

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. Verfahrenstechnisch 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