



HESSISCHER LANDTAG

22. 11. 2019

Kleine Anfrage

Klaus Gagel (AfD) vom 30.09.2019**Fehler bei der Mandatsberechnung im Hessischen Landtag****und****Antwort****Minister des Innern und für Sport**

Vorbemerkung Fragesteller:

Bei der Landtagswahl 2018 kam es gemäß amtlichem Endergebnis zu einer Situation, dass eine Fraktion, nämlich die CDU, mehr Mandate errungen hatte als ihr Mandate nach dem Verhältniswahlrecht zugestanden hätten.

Dies führt gemäß Landeswahlgesetz zu einer Zuteilung von Überhangmandaten für die CDU. Gemäß amtlichem Endergebnis betrug der numerische ideale Sitzanspruch der jeweiligen Partei:

776.910 Stimmen für die CDU 31,72429077

570.446 Stimmen für die SPD 23,29355366

570.512 Stimmen für B90/Grüne 23,29624870

181.332 Stimmen für die Linke 7,40449871

215.946 Stimmen für die FDP 8,81792446

378.692 Stimmen für die AfD 15,46348370

Jeder Sitzanspruch der einen Partei steht dabei in einem exakten Verhältnis zum Sitzanspruch der anderen Parteien (Proportion).

Diese Proportion der einzelnen Parteien zur CDU lauten ohne Überhangmandate wie folgt: SPD 1,361934345; BÜNDNIS90/GRÜNE 1,361776791; LINKE 4,284461655; FDP 3,597704986; AfD 2,051561693.

Mit der Zuteilung von 8 Überhangmandaten an die CDU hat sich deren Sitzanspruch um 8 auf 39,72429077 erhöht.¹ Dementsprechend hat sich auch die Proportion der anderen Parteien zur CDU verändert.

Um die alte Proportion zur CDU wiederherzustellen, muss die Gesamtanzahl der Abgeordneten im Landtag solange erhöht werden, bis diese Proportion exakt wiederhergestellt ist (§ 10 Absatz 5, Satz 2 HLWG). Dadurch werden die Anzahl der Überhangmandate durch die Vergabe von Ausgleichsmandaten an die anderen Parteien ausgeglichen.

Der proporzertretende Wert von 39,72429077 der CDU wird erst dann wieder erreicht, wenn die Gesamtanzahl der Sitze im Landtag auf 138 erhöht wird.

Dieses Ergebnis steht im Widerspruch zum Ergebnis des Landeswahlleiters. Denn dieser weist als Gesamtanzahl für den Landtag nur 137 Sitze aus.

Fälschlicherweise lässt der Landeswahlleiter die Erhöhung zur Gesamtanzahl der Sitze im Landtag schon bei der proporzertretenden Dezimalzahl 39,5111621 für die CDU enden, anstatt richtigerweise die Dezimalzahl bis auf 39,72429077 zu erhöhen. Mit dieser falschen Vorgehensweise wird die proporzertretende Sitzanzahl der CDU durch den Landeswahlleiter um 0,21312867 Anteile grundlos verkürzt. Damit verkürzen sich logischerweise auch die Anteile der anderen Parteien im Verhältnis zueinander und erhalten damit weniger Ausgleichsmandatsanteile als Ihnen eigentlich zuständen.

Man könnte hier bei der Begründung der Berechnung des Wahlergebnisses durch den Landeswahlleiter auf den ersten Blick auf den trivialen Gedanken kommen, dass dieser die Annahme vertritt, dass die Anzahl der hinzuzufügenden Überhangmandate keine ganze Zahl sei, sondern eine Dezimalzahl. Denn in der offiziellen Aufstellung des Landeswahlleiters, zur Begründung der Berechnung des Wahlergebnisses, endet seine Erhöhung bei der proporzertretenden Sitzzahl für die CDU bei 39,5111621 und nicht richtigerweise bei 39,72429077. Bei dieser Annahme käme die CDU lediglich auf Überhangmandate von 7,78687144 anstatt auf volle 8 Mandate. Das kann aber nur falsch sein, denn ein Überhangmandat ist per Definition ein Abgeordnetensitz und daher eine ganze Zahl.

¹ 39,72429077 ist der ideale Sitzanspruch der CDU und zugleich der proporzertretende Wert der Sitzansprüche der anderen Parteien zueinander.

