben gezeigt bei ca. 2,5, d.h. die Endgröße muss daher immer das 2,5fache der Anzahl der Direktmandate betragen oder umgekehrt darf der Anteil der Direktmandate an allen Mandaten nicht mehr als den Kehrwert des kritischen Faktors, also $1/2,5 = 0,4$ bzw. 40% betragen.

Die derzeitige Ausgleichsregelung würde wie gesehen zu einer Vergrößerung von 110 auf 137 Sitze führen, so dass die 55 Direktmandate am Ende 40,15% ($55/137 \cdot 100$) der Gesamtgröße ausmachen. Ein Kappungsmodell wie von der AfD vorgeschlagen, würde von vornherein nur so viele Direktmandate vergeben, wie es dem durch die Zweitstimmen gedeckten Sitzanspruch entspricht, so dass erst gar keine Überhangmandate entstehen und die Ausgangsgröße des Parlaments beibehalten werden kann. Da die acht Überhangmandate der CDU also gar nicht vergeben würden, würden insgesamt 47 Direktmandate verteilt, bzw. ein Anteil von 42,73% ($47/110$) aller Mandate wären Direktmandate. Würden nur 45 Wahlkreise bestehen, wie von der FDP vorgeschlagen, käme es nach einer groben Schätzung zu $45/55 \cdot 40 = 32,7$ Direktmandaten der CDU, also vermutlich nur noch zu einem Überhangmandat oder gar keinem. Bei einem Überhangmandat der CDU müsste der Landtag auf 114 Sitze vergrößert werden, damit die CDU nach den Ergebnissen von 2018 einen proportionalen Sitzanspruch auf 33 Mandate gehabt hätte. Der Anteil der Direktmandate wäre dann demnach $45/114 \cdot 100$ bzw. 39,47%.

In allen drei Modellen kommt es also im Endergebnis zu einem Direktmandatsanteil an allen Mandaten von ca. 40%, nur der Preis, der

entrichtet werden muss, um diesen Zustand herzustellen, ist verschieden hoch. Während beim Status Quo eine Vergrößerung auf 137 Sitze nötig ist, wäre es beim FDP-Vorschlag nur noch eine auf 114 Sitze, beim AfD-Vorschlag würde sogar die Ausgangsgröße beibehalten werden.

3. Vor- und Nachteile des FDP-Vorschlags

Der FDP-Vorschlag ist insofern sehr gut, weil er am bisherigen System der Mechanik der Sitzvergabe ganz und gar festhält, es handelt sich also hier um einen „minimal invasiven Eingriff“ ins bestehende System. Lediglich die Anzahl der Wahlkreise würde vermindert, so dass die Wahlkreismandate bzw. Direktmandate nicht mehr 50% der Gesamtsitzzahl betragen, sondern „nur“ noch maximal 40,1%. Der Anteil kann auch geringer werden, weil – das ist ein verbleibender Nachteil – die Verringerung der Wahlkreise nicht garantieren kann, dass es zu keiner Vergrößerung des Parlaments mehr kommen kann. Beim skizzierten Extremfall eines kritischen Faktors von 3 (alle Direktmandate mit 33% der Zweitstimmen), müsste der Landtag auf 135 Sitze statt auf 165 Sitze vergrößert werden. Der Anteil der Direktmandate betrüge dann mit 45 von 135 Sitzen nur noch ein Drittel bzw. 33,3%.

In jedem Fall aber würde aber die dann noch benötigte Vergrößerung sehr viel geringer ausfallen als im Status Quo. Der Anteil der Direktmandate an allen Sitzen würde auch dann, wenn es trotz Verkleinerung der Wahlkreisanzahl noch zu einer Vergrößerung kommen sollte, auf denselben Anteil fallen wie bei 55 Direktmandaten wie beim Status Quo, aber eben auf einem wesentlich niedrigeren Niveau.

Da in einem Sechs-Parteiensystem Faktoren in der Größenordnung von 3 durchaus vorstellbar sind, wäre sogar eine noch weitergehende Verringerung der Anzahl der Wahlkreis auf z.B. 40 oder leicht darunter durchaus wünschenswert. Der Nachteil dieser Vorgehensweise der Verringerung der Wahlkreise besteht darin, dass sie präventiv wirkt, d.h. die „richtige“ Anzahl der Wahlkreise, um Überhangmandate und einen Ausgleich zu vermeiden, muss vorwegnehmend geschätzt werden. Das führt zu einer mangelnden „Zielgenauigkeit“, d.h. in Einzelfällen kann dann die Anzahl der Wahlkreise wie im obigen Beispiel immer noch zu groß sein, so dass eine Vergrößerung des Parlaments weiterhin nötig ist, oder geringer, als zur Vermeidung von Überhangmandaten notwendig gewesen wäre. Erringt die CDU z.B. mit 40% der verrechneten Zweitstimmen 80% der Direktmandate, hätte man es ja theoretisch bei der hälftigen Teilung belassen können. Aber: Die in ihren Grundcharakteristiken **irreversible** (weil auf stabilen sozialstrukturellen und sozialpsychologischen Trends beruhende) Veränderung des Parteiensystems (kleinere „große“ Parteien und insgesamt mehr Parteien)

über die letzten Jahrzehnte würde bei einer Beibehaltung der hälftigen Teilung, also mit einem Anteil der Direktmandate von 50%, nahezu **regelmäßig** zu einer Vergrößerung des Landtags führen, dabei **sehr häufig in einem dramatischen Ausmaß** von mehr als 20%.

Der Vorteil der im FDP-Vorschlag genannten Vorgehensweise besteht darin, dass weiterhin das gesamte Wahlgebiet durch Wahlkreise, die mit einem Abgeordneten im Parlament vertreten sind, abgedeckt wäre. Dabei ist auch bei einer Anzahl von 45 oder gar 40 Wahlkreisen mit keiner spürbaren Verringerung der Betreuungsqualität der Bevölkerung durch die Abgeordneten zu rechnen, diese Zahlen liegen ja im Übrigen auch in der Nähe der Anzahl der Wahlkreise für Bundestagswahlen von derzeit 43.

