

**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](#) –**

- |     |  |       |
|-----|--|-------|
| 9.  | Prof. Dr. Georg Hermes, Goethe-Universität Frankfurt am Main                               | S. 44 |
| 10. | Prof. Dr. Dr. Martin Will, EBS Law School  | S. 48 |
| 11. | Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer | S. 57 |



Prof. Dr. G. Hermes - Goethe-Universität Frankfurt am Main;  
 Fach 7 • Postfach 11 19 32 • D-60054 Frankfurt am Main

Fachbereich Rechtswissenschaft

Prof. Dr. Georg Hermes

Professur für Öffentliches Recht

Hausanschrift:  
 Theodor-W.-Adorno-Platz 4 (RuW)  
 D- 60629 Frankfurt am Main

Telefon +49 (0)69-798 34275

Telefax +49 (0)69-798 34512

E-Mail [Sekr.Hermes@jur.uni-frankfurt.de](mailto:Sekr.Hermes@jur.uni-frankfurt.de)

[www.jura.uni-frankfurt.de](http://www.jura.uni-frankfurt.de)

12.01.2021

## **Gesetzentwürfe der Fraktion der Freien Demokraten (Drs. 20/3680) und der Fraktion der AfD (Drs. 20/3729) zur Änderung des Landtagswahlgesetzes**

Stellungnahme (Thesen) für den Innenausschuss des Hessischen Landtags

*Beide Gesetzentwürfe greifen das politisch zu bewertende Problem auf, dass das geltende Landtagswahlgesetz durch Überhang- und Ausgleichsmandate zu einer erheblichen Steigerung der Zahl der Landtagsmandate führen kann (dazu 1.). Der Entwurf der Fraktion der Freien Demokraten bietet dafür allerdings keine Lösung, weil er die bisherige gesetzliche Wahlkreiseinteilung ersatzlos streicht und damit ein nicht vollziehbares – und deshalb verfassungswidriges – Landtagswahlgesetz hervorbringen würde (dazu 2.). Der Gesetzentwurf der Fraktion der AfD kopiert einen Vorschlag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aus dem Jahr 2011, der das Spannungsverhältnis zwischen personalisierter Wahl in Wahlkreisen und Verhältniswahl nach Landeslisten in verfassungsrechtlich zulässiger Weise zugunsten des Verhältniswahlprinzips auflöst, was allerdings mit offensichtlichen Nachteilen für die Bedeutung der (Erst-)Stimme in den Wahlkreisen verbunden ist (dazu 3.).*

### **1. Zum Ausgangspunkt beider Gesetzentwürfe: Deutlich erhöhte Zahl der Landtagsabgeordneten durch Überhang- und Ausgleichsmandate ist ein politisch zu bewertendes Problem**

Das Defizit des geltenden Landtagswahlgesetzes, das Ausgangspunkt beider Gesetzentwürfe ist, wurde bei der Landtagswahl 2018 offensichtlich: Die gesetzlich in § 1 Abs. 1 Landtagswahlgesetz (LWG) auf 110 festgelegte Abgeordnetenzahl wird durch Überhang- und Ausgleichsmandate nach § 10 Abs. 5 LWG erheblich – um 27 Abgeordnete – überschritten.

Die Nachteile dieser Überschreitung der in § 1 Abs. 1 LWG vorgesehenen Abgeordnetenzahl sind politischer Natur. Es ist Sache des Hessischen Landtags, politisch einzuschätzen, wie erheblich die finanziellen Lasten, wie bedeutsam die praktischen Beeinträchtigungen der Parlamentsarbeit aufgrund

begrenzter Raum- und Landtagsverwaltungskapazitäten und wie gravierend die damit verbundenen Einbußen an Akzeptanz in der Bevölkerung sind.

Obwohl § 10 Abs. 5 LWG dazu führen kann, dass die reguläre Abgeordnetenzahl von 110 durch Überhang- und Ausgleichsmandate auch noch deutlicher überschritten wird als bei der Landtagswahl 2018, verstößt diese Regelung weder gegen die Landes- noch gegen die Bundesverfassung. Die Landesverfassung schreibt die Zahl der Abgeordneten des Hessischen Landtags nicht vor und überlässt die Ausgestaltung des Wahlrechts dem Gesetzgeber. Insbesondere verbietet die Landesverfassung auch nicht ein System personalisierter Verhältniswahl mit Überhang- und Ausgleichsmandaten. Sie schreibt auch nicht vor, wie in einem solchen Wahlsystem das Verhältnis der Zahl von in Wahlkreisen gewählten Abgeordneten zu der Zahl von aus Landeslisten gewählten Abgeordneten zu gestalten ist. Auch aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, der für die Vertretung des Volkes in den Ländern allgemeine, unmittelbare, freie, gleiche und geheime Wahlen vorschreibt, folgen solche Vorgaben nicht.