Die einzige vorstellbare Begründung hierfür könnte sein, dass der Landeswahlleiter annimmt, er dürfe bei einer Gesamtanzahl von 137 Sitzen im Landtag, die dafür errechnete Sitzanzahl der CDU von 39,5111621, der damit über den Dezimalwert von 0,50 liegt, auf die nächsthöhere Ganzzahl von 40 aufrunden. Zur Begründung führt er an: „Die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze muss auf Grund der entstandenen Überhangmandate so lange erhöht werden, bis die Verhältnisrechnung für die CDU zu einem Ergebnis führt, bei dem ihr Anspruch auf insgesamt 40 Sitze erfüllt wird“.²

Diese Regelung steht aber nirgendwo im Hessischen Landeswahlgesetz.³ Zudem verletzt sie das im Landeswahlgesetz wohl verankerte Proportionsprinzip, weil die Mehrheitsverhältnisse aus dem Wahlergebnis dann nicht mehr korrekt abgebildet werden.

Dementsprechend verkürzt hier der Landeswahlleiter den proporzehaltenden Sitzanteil der CDU ohne rechtlichen Grund um 0,21312867 Anteile.

Es kommt nicht darauf an, der CDU durch Aufrundung von Zahlenbruchteilen in Höhe von 0,49 einen „Sitzanspruch“ in Höhe von 40 zu verschaffen, sondern es geht alternativlos darum, dass erst bei einer Erhöhung der Landtagsitze auf die Gesamtanzahl von 138 Sitzen, die in § 10 Abs. 5 Satz 2 HLWG manifestierte Definition: „die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze (§ 1 Abs. 1) erhöht sich so lange, bis die nach § 10 Abs. 3 HLWG zu berechnende Proportion erreicht ist.“ – welches im Ergebnis einer idealen Gesamtsitzanzahl von 137,7389976 entspricht – gesetzeskonform erfüllt wird.

Bei der Mandatsverteilung im Hessischen Landtag wurde demnach nicht nach dem Proportionsprinzip, wie im Landeswahlgesetz geregelt, sondern nach einer dem Gesetzestext nicht zu entnehmenden Regelung verteilt, welche eine willkürliche Auffüllung von Überhangmandaten darstellt, um das gewünschte Partikulärergebnis zu erhalten.

Das einzige richtige Ergebnis ist daher, dass die Gesamtsitzanzahl des Landtags auf 138 erhöht wird. Erst dann ist der ideale Zielwert, der Gesamtsitze zur Proportion der Parteien zueinander, von 137,739 Gesamtsitzen erreicht.

Als Referenz für diese Anfrage wird zum einen auf den fristgerechten Einspruch des Fragestellers vom 17.12.2018 und zum anderen auf die Begründung des Landeswahlleiters verwiesen, welche über den in Fußnote 2 genannten LINK abrufbar ist.

Vorbemerkung Minister des Innern und für Sport:

Im Rahmen der nach Art. 75 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen (HV) dem Gesetzgeber obliegenden näheren Ausgestaltung des Landtagswahlrechts hat sich dieser entsprechend dem Bundestagswahlrecht für ein Wahlrecht nach den Grundsätzen einer mit der Personwahl verbundenen Verhältniswahl entschieden. Von den 110 Abgeordneten des Landtags (§ 1 Abs. 1 Landtagswahlgesetz (LWG)) werden 55 Abgeordnete in Wahlkreisen und 55 Abgeordnete aus Landeslisten gewählt (§ 6 LWG). Jeder Wähler hat zwei Stimmen, eine Wahlkreisstimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten und eine Landesstimme für die Wahl einer Landesliste (§ 8 LWG).

Die Sitzverteilung erfolgt nach § 10 LWG durch eine mehrstufige Berechnung:

Für die Verteilung der Sitze auf die Landeslisten werden nur die Parteien und Wählergruppen, die über 5 % der abgegebenen gültigen Landesstimmen erhalten haben, berücksichtigt (§ 10 Abs. 1 LWG).

Die Landesstimmen der an der Sitzverteilung teilnehmenden Parteien und Wählergruppen werden zusammengezählt (§ 10 Abs. 2 Satz 1 LWG). Bei dieser Zahl bleiben Landesstimmen von Wählern unberücksichtigt, die ihre Wahlkreisstimme für einen im Wahlkreis erfolgreichen Bewerber abgegeben haben, der von einer Partei oder Wählergruppe vorgeschlagen ist, für die keine Landesliste zugelassen ist (§ 10 Abs. 2 Satz 2 LWG).