In der Verfassung von Hessen finden sich auch keinerlei Passagen, die auf eine normativ hervorgehobene Stellung einer hälftigen Teilung von Direktmandaten und Listenmandaten im Parlament hinwirken würden. Der Anteil sollte daher aufgrund der Erfordernisse in Hinsicht auf die definierten Ziele wie die Einhaltung der Sollgröße festgelegt werden, definitiv also deutlich unter 50% liegen.

Der FDP-Vorschlag ist insofern ein sehr gelungener Kompromissvorschlag, weil er zu einer effektiven Verringerung des Problems der Vergrößerung des Landtags führen würde, ohne auch nur im Geringsten in den Wesenskern des Wahlsystems einzugreifen.

4. Vor- und Nachteile des AfD-Vorschlags

Kappungsmodelle, wie hier von der AfD vorgeschlagen, werden in der Literatur zu Wahlsystemen seit langem als ernstzunehmende und vielversprechende Reformvorschläge diskutiert¹. Sie wurden auch von anderen Parteien in die Diskussion einer Reform des Bundestagswahlsystems eingebracht, so von den Grünen 2011² oder von der SPD Anfang 2020³. Ihnen kann insofern eine besondere institutionelle Eleganz zugesprochen werden, dass sie das Übel mit strikter Konsequenz bei der Wurzel packen, indem sie Überhangmandate erst gar nicht mehr zuweisen.

¹ Vgl. insbesondere Meyer, Hans. 2018. Welche Medizin empfiehlt sich gegen einen adipösen Bundestag? *Archiv des öffentlichen Rechts* 143:521-553.

² BT-Drucksache 17/4694

³ ³ <https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/beschluss-wahlrecht-spd-20200303.pdf> (abgerufen 10.1.2020). Der SPD-Vorschlag sah dabei allerdings eine Kappung nicht bei der Sollgröße, sondern nach Erreichung einer maximalen Obergrenze vor.

Ihr großer Vorteil liegt darin, dass sie mit hundertprozentiger Wahrscheinlichkeit zur Einhaltung der Sollgröße führen.

Der Nachteil besteht darin, dass es zu sogenannten verwaisten Wahlkreisen kommen kann, also Wahlkreisen, für die kein Abgeordneter oder keine Abgeordnete im Parlament sitzt. 2018 wäre es zu acht solchen verwaisten Wahlkreisen gekommen, es lassen sich aber leicht Wahlergebnisse vorstellen, in denen die Zahl noch deutlich größer sein könnte. Bei dem Beispiel, in dem die CDU mit 33% der verrechneten Zweitstimmen alle Direktmandate gewinnt, käme es zu vermutlich mehr als 15 Überhangmandaten bzw. nach dem AfD-Entwurf demnach zu mehr als 15 nicht besetzten Wahlkreisen.

Verfassungsrechtlich ergeben sich hier keinerlei Probleme, weil die Form des Wahlsystems in Artikel 75 der hessischen Verfassung völlig offen gelassen wird. Auch im Wahlgesetz (insbesondere §6) gibt es keinerlei expliziten Verweis auf den Typus des Wahlgesetzes (wie z.B. die Formulierungen „personalisierte Verhältniswahl“ oder „mit den Elementen der Personenwahl verbundene Verhältniswahl“), der hier Restriktionen auferlegen würde.

Allerdings ist der Gesetzesentwurf in der vorliegenden Form fehlerhaft bzw. unvollständig und inkohärent. So fehlt eine notwendige Anpassung von §6, in dem die Anzahl der Abgeordnete, die in den Wahlkreisen gewählt werden, festgeschrieben ist. Hier müsste eine entsprechend flexible Formulierung gefunden werden. Konfliktpotenzial würde es m.E. auch mit der Formulierung in §10, Abs (4) geben: „Von der für jede Partei und jede Wählergruppe so ermittelten Abgeordnetenzahl wird die Zahl der in den Wahlkreisen von ihr errungenen Sitze abgerechnet.“ Hier ist nicht klar, was mit „errungen“ gemeint ist. Diese Unklarheit ergibt sich vor allem auch dadurch, dass die vorgeschlagenen Neuformulierungen von §9 den verfolgten Zweck nicht präzise erfassen. Denn auch die Abgeordneten, die in den nicht zuzuweisenden Wahlkreisen eine relative Mehrheit an Stimmen erhalten, werden immer noch als „Wahlkreisgewinner“ bezeichnet. Dies ist eindeutig durch die Neuformulierung in §9 Abs. (3) Satz 1: „Erhält eine oder mehrere Parteien mehr Wahlkreisgewinner, als ihr Sitze nach Landesstimmenergebnis gem. § 10 Abs. 3 zustehen, so sind nur diejenigen Bewerber gewählt, die in einer Reihung gegeneinander betrachtet insgesamt für alle Wahlkreise das bessere prozentuale Ergebnis innerhalb ihrer Partei oder Wählergruppe erzielt haben, sodass die Anzahl der Wahlkreisgewinner auf die Anzahl der nach Landesstimmen gewonnenen Sitze beschränkt bleibt.“ In welchem Sinn sollen die „Wahlkreisgewinner“ denn noch Wahlkreisgewinner sein, wenn ihnen der Wahlkreis gewissermaßen im Nachhinein, nachdem sie ihn gewonnen haben, wieder aberkannt werden kann?

Ich halte den verfolgten Zweck der Kappung von durch Zweitstimmen nicht gedeckten Direktmandaten für durchaus legitim und sogar sinnvoll, dann muss aber der Anspruch auf die zu verteilenden Mandate eindeutig so formuliert sein, dass er nicht unabhängig im Wahlkreis erworben werden kann bzw. ein solcher im Wahlkreis erworbener unabhängiger Anspruch nicht in Konflikt mit der Beschränkung der insgesamt zu vergebenden Mandate geraten kann. Das ist m.E. mit den vorliegenden Formulierungen in keiner Weise gelungen. Damit öffnet man die Tore für die sachlich tatsächlich völlig falschen Angriffe, dass bei diesem Verfahren „Gewinnern“ nachträglich ihre Trophäe wieder aberkannt würde. Der gemeinte Zweck ist aus den Formulierungen des Gesetzestexts zwar bei wohlmeinender Interpretation herauszulesen, ist aber nicht zwingend wörtlich so abzuleiten, zumindest nicht, ohne gewisse Widersprüchlichkeiten zu erzeugen. Es mag ein Trost sein, dass der Gesetzesentwurf diesen Mangel mit dem derzeitigen Bundeswahlgesetz teilt, aber dessen mangelhafte Qualität in punkto Verständlichkeit, Eindeutigkeit und logischer Kohärenz sollte hier (und hoffentlich auch sonst) nicht als Maßstab dienen.