Nach § 10 Abs. 3 Satz 1 LWG werden danach den einzelnen Parteien und Wählergruppen so viele Sitze zugeteilt, wie ihnen im Verhältnis der auf sie entfallenden Landesstimmenzahl zur Gesamtzahl der Landesstimmen aller an der Sitzverteilung teilnehmenden Wahlvorschläge zustehen. Dabei erhält jede Partei oder Wählergruppe zunächst so viele Sitze, wie sich für sie ganze Zahlen ergeben (§ 10 Abs. 3 Satz 2 LWG). Sind danach noch Sitze zu vergeben, so sind sie in der Reihenfolge der höchsten Zahlenbruchteile, die sich bei der Berechnung ergeben, auf die Landeslisten zu verteilen (§ 10 Abs. 3 Satz 3 LWG; sog. Hare/Niemeyer-Verfahren). Über die Zuteilung des letzten Sitzes entscheidet bei gleichen Zahlenbruchteilen das vom Landeswahlleiter zu ziehende Los (§ 10 Abs. 3 Satz 4 LWG).

Nach § 10 Abs. 4 LWG wird von der für jede Partei und jede Wählergruppe so ermittelten Abgeordnetenzahl die Zahl der in den Wahlkreisen von ihr errungenen Sitze – sog. Direktmandat – abgerechnet. Wurden für eine Partei oder Wählergruppe mehr Sitze ermittelt, als sie Direktmandate erhalten haben, werden die ihr noch zustehenden Sitze aus der Landesliste in der dort

² https://wahlen.hessen.de/sites/wahlen.hessen.de/files/sitzverteilung%202018%20Ver%C3%B6ffentlichung_0.pdf

³ Rheinland-Pfalz verwendet im Gegensatz zu Hessen das Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë)

festgelegten Reihenfolge besetzt. Bewerber, die bereits in einem Wahlkreis gewählt sind, bleiben auf der Landesliste unberücksichtigt. Entfallen auf eine Landesliste mehr Sitze als Bewerber benannt sind, so bleiben diese Sitze unbesetzt.

Hat eine Partei oder Wählergruppe mehr Direktmandate erhalten als ihr Sitze nach § 10 Abs. 3 LWG zufallen (sog. Überhangmandate), verbleiben ihr diese in den Wahlkreisen errungenen Sitze gemäß § 10 Abs. 5 Satz 1 LWG erhalten. In diesem Fall erhöht sich nach § 10 Abs. 5 Satz 2 LWG die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze nach § 1 Abs. 1 LWG so lange, bis die nach § 10 Abs. 3 LWG zu berechnende Proportion erreicht ist (sog. Ausgleichsmandate).

Nach dem ausdrücklichen Wortlaut des § 10 Abs. 5 Satz 2 LWG bezieht sich die für die Zuteilung der Ausgleichsmandate geforderte Berechnung der Proportion nicht auf die Sitzansprüche der Parteien, sondern auf ganze Sitze. Sitzansprüche von Parteien oder Wählergruppen sind lediglich das Ergebnis der Berechnung nach § 10 Abs. 3 Satz 1 LWG. § 10 Abs. 5 Satz 2 LWG verweist allerdings für die zu berechnende Proportion auf den gesamten § 10 Abs. 3 LWG und damit auch auf § 10 Abs. 3 Satz 2 und 3 LWG, nach denen aus den Sitzansprüchen der Parteien eine Zuteilung zu ganzen Sitzen vorgenommen wird. § 10 Abs. 3 LWG sieht als Rechtsfolge entsprechend seines Zwecks eine konkrete Verteilung der Sitze vor, für die die Ermittlung der Sitzansprüche nur ein notwendiger Zwischenschritt ist. Danach muss für die Verteilung der Ausgleichsmandate iterativ die Gesamtzahl der Sitze des Hessischen Landtags so lange erhöht werden, bis nach einer vollständigen Berechnung der Sitze nach § 10 Abs. 3 LWG der Partei, die die Überhangmandate erhalten hat, die Mandate auch nach dem Ergebnis der Sitzverteilung des § 10 Abs. 3 LWG zustehen.

Der Landeswahlausschuss hat in seiner öffentlichen Sitzung am 16.11.2018 das Wahlergebnis im Land festgestellt. Nach dem endgültigen Wahlergebnis haben die nachfolgenden Parteien mehr als 5 % der Landesstimmen erhalten und haben an der Sitzverteilung teilgenommen:

Partei: Anzahl der Landesstimmen:

• CDU	776.910
• SPD	570.446
• GRÜNE	570.512
• DIE LINKE	181.332
• FDP	215.946
• AfD	378.692

Für die Verteilung der Sitze ist gesetzlich ausschließlich der Landeswahlausschuss zuständig (§ 37 Satz 2 LWG, § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 8 und 9 der Landeswahlordnung (LWO)). Der Landeswahlausschuss hat in seiner öffentlichen Sitzung am 16.11.2018 u.a. folgende Feststellungen getroffen (vgl. öffentliche Bekanntmachung des endgültigen Ergebnisses der Landtagswahl (StAnz. S. 1397 [1411f.])):

„2. Zahl der Sitze, die den einzelnen Parteien aufgrund des Landesstimmenergebnisses bei 110 Sitzen zustehen:

• Christlich Demokratische Union Deutschlands – CDU –	32
• Sozialdemokratische Partei Deutschlands – SPD –	23
• BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – GRÜNE –	23
• DIE LINKE – DIE LINKE –	7
• Freie Demokratische Partei – FDP –	9
• Alternative für Deutschland – AfD –	16

3. Die CDU hat in den Wahlkreisen 40 Mandate gewonnen; die acht den Anspruch nach dem Verhältnis der Landesstimmen übersteigenden Mandate verbleiben ihr als sogenannte Überhangmandate.

4. Die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze erhöht sich bei der Entstehung von Überhangmandaten so lange, bis die Proportion wieder erreicht ist, die auf der Grundlage des Landesstimmenergebnisses der an der Sitzverteilung teilnehmenden Parteien errechnet ist. Diese Vorgabe ist bei 137 Sitzen erfüllt.

5. Zahl der Sitze, die den einzelnen Parteien einschließlich der Überhang- und Ausgleichsmandate zustehen:

• Christlich Demokratische Union Deutschlands – CDU –	40
• Sozialdemokratische Partei Deutschlands – SPD –	29
• BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – GRÜNE –	29

- DIE LINKE – DIE LINKE – 9
- Freie Demokratische Partei – FDP – 11
- Alternative für Deutschland – AfD – 19“

Nach der Anlage 3 der Niederschrift des Landeswahlausschusses vom 16.11.2019 wurde für die Zuteilung der Ausgleichsmandate die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze so lange erhöht, bis nach dem Ergebnis der Sitzverteilung des § 10 Abs. 3 LWG der Anspruch der CDU auf 40 Sitze erstmals erfüllt ist; dies ist bei einer Gesamtzahl von 137 Sitzen der Fall. Überhangmandate sind ebenfalls bei der Landtagswahl am 18.01.2009 angefallen. Bei dieser Wahl hatte die Partei CDU in den Wahlkreisen 46 Mandate errungen, während ihr nach dem Ergebnis ihrer Landestimmen nur 42 Mandate zustanden; die vier den Anspruch nach dem Verhältnis der Landestimmen übersteigenden Mandate verblieben ihr als Überhangmandate (vgl. öffentliche Bekanntmachung des endgültigen Ergebnisses der Landtagswahl am 18.01.2009 (StAnz. S. 471 [499]). Der damalige Landeswahlausschuss hatte für die Zuteilung der Ausgleichsmandate die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze ebenfalls so lange erhöht, bis die vollständige Verhältnisrechnung des § 10 Abs. 3 LWG für die Partei CDU zu einem Ergebnis führte, bei dem ihr Anspruch auf insgesamt 46 Sitze erstmals erfüllt wurde; dies war bei der damaligen Sitzverteilung bei 118 Sitzen der Fall.

Der Landeswahlausschuss ist ein unabhängiges Wahlorgan, welches nur dem Gesetz unterworfen ist. Die Überprüfung der vom Landeswahlausschuss festgestellten Sitzverteilung obliegt im Rahmen der Überprüfung der Wahl nach Art. 78 Abs. 1 Satz 1 HV dem beim Landtag gebildeten Wahlprüfungsgericht. Im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Aufgabenzuweisung ist der Landesregierung eine Überprüfung oder Bewertung der Feststellungen des Landeswahlausschusses verwehrt.

Diese Vorbemerkungen vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit dem Chef der Staatskanzlei wie folgt:

- Frage 1. Ist die Zuteilung von Überhangmandaten gem. Landeswahlgesetz tatsächlich faktisch und damit auch rechnerisch immer eine ganze Zahl?
- Frage 2. Falls nein: Ist es richtig, dass der CDU bei der Berechnung der Sitzanzahl im Hessischen Landtag nach der Landtagswahl 2018 rechnerisch eine von 8,00000000 abweichende Anzahl von Überhangmandaten zugeordnet wurde, die nur faktisch, aber eben nicht exakt rechnerisch zu einer Zuordnung von 8 Überhangmandaten geführt haben?
- Frage 3. Falls Frage 2 ja: Welche Rechtsgrundlage liegt dieser Vorgehensweise zugrunde?
- Frage 4. Ist es richtig, dass der Faktor zum Erhalt der Proportion bei Zufügung von 8 ganzzahligen Überhangmandaten für die Berechnung von proportionserhaltenden Ausgleichsmandaten der anderen Fraktionen gemäß § 10 Abs. 5 Satz 2 Landeswahlgesetz und Hare-Niemeyer im Falle von 8 Überhangmandaten für die CDU-Fraktion 1,252172698 betragen müsste:
(39,72429077/31,72429077 = 1,252172698)?
- Frage 5. Falls Frage 4 nein: Führt der in der Begründung des Landeswahlleiters angegebene rechnerische Sitzanspruch von 39,5111621 für die CDU zu einer Verfälschung des proportionserhaltenden Faktors auf 39,5111621/31,72429077 = 1,24545454?
- Frage 6. Warum wurde eine vom Landeswahlleiter eine „frei erfundene Regelung“, die sich in keiner Verordnung und in keinem Gesetzestext findet, über das im Landeswahlgesetz verankerte Proportionsprinzip gestellt?
- Frage 7. Ist es richtig, dass dies, durch den in Frage 5 anders berechneten Faktor eine geringere Anzahl von Ausgleichsmandaten für die Oppositionsparteien zustande kommt, nämlich statt 20 nur 19 Mandate?
- Frage 8. Ist es richtig, dass sich die Gesamtanzahl der Mandate des Hessischen Landtages im Fall von Ausgleichs- und Überhangmandaten folgendermaßen berechnet: Gesetzliche Anzahl der Mitglieder des Hessischen Landtages multipliziert mit dem proportionserhaltenden Faktor, also im vorliegenden Fall 110 * 1,252172698 = 137,738996?

Die Fragen 1 bis 8 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Wie in der Vorbemerkung bereits ausgeführt, hat der Landeswahlausschuss das Wahlergebnis und die Sitzverteilung im Landtag in eigener Zuständigkeit festgestellt. Die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Sitzverteilung bleibt dem Wahlprüfungsverfahren vorbehalten. Dem kann und will die Landesregierung nicht vorgreifen.

Frage 9. Vorausgesetzt den Fall, dass die Mandatsberechnung tatsächlich fehlerhaft ist: Sind alle Beschlüsse des Hessischen Landtages sowie seiner Gremien und alle Maßnahmen der zu Unrecht im Amt befindlichen Hessischen Landesregierung nichtig?

Die Prüfung der Gültigkeit der Wahl obliegt nach Art. 78 Abs. 1 Satz 1 HV zunächst ausschließlich dem beim Landtag gebildeten Wahlprüfungsgericht; gegen den Beschluss des Wahlprüfungsgerichts ist die Wahlprüfungsbeschwerde nach § 52 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof statthaft (§ 17 Satz 1 Wahlprüfungsgesetz). Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts verlangen die einmal durch eine Wahl hervorgebrachten Volksvertretungen wegen der diesen zukommenden Funktionen größtmöglichen Bestandschutz (BVerfG, Beschluss vom 20.10.1993, Az. 2 BvC 2/91). In seinem Beschluss vom 11.10.1972, Az. 2 BvR 912/71, hat das Bundesverfassungsgericht im Rahmen einer Entscheidung zu einer fehlerhaften Sitzverteilung des Landtags Rheinland-Pfalz ausdrücklich klargestellt, dass die Rechtsgültigkeit der Beschlüsse und Handlungen des Landtags in seiner bisherigen Zusammensetzung durch die Entscheidung nicht in Frage gestellt wird. In gleicher Weise hat der Hessische Staatsgerichtshof deutlich gemacht, dass die rechtsgestaltende Entscheidung des Wahlprüfungsgerichts ex nunc wirkt und damit die Rechtswirksamkeit der Gesetzesbeschlüsse sowie der sonstigen Handlungen und Maßnahmen des Hessischen Landtags nicht zu berühren vermag (Urteil vom 7. Juli 1977, P.St. 743, StAnz. 1977, 1526, 1539 m.w.N.).

Eine veränderte Mandatsberechnung hätte daher keine Auswirkungen auf die bisherigen Handlungen und Beschlüsse des Hessischen Landtags und der Hessischen Landesregierung als Verfassungsorgane und wäre damit auch ohne Einfluss auf ihre Legitimität. Die Unterstellung des Fragestellers, „die Landesregierung befinde sich zu Unrecht im Amt“ entbehrt damit jeglicher Grundlage.

Wiesbaden, 6. November 2019

Peter Beuth