Gute Formulierungen für ein Kappungsmodell sind schwer zu finden, nicht zuletzt deshalb, weil eine solche Verfahrensweise zwar nicht gegen Verfassungsgrundsätze, aber sehr wohl gegen eingefahrene Gewohnheiten verstößt. Dies sind psychologische Aspekte, die kein rechtliches Gewicht haben, aber für die Akzeptanzfähigkeit von Reformen bei anderen Parteien und in der Bevölkerung durchaus Bedeutung haben. In dieser Hinsicht, die aber nur ein ausgesprochen „weiches“ Kriterium hinsichtlich der praktischen Umsetzung des Reformentwurfs, nicht bezüglich seiner Zulässigkeit darstellt, ist der Vorschlag dem der FDP unterlegen.

5. Weitere ergänzende Hinweise

Im AfD-Entwurf steht auf Seite 2, dass sich bei ihrem Vorschlag „grundsätzlich“ der Effekt ergäbe, dass der Anteil der Direktmandate bei einem Kappungsmodell immer noch höher ausfiele als bei einem Ausgleichsmodell. Dies ist so nicht korrekt, wie das nachfolgende Beispiel zeigt. Es gebe fünf Parteien A, B, C, D und E, die insgesamt 100 Stimmen auf sich vereinen. Dabei erhält A 43 Stimmen, B 25, C 17, D 9 und auf E entfallen 6 Stimmen. Es seien ursprünglich 10 Sitze regulär zu verteilen.

Partei	A	B	C	D	E
Stimmen	43	25	17	9	6
Exakt proportionaler Sitzanspruch (10 Sitze)	4,3	2,5	1,7	0,9	0,6
Endverteilung (10 Sitze)	4	2	2	1	1
Exakt proportionaler Sitzanspruch (11 Sitze)	4,73	2,75	1,87	0,99	0,66
Endverteilung (11 Sitze)	5	3	2	1	0

Mit 43 Stimmen hätte A einen Sitzanspruch auf 4,3 Sitze, B einen auf 2,5 mit 25 Stimmen usw. Nach Hare-Niemeyer erhalten alle Parteien nun zuerst ihren ganzzahligen Sitzanspruch, A also 4 Sitze, B zwei und C einen. Die verbleibenden drei „Restmandate“ werden an die Parteien mit den größten Restbruchzahlen hinter dem Komma vergeben, also an D, C und E. Damit ergibt sich die Sitzverteilung in der vierten Zeile der Tabelle.

Nehmen wir nun an, es gäbe insgesamt fünf Direktmandate, die alle von A errungen worden sind. A hat also ein Überhangmandat. Erhöhen wir nun die Gesamtzahl der Sitze auf 11 insgesamt, dann fällt nach dem Hare-Niemeyer Verfahren ein weiterer Sitz an A, so dass damit alle Direktmandate von A abgedeckt sind. Während A beim Kappungsmodell 4 Direktmandate erhalten würde und damit auch der Anteil der Direktmandate insgesamt bei 40% liegen würde, liegt er nach dem Ausgleich bzw. der Vergrößerung bei 45,5% (5/11). Ob der Anteil der Direktmandate beim Kappungsmodell oder beim Ausgleichsverfahren höher ausfällt, hängt also von der Reihenfolge ab, in der die durch die Vergrößerung neu anfallenden Mandate den Parteien zugeordnet würden.

Das Beispiel macht aber auf einen anderen Punkt aufmerksam, der als wesentlicher Defekt eines sogenannten „largest remainder“-Verfahrens wie Hare-Niemeyer betrachtet werden muss und der in der Literatur als „Alabama Paradox“ bekannt ist⁴. Durch die Vergrößerung der Hausgröße von 10 auf 11

⁴ Vgl. Balinski, Michel L./ H. Peyton Young (1982): Fair Representation. Meeting the Ideal of One Man, One Vote. New Haven/ London, S. 38; Behnke, Joachim (2007): Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl. Baden-Baden, S. 125f.

gewinnt nicht nur die Partei A einen weiteren Sitz, was nicht überraschend ist, denn eine Partei muss ja den neuen Sitz erhalten, sondern es kommt darüber hinaus zu einer Sitzverschiebung von E nach B. D.h. **E erhält einen Sitz weniger, wenn insgesamt mehr Sitze zu verteilen sind**. Dieser Effekt kommt dadurch zustande, dass durch die Vergrößerung die Restbruchzahl hinter dem Komma bei den größeren Parteien schneller wächst als bei den kleineren, so dass es dazu kommen kann, dass eine Partei, die bezüglich der Restbruchzahl zuerst hinter einer anderen liegt, diese dann „überholt“. Dieser paradoxe Effekt zu Ungunsten der kleinen Parteien, die durch die Sitzvergrößerung einen Sitz verlieren können, den sie bei der Ausgangsgröße noch gehabt hätten, kommt vor allem dann zum Tragen, wenn die Vergrößerung nur wenige Mandate beträgt. Wenn es daher z.B. im Sinne des Vorschlags der FDP zu einer Verringerung der Wahlkreise auf 45 kommt und demnach zu eher geringen Vergrößerungen, soweit es überhaupt noch dazu kommt, steigt damit die Wahrscheinlichkeit, dass dieser paradoxe Effekt auftreten könnte. Dies ließe sich allerdings leicht beseitigen, indem man das Zuteilungsverfahren in ein Divisorverfahren wie Sainte-Laguë umwandelt. Eine solche Reform sollte grundsätzlich angedacht werden, erst recht im Zusammenhang mit einer Verkleinerung der Zahl der Wahlkreise.

Wie schon erwähnt, liegt der Reiz eines Kappungsmodells darin, dass es direkt auf die veränderte Struktur des Parteiensystems reagiert. In einem Fünf- oder Sechsparteiensystem ist es in der Praxis ohne weiteres möglich, dass der Kandidat einer Partei mit weniger als 30% oder sogar weniger als 25% eine relative Mehrheit im Wahlkreis erhält (die theoretische Grenze liegt noch darunter) und damit als „Wahlkreisgewinner“ ein Mandat zugesprochen bekommt. Solche Kandidaten aber als „beste“ und „verdiente“ Repräsentanten des Wahlkreises anzusehen, ist mehr als fragwürdig. Unter Umständen kann es sogar dazu kommen, dass der Kandidat den Wahlkreis gewinnt, der insofern der schlechteste aller Kandidaten war, weil er gegen jeden anderen in einer Stichwahl verloren hätte, d.h. **jeder** andere Kandidat wäre dem Gewinner vorgezogen worden, wenn die Wähler nur zwischen diesen beiden die Auswahl gehabt hätten⁵. Eine langfristig nachhaltige Reform sollte daher die Veränderung des Parteiensystems berücksichtigen und darauf verzichten, das überholte Konzept der Direktmandate beizubehalten und stattdessen die Komponente der

⁵ Ausführlicher vgl. Joachim Behnke (2019): Einfach, fair, verständlich und effizient – personalisierte Verhältniswahl mit einer Stimme, ohne Direktmandate und einem Bundestag der Regelgröße. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 50/3, S. 646ff.

10 | 10

Personalisierung, soweit man an ihr überhaupt festhalten will, auf angemessenere Weise zu berücksichtigen suchen⁶.

A handwritten signature in black ink, reading "J. Behnke". The letters are cursive and fluid, with a prominent initial "J" and a long, sweeping underline for the "e".

Prof. Dr. Joachim Behnke
Lehrstuhl für Politikwissenschaft
Zeppelin Universität Friedrichshafen

⁶ Vgl. ebd.

Professor Dr. Steffen Detterbeck

LEHRSTUHL FÜR STAATS- UND VERWALTUNGSRECHT
an der Philipps-Universität Marburg
Mitglied des Hessischen Staatsgerichtshofs

E-Mail: sekretariat-
detterbeck@jura.
uni-marburg.de

6. Januar 2021

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten
Gesetz zur Änderung des Hessischen Landtagswahlgesetzes – Drs. 20/3680 –
und zum Dringlichen Gesetzentwurf der Fraktion der AfD
Gesetz zur Änderung des Landtagswahlgesetzes – Drs. 20/3729 –**

I.

Art. 73, 75 HV schreiben für die Wahlen zum Hessischen Landtag kein bestimmtes Wahlsystem vor. Art. 73 Abs. 2 Satz 1 HV nennt lediglich die verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze. Im übrigen hat der Gesetzgeber nach Art. 73 Abs. 3 und Art. 75 Abs. 3 Satz 1 HV einen sehr weiten Entscheidungsspielraum, welches Wahlsystem er vorschreibt. Er kann sich für eine reine Verhältnis- oder Mehrheitswahl, aber auch für ein Mischsystem entscheiden.

Der hessische Gesetzgeber hat die Abgeordnetenzahl des Landtages auf 110 Abgeordnete festgelegt und eine personalisierte Verhältniswahl angeordnet. Zwar wird nach § 6 LWG die eine Hälfte der Abgeordnetenzahl in 55 Wahlkreisen, die andere Hälfte der Abgeordnetenzahl aus Landeslisten gewählt. Maßgeblich für die (partei-)politische Zusammensetzung des Landtages sind allerdings die auf die Landeslisten entfallenden Landesstimmen. Die (partei-)politische Zusammensetzung des Landtages entspricht den Landesstimmenquoten der Parteien und Wählergruppen. Andererseits bestimmt § 10 Abs. 5 Satz 2 LWG, dass die Wahlkreisgewinner unabhängig vom Landesstimmenaufkommen ihrer Partei oder Wählergruppe ein Abgeordnetenmandat erhalten. Offenbar soll dadurch der besonderen demokratischen Legitimation der Wahlkreisgewinner Rechnung getragen werden. Um die Maßgeblichkeit der Landesstimmenquoten für die (partei-)politische Zusammensetzung des Landtages sicherzustellen, schreibt § 10 Abs. 5 LWG die Vergrößerung des Landtages um Ausgleichsmandate vor, wenn eine Partei oder Wählergruppe mehr Wahlkreisgewinner in den Landtag entsendet, als ihr nach dem Landesstimmenaufkommen zusteht. Die in § 1 Abs. 1 LWG genannte Zahl von 110

Abgeordneten stellt damit keine Obergrenze dar. Vielmehr kann sich diese Zahl durch Überhang- und Ausgleichsmandate erheblich erhöhen. Die derzeitige Zahl von 137 Abgeordneten ist deshalb nicht systemwidrig. Allerdings ist der Gesetzgeber nicht daran gehindert, durch Modifikationen des aktuellen Wahlrechts die Entstehung von Überhang- und Ausgleichsmandaten zu minimieren oder ganz zu verhindern. Verfassungsrechtlich begrenzt ist die Änderungsbefugnis des Gesetzgebers vor allem durch den Verfassungsgrundsatz der Stimmrechtsgleichheit des Art. 73 Abs. 2 Satz 1 HV.

II.

1. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen den **Vorschlag der FDP-Fraktion** bestehen nicht. Eine Verringerung der Wahlkreise und damit der Direktmandate bei entsprechender Erhöhung der Listenmandate bewegt sich innerhalb des verfassungsrechtlichen Rahmens. Auch eine Systemwidrigkeit, also ein Ausbrechen aus dem vom Gesetzgeber selbst gesetzten einfachgesetzlichen Rahmen ist nicht zu besorgen.

Ein verfassungsrechtliches Gebot, im Falle personalisierter Verhältniswahlen eine möglichst gleiche Anzahl an Direkt- und Listenmandaten im Landtag zu erreichen, existiert nicht. Eine Verringerung der Zahl der Wahlkreise ist zulässig. Verfassungsrechtliche Vorgaben bestehen für den Zuschnitt der Wahlkreise. Aus Gründen der Gleichheit der Wahlen muss die jeweilige Anzahl der Wahlberechtigten in den Wahlkreisen annähernd gleich groß sein. Auch das gegenwärtige einfachgesetzliche Wahlsystem nimmt es in Kauf, dass im Landtag erheblich mehr über die Listen gewählte als direkt gewählte Abgeordnete vertreten sind: Während die Zahl der Wahlkreisgewinner auf 55 begrenzt ist, kann die Zahl der Listenabgeordneten durch Überhang- und Ausgleichsmandate – wie derzeit – erheblich größer sein. Dass durch eine Verringerung der Zahl der Wahlkreise auch der repräsentative Faktor der Direktwahlen in den Wahlkreisen geringer wird – die Verringerung der Zahl der Wahlkreise bedingt einen größeren Zuschnitt der Wahlkreise und damit eine größere Zahl ihrer Wahlberechtigten –, ist eine rechtspolitische Frage.

2. Der **Vorschlag der AfD-Fraktion** begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Nach diesem Vorschlag ist die Höchstzahl der einer Partei oder Wählergruppe zustehenden Direktmandate durch die Anzahl ihrer Listenmandate begrenzt. Gewonnene Direktmandate, die die Gesamtzahl ihrer Listenmandate übersteigen, werden nicht berücksichtigt; sie entfallen. Nach der von der AfD-Fraktion vorgeschlagenen Neufassung des § 10 Abs. 3 LWG gelten diejenigen Wahlkreisgewinner einer Partei oder Wählergruppe als nicht gewählt, die im Vergleich zu den anderen Wahlkreisgewinnern ihrer Partei oder Wählergruppe das schwächere prozentuale Wahlergebnis erzielt haben, um dadurch die Entstehung von Überhangmandaten auszuschließen.

Dem Gesetzentwurf lässt sich nicht mit der gebotenen Klarheit entnehmen, ob in einem solchen Fall der zweitplatzierte Wahlkreisbewerber einer anderen Partei oder Wählergruppe als gewählt gilt oder ob es in diesem Wahlkreis überhaupt keinen in den Landtag direkt Gewählten gibt. Sollte ein Wahlkreis keinen Abgeordneten in den Landtag entsenden, wäre dies verfassungswidrig. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit gilt auch für die Direktwahlen in den Wahlkreisen. Es würde eine verfassungsrechtlich nicht

gerechtfertigte Ungleichbehandlung der Wähler bedeuten, wenn die Erststimmen sämtlicher Wähler einzelner Wahlkreise wegen der Kappung der Anzahl der Wahlkreisgewinner bestimmter Parteien oder Wählergruppen unberücksichtigt blieben. Auch der hierauf beruhende Umstand, dass dann die Wähler bestimmter Wahlkreise anders als die Wähler der anderen Wahlkreise nicht durch einen direkt gewählten Abgeordneten repräsentiert würden, verstieße gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl.

Verfassungsrechtlich zumindest bedenklich wäre es aber auch, wenn nicht der Wahlkreisbewerber, der in seinem Wahlkreis die meisten Stimmen erreicht hat, als gewählt gilt, sondern der Bewerber mit den zweitmeisten (oder in Extremfällen sogar nur mit den drittmeisten) Stimmen. Eine solche einfachgesetzliche Regelung widerspricht dem Mehrheitsprinzip. Das Mehrheitsprinzip ist ein demokratisches Kernelement einer jeden personalisierten Mehrheitswahl und damit ein Gebot des Demokratieprinzips: In demokratischen Wahlen entscheidet die Mehrheit. Entscheiden die Wähler durch Stimmabgabe darüber, welche Person von mehreren Bewerbern um ein Amt dieses Amt ausübt, ist es ein demokratisches Gebot, dass diejenige Person mit den meisten Stimmen als gewählt gilt und das Amt bekleidet. Personen mit einer geringeren Stimmenzahl verfügen über eine geringere demokratische Legitimation.

Eine Ausübung von Wahlkreismandaten durch solche geringer demokratisch legitimierte Personen ist zwar nicht per se verfassungsrechtlich unzulässig. Allerdings ist eine damit verbundene Durchbrechung des demokratischen Mehrheitsprinzips nur aus Gründen gerechtfertigt, die ihrerseits Ausdruck verfassungsrechtlicher Gebote oder Zielvorgaben sind. Außerdem muss die Durchbrechung des demokratischen Mehrheitsprinzips in einem angemessenen Verhältnis zum verfassungsrechtlichen Anliegen stehen, das mit dieser Durchbrechung verfolgt wird. Als verfassungsrechtliches Gebot kommt in diesem Zusammenhang letztlich nur die Funktionsfähigkeit des Hessischen Landtages in Betracht. Durch die derzeitige Zahl an Abgeordneten ist die Funktionsfähigkeit des Landtages nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt, dass eine Durchbrechung des Mehrheitsprinzips gerechtfertigt sein könnte. Eine genaue Zahl, ab der eine substantielle Funktionsstörung zu besorgen wäre, lässt sich naturgemäß nicht nennen. Aber selbst wenn dieser Zustand bei einer Zahl von 170 oder 180 Abgeordneten einträte (vgl. AfD-Gesetzentwurf, Drs. 20/3729, S. 1), wäre der Gesetzgeber gehalten, die Funktionsfähigkeit des Landtages durch Maßnahmen sicherzustellen, die dem Demokratieprinzip zuträglicher sind als die Durchbrechung des Mehrheitsprinzips, wie es etwa beim Vorschlag der FDP-Fraktion der Fall ist.

III.

Primär rechtspolitischer Natur ist die Frage, ob eine Begrenzung der Abgeordnetenzahl des Hessischen Landtags vor dem Hintergrund der derzeitigen 137 Abgeordneten überhaupt opportun ist. Aufschlussreich könnte insofern ein Vergleich mit den Parlamenten der anderen Bundesländer sein – bezogen auf das Verhältnis der Abgeordnetenzahl zur Zahl der Wahlberechtigten oder auch zur Einwohnerzahl. Die nachfolgende Übersicht belegt, dass Hessen, ausgehend von den gesetzlichen Mitgliederzahlen der Landesparlamente im Verhältnis zu den Wahlberechtigten, zu denjenigen Ländern mit einem vergleichsweise kleinen Landtag gehört. Hieran ändert sich auch nichts bei der derzeitigen Abgeordnetenzahl von 137.

Landtagswahl Liste aller Bundesländer

Bundesland	Gesetzl. Regelzahl der Landtagsabgeordnete	Zahl der Wahlberechtigten bei letzter Landtagswahl	Anzahl der durch einen Abgeordneten vertretenen Wahlberechtigten
Baden-Württemberg	120	7 683 464	64 029
Bayern	180	9 479 428	52 663
Berlin	130	2 485 379	19 118
Brandenburg	88	2 088 592	23 734
Bremen	83	475 482	5 729
Hamburg	121	1 316 691	10 882
Hessen	110	4 372 788	39 753
Mecklenburg-Vorpommern	71	1 328 320	18 709
Niedersachsen	135	6 098 379	45 173
Nordrhein-Westfalen	181	13 164 887	72 734
Rheinland-Pfalz	101	3 071 972	30 416
Saarland	51	774 951	15 195
Sachsen	91	3 288 643	36 139
Sachsen-Anhalt	120	1 877 649	15 647
Schleswig-Holstein	69	2 318 022	33 595
Thüringen	88	1 729 242	19 651

Hessen
Ist-Zahl
137
4372788
31918

Quelle: https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/a333e523-0717-42ad-a772-d5ad7e7e97cc/ltw_erg_gesamt.pdf



**Stellungnahme des Bundes der Steuerzahler Hessen e.V. zur
schriftlichen Anhörung
zum Gesetzentwurf Fraktion der Freien Demokraten für ein
Gesetz zur Änderung des Hessischen Landtagswahlgesetzes – Drucks. 20/3680
und zum dringlichen Gesetzentwurf der Fraktion der AfD für ein
Gesetz zur Änderung des Landtagswahlgesetzes – Drucks. 20/3729 –**

Vorbemerkungen:

Der Bund der Steuerzahler (BdSt) Hessen hat bereits im Oktober 2018, also unmittelbar nach der letzten Landtagswahl, eine Reform des Landtagswahlrechts gefordert. Das bisherige Wahlrecht führt in einem Landtag mit sechs Fraktionen in Abhängigkeit vom Wahlergebnis, aber dennoch mit recht großer Wahrscheinlichkeit, zur Entstehung von Überhang- und Ausgleichsmandaten. Die so erzeugte Vergrößerung des Landtags kommt nicht aufgrund objektiver Erfordernisse zustande, sondern als „Zufallsprodukt“ eines veränderten Parteiensystems. Schaut man sich die Wahlergebnisse der letzten Jahre im Bund und in den einzelnen Bundesländern an, dann ist nicht davon auszugehen, dass diese Entwicklung nur vorübergehend oder gar ein einmaliger Zufall ist. Parlamente mit fünf oder sechs Fraktionen dürften vielmehr auf absehbare Zeit eher die Regel als die Ausnahme sein. Da die zufällige Vergrößerung von hauptamtlichen Parlamenten zu deutlichen Akzeptanzproblemen bei den Wählern und beachtlichen Mehrkosten für die Steuerzahler führt, sieht der hessische Steuerzahlerbund dringenden Handlungsbedarf.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der Bund der Steuerzahler Hessen sehr, dass die Reform des Landtagswahlrechts mit den beiden vorliegenden Gesetzentwürfen nun endlich auch im parlamentarischen Verfahren angekommen ist. In der 1. Lesung am 30.09.2020 wurden eine Reihe von Gegenargumenten vorgetragen, die aus Sicht des hessischen Steuerzahlerbunds nicht stichhaltig sind.

Hierzu gehört der mehrfach vorgetragene Einwand, man möge vor einer Diskussion über eine Reform des Landtagswahlrechts zunächst die Ergebnisse der Wahlkreis-kommission abwarten, die einen Neuzuschnitt der 55 Wahlkreise vornehmen soll. Wenn eine Veränderung der Zahl der Wahlkreise ernsthaft diskutiert wird, dann wäre es doch im Gegenteil notwendig, zunächst die endgültige Zahl der Wahlkreise festzulegen und dann deren Zuschnitt abschließend zu beraten. Zudem dürfte ein weiteres Abwarten dazu führen, dass eine Reform vor der nächsten Landtagswahl nur schwer möglich ist.

Dass eine Änderung des Wahlgesetzes jedenfalls vor der nächsten Landtagswahl von mehreren Fraktionen nicht gewünscht ist, legt auch das Argument nahe, es habe

sich bei der Zahl der Überhang- und Ausgleichsmandate um einen einmaligen Vorgang gehandelt, man solle doch zunächst die weitere politische Entwicklung abwarten. Richtig ist der Hinweis, dass es eine solche Zahl an zusätzlichen Mandaten in Hessen noch nicht gab. Die Wahlergebnisse und Umfragen der letzten Jahre im Bund und in den Bundesländern legen lassen allerdings nicht den Schluss zu, dass es sich beim Wahlergebnis vom 28. Oktober 2018 um einen einmaligen Zufall gehandelt hat. Es gibt mindestens sieben Parteien, denen – je nach politischer Lage – der Einzug in die Parlamente von Bund und Ländern zuzutrauen ist. Von einer Rückkehr zu einem Fünf- oder gar Vier-Parteien-System kann auf absehbare Zeit nicht ausgegangen werden. Ein Wahlrecht sollte aus Sicht des BdSt Hessen im Idealfall so gestaltet sein, dass die Entstehung von Überhang- und Ausgleichsmandaten unabhängig vom Wahlergebnis ausgeschlossen oder zumindest sehr unwahrscheinlich ist.

Unbestreitbar richtig ist das Argument, eine Verringerung der Zahl der Wahlkreise führe dazu, dass Wahlkreiskandidaten besonders im ländlichen Raum große Strecken zurücklegen müssten und mehr Wähler durch einen Wahlkreiskandidaten repräsentiert würden. Es stellt sich dann allerdings die Frage, wieso es bei Bundestagswahlen möglich ist, dass 22 direkt gewählte Abgeordnete die hessischen Wähler repräsentieren, während es bei der Landtagswahl 55 sein sollen. Die Zahl 55 ist genauso willkürlich gewählt, wie jede andere denkbare Zahl. In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass es erst seit der Landtagswahl von 1970 insgesamt 110 Mandate und 55 Wahlkreise gibt. Bei der Landtagswahl 1966 waren es noch 96 Mandate und 48 Wahlkreise. Die Abgeordneten des Hessischen Landtags repräsentieren alle hessischen Bürger, nicht nur die Bewohner des eigenen Wahlkreises. Auch in kleinen Fraktionen ist es üblich, dass für jeden Landkreis und jede kreisfreie Stadt ein Ansprechpartner benannt wird. Die notwendige Bürgernähe wird also nicht nur durch den direkt gewählten Abgeordneten eines Wahlkreises sichergestellt, sondern auch durch die Abgeordneten der anderen Fraktionen, die für den Wahlkreis „zuständig“ sind. Deshalb ist nicht zu befürchten, dass eine Verringerung der Zahl der Wahlkreise notwendigerweise weniger Bürgernähe bedeutet. Es kommt immer darauf an, wie intensiv die einzelnen Abgeordneten für Bürgerkontakte zur Verfügung stehen.

Der Bund der Steuerzahler Hessen appelliert an alle Fraktionen des Hessischen Landtags, deutlich zu machen, ob sie grundsätzlich für eine Reform des Landtagswahlrechts zur Verfügung stehen, oder ob sie einen Reformbedarf bestreiten. Die Anhörung sollte – grundsätzliche Reformbereitschaft vorausgesetzt – genutzt werden, um zwischen den Fraktionen und mit den Anzuhörenden in einen ergebnisoffenen Austausch darüber einzutreten, wie ein über die Fraktionsgrenzen hinaus mehrheitsfähiges neues Wahlrecht aussehen könnte.

Situation nach der Landtagswahl vom 28. Oktober 2018

Seit der letzten Landtagswahl gibt es auch in Hessen ein durch Überhang- und Ausgleichsmandate deutlich vergrößertes Landesparlament. Die Ausweitung gegenüber der Mandatszahl ohne Überhang- und Ausgleichsmandate beträgt fast ein Viertel und ist somit prozentual noch deutlich größer als beim Bundestag. Damit steigen zwangsläufig auch die Kosten für die Steuerzahler, da für jeden zusätzlichen Abgeordneten auch zusätzliche Aufwendungen für Diäten, Ausstattung, Büroflächen, Personal, Reisen usw. anfallen. Gleichzeitig gewinnt die parlamentarische Arbeit durch mehr Abgeordnete aber nicht automatisch an Qualität oder wird dadurch gar die Demokratie gestärkt. Viele Bürger haben nach der Landtagswahl in Zuschriften an den Bund der Steuerzahler Hessen die überflüssigen Kosten der Parlamentsvergrößerung beklagt. Auch die Frage nach der künftigen Arbeitsfähigkeit des Landtags wurde häufig aufgeworfen. Aus der Landespolitik war in früheren Jahren nicht zu vernehmen, dass der Hessische Landtag zu klein sei, um seine Aufgaben und die notwendige Bürgernähe zu gewährleisten. Deshalb muss davon ausgegangen werden, dass die durch das Wahlergebnis hervorgerufene Vergrößerung nicht mit gleichzeitigen sachlichen Erfordernissen einhergeht.

Reformbedarf zu ignorieren kann Politikverdrossenheit steigern

Selbstverständlich kann und darf die Arbeit eines Landesparlaments – wie auch des Bundestags – nicht vorrangig unter Kostenaspekten betrachtet werden. Es wäre jedoch aus Sicht des Bundes der Steuerzahler Hessen nicht vermittelbar, wenn die Verärgerung vieler Bürger über sachlich nicht erforderliche Parlamentsvergrößerungen einfach ignoriert werden würde. Die langwierige Diskussion auf Bundesebene, die am Ende zu einer geringfügigen und aus Sicht des Steuerzahlerbunds alles andere als überzeugenden Änderung des Bundeswahlgesetzes geführt hat, ist geeignet, die oft diskutierte Politikverdrossenheit noch zu verstärken. Daran sollte niemand ein Interesse haben. Umso wichtiger wäre es aus Sicht des BdSt Hessen, dass der Hessische Landtag das Signal sendet, frühzeitig und parteiübergreifend nach einem Weg zur Reduzierung der Mandatszahl auf die eigentlich vorgesehenen 110 Sitze zu suchen.

Vorstoß des BdSt Hessen im Januar 2020

Im ersten Jahr der Legislaturperiode war für den Bund der Steuerzahler Hessen nicht erkennbar, dass die Fraktionen das Thema aktiv angehen würden, es gab lediglich einige Äußerungen von Landespolitikern, die Handlungsbedarf einräumten. Der Verein hat deshalb im Januar 2020 alle Fraktionen angeschrieben und eine baldige öffentliche Expertenanhörung des Hessischen Landtags zur Reform des Wahlrechts angeregt. Oberstes Ziel der Neuregelung müsse es sein, dass eine Reduzierung der Zahl der Mandate auf höchstens 110 sichergestellt wird. Wünschenswert wäre es aus Sicht des Bundes der Steuerzahler darüber hinaus, dass durch die anstehende

Reform die Unabhängigkeit der Abgeordneten gestärkt wird, indem die Einflussmöglichkeiten der Wähler auf die Zusammensetzung des Landtags verbessert werden. Um dies zu erreichen, wäre es sinnvoll, auch die Erfahrungen mit den Landtagswahlen von Bayern und Baden-Württemberg auszuwerten. Durch die Reform und die Rückführung der Mandate muss nach Auffassung des Bundes der Steuerzahler erreicht werden, dass – unabhängig von Wahlergebnissen – die Kosten des Landtags wieder reduziert und künftige unnötige Kostensteigerungen durch Überhang- und Ausgleichsmandate verhindert werden.

Grundsätzliche Reformoptionen

Es gibt eine Fülle von grundsätzlich denkbaren Reformoptionen. Einige davon sollen nachfolgend kurz aus Sicht des Bundes der Steuerzahler Hessen dargestellt werden. Eine Bewertung aus verfassungsrechtlicher Sicht soll im Rahmen dieser Stellungnahme bewusst nicht vorgenommen werden, dieser Aspekt wird von mehreren anderen Anzuhörenden bestmöglich abgedeckt.

1. Reine Verhältniswahl mit starren Parteilisten

In einem solchen Wahlsystem fielen keine Überhang- und Ausgleichsmandate an. Der Nachteil wäre, dass die Wähler weniger Einfluss auf die Zusammensetzung der Parlamente hätten und durch den Wegfall der direkt gewählten Wahlkreis-Abgeordneten unklar wäre, welcher Landtagsabgeordneter erster Ansprechpartner der einzelnen Bürger einer Region ist.

2. Verhältniswahl mit Kumulieren und Panaschieren oder ähnlichen Formen zur Veränderung der Bewerber-Reihung auf Parteilisten

Auch bei einem solchen Wahlsystem gäbe es keine Überhang- und Ausgleichsmandate, doch anders als bei der reinen Verhältniswahl hätten die Wähler wie bei Kommunalwahlen in Hessen einen größeren Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlaments. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass sich schon bei der Kommunalwahl viele Wähler durch große Stimmzettel mit vielen Namen überfordert fühlen. Auf Landesebene käme als Problem hinzu, dass die meisten örtlichen Kandidaten außerhalb ihrer Heimatregion kaum bekannt sein dürften. Zudem hätten Kandidaten aus Hochburgen ihrer jeweiligen Partei oder aus besonders bevölkerungsreichen Regionen einen kaum auszugleichenden Standortvorteil.

3. Reine Mehrheitswahl (Persönlichkeitswahl)

Eine reine Persönlichkeitswahl in 110 Wahlkreisen würde ebenfalls sicherstellen, dass keine Überhang- und Ausgleichsmandate anfallen. Es würde jedoch in fast jedem Wahlkreis eine Mehrheit der Stimmen unberücksichtigt bleiben. Da nur der Gewinner des jeweiligen Wahlkreises ins Parlament einziehen kann, wären die Parteien zu intransparenten Absprachen und die Konzentration auf ausgewählte Wahlkreise gezwungen. Trotz der erheblichen Verzerrungen eines solches Wahlrechts ziehen im Vereinigten Königreich durch Konzentration kleinerer Parteien auf aussichtsreiche

Wahlkreise und Regionalparteien deutlich mehr Parteien in das Parlament ein als derzeit in Deutschland.

4. Personalisierte Verhältniswahl mit einer verringerten Zahl an Wahlkreisen

Diese Option wurde im Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten aufgegriffen. Je stärker man die Zahl der Wahlkreise senkt, desto geringer ist die Gefahr von Überhang- und Ausgleichsmandaten. Große Wahlkreise reduzieren allerdings grundsätzlich den Bekanntheitsgrad der Kandidaten innerhalb des Wahlkreises und erschweren die Wahlkreisbetreuung.

5. Weitere Modifikationen der personalisierten Verhältniswahl

Hier wäre beispielsweise die Berechnung der Zahl der Mandate pro Partei nach dem Verhältnis der Stimmen und eine anschließende Verteilung der so errechneten Mandate auf die örtlichen Kandidaten, die die besten Stimmergebnisse ihrer Partei aufweisen, denkbar. Der Vorschlag im Gesetzentwurf der AfD-Fraktion, die Zahl der einer Partei zugeteilten Wahlkreis-Mandate auf den nach dem Verhältnis der Landesstimmen errechneten Anspruch auf Sitze zu begrenzen, geht in eine ähnliche Richtung. Auch so könnten Überhang- und Ausgleichsmandate ausgeschlossen werden. Unabhängig von der umstrittenen Frage, ob ein solches Wahlsystem zulässig wäre, könnte es zu Akzeptanzproblemen bei den Wählern führen, wenn nicht mehr gewährleistet ist, dass ein Direktkandidat, der in seinem Wahlkreis die meisten Stimmen erringt, auch tatsächlich ins Parlament einzieht. Gleichzeitig könnten dann Kandidaten anderer Parteien, die weniger Stimmen erzielt haben, ein Mandat erringen.

6. Graben-Wahlrecht

Schließlich gäbe es noch die Möglichkeit, die Entstehung von Überhang- und Ausgleichsmandaten mit einem Graben-Wahlrecht auszuschließen, in dem die eine Hälfte der Mandate über die Wahlkreisstimmen und unabhängig davon die andere Hälfte der Mandate über die Landesstimme vergeben werden. Dies könnte allerdings ähnlich wie eine reine Persönlichkeitswahl in 110 Wahlkreisen zu einer erheblichen Verzerrung des Wählerwillens führen, die ebenfalls Akzeptanzprobleme zur Folge haben könnte.

Zusammenfassung

Der Bund der Steuerzahler Hessen begrüßt die Gesetzentwürfe zur Reform des Landtagswahlrechts, empfiehlt aber zum jetzigen Zeitpunkt kein konkretes Reformkonzept. Wir halten verschiedene Lösungswege zur Reduzierung der Mandatszahl für denkbar, appellieren aber dringend an alle Fraktionen, den Reformbedarf anzuerkennen und eine Änderung des Wahlrechts nicht auf die lange Bank zu schieben.

Vielmehr sollten die Auswirkungen der unterschiedlichen denkbaren Reformmodelle von den Landtagsfraktionen sorgfältig abgewogen und anschließend eine möglichst breit getragene Verständigung noch mit Wirkung zur nächsten Landtagswahl herbei-

geführt werden. Die schriftliche Anhörung sollte nicht der Abschluss, sondern lediglich der Auftakt zu einer breiteren Diskussion um den besten Weg hin zu einer Reform sein. Die vorliegenden Gesetzentwürfe einfach abzulehnen ohne eine überzeugende Alternative zu erarbeiten, wäre den Bürgern nach Überzeugung des hessischen Steuerzahlerbunds nicht vermittelbar.

Wiesbaden, 11.01.2021



Joachim Papendick

Vorsitzender