Zu einem verfassungswidrigen Zustand würde das geltende Landtagswahlrecht erst dann führen, wenn die Überhang- und Ausgleichsmandate eine so hohe Abgeordnetenzahl zur Folge hätten, dass die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Landtags nicht mehr gewährleistet wäre. Anhaltspunkte dafür sind aber zurzeit nicht ersichtlich.

Beide Gesetzentwürfe gehen von der nachvollziehbaren politischen Einschätzung aus, dass die Zahl der Landtagsmandate entsprechend der in § 1 Abs. 1 LWG zum Ausdruck kommenden Intention begrenzt bzw. die Zahl von Überhang- und Ausgleichsmandaten reduziert werden sollte.

## **2. Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten bietet keine Lösung, weil er verfassungswidriges Wahlgesetz (ohne Wahlkreiseinteilung) hervorbringt**

Der Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten wählt als Ansatzpunkt zur Lösung des Problems die Reduzierung der Zahl der Wahlkreise von 55 auf 45, so dass bei gleichbleibender Gesamtzahl der Landtagsabgeordneten zukünftig 65 statt bisher 55 Abgeordnete aus Landeslisten gewählt würden (Neufassung § 6 LWG). Dieser Ansatz ist zwar geeignet, die Zahl der Überhang- und in ihrer Folge auch die Zahl der Ausgleichsmandate zu reduzieren. Er unterliegt auch keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Allerdings fehlt es dem Gesetzentwurf an der erforderlichen Neueinteilung der Wahlkreise, mit der eine Reduzierung von 55 auf 45 Wahlkreise erreicht werden müsste. Da die Wahlkreiseinteilung dem Gesetzgeber obliegt (HessStGH Beschl. v. 14.6.2006 – P.St. 1912, BeckRS 2006, 27134), würde die Annahme des Entwurfs (Streichung von § 7 Abs. 2 LWG in Verbindung mit der Anlage zu dem Gesetz) durch den Landtag dazu führen, dass das Land Hessen nicht mehr über ein vollziehbares Landtagswahlgesetz verfügen würde. Denn ohne gesetzliche Neueinteilung der Wahlkreise wäre die Neuregelung in § 6 LWG (45 Wahlkreisabgeordnete) nicht vollziehbar. Der hessische Gesetzgeber ist aber nach Art. 75 Abs. 3 Satz 1 der Landesverfassung und auch nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG verpflichtet, ein vollzugsfähiges Landtagswahlgesetz zu erlassen und – bis zum Erlass einer Neuregelung – beizubehalten. Folglich muss der Entwurf der Fraktion der Freien Demokraten als verfassungswidriger Torso qualifiziert werden.

## **3. Gesetzentwurf der Fraktion der AfD kopiert Vorschlag der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN aus dem Jahr 2011 zugunsten des Verhältniswahlprinzips**

Der Gesetzentwurf der Fraktion der AfD setzt zur Lösung des Problems bei den Überhangmandaten an. Überhangmandate – und mit ihnen die Ausgleichsmandate – werden vermieden, indem die Zahl der Wahlkreismandate einer Partei oder Wählergruppe begrenzt wird auf die Zahl der Mandate, die der Partei oder Wählergruppe nach dem Ergebnis der Landesstimmen zustehen. Das Spannungsverhältnis zwischen personalisierter Wahl in den Wahlkreisen und Verhältniswahl nach

Landeslisten wird hier also klar zugunsten der Verhältniswahl aufgelöst – mit nicht unerheblichen Nachteilen für das Gewicht und die Bedeutung der (Erst-)Stimme in den Wahlkreisen.

Mit diesem Konzept greift der Entwurf der AfD einen Vorschlag auf, den die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bereits 2011 in ihrem Gesetzentwurf zur Änderung des Bundeswahlgesetzes gemacht hatte (Bundestagsdrucksache 17/4694 vom 9.2.2011). Der in diesem Entwurf enthaltene Vorschlag zur Vermeidung von Überhangmandaten sah folgende Regelung vor:

„Erzielt eine Partei bei der Zuteilung mehr Direktmandate, als ihr Sitze nach Absatz 5 zustehen, so werden die überzähligen Wahlkreissitze der Kandidaten dieser Partei mit dem geringsten prozentualen Stimmenanteil nicht besetzt; bei gleichem Stimmenanteil entscheidet das Los.“

(§ 7 Abs. 6 des Entwurfs, BT-Drs. 17/4694, S. 3).

Ausweislich der Begründung zu dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN geht dieser Vorschlag zurück auf frühere Vorschläge von Prof. Dr. Hans Meyer:

„In seltenen Fällen (insbesondere bei der CSU; vgl. Abschnitt A) kann es vorkommen, dass einer Partei nach der Berechnung nach § 7 weniger Sitze zustehen würden, als sie Direktmandate errungen hat. Die Differenz sind sogenannte Überhangmandate. Nach der Regelung in Absatz 6 werden diese Überhangmandate nicht mehr zuerkannt. Diese Lösung ist angelehnt an frühere Vorschläge von Prof. Dr. Hans Meyer (vgl. Innenausschussdrucksache 16(4)592 B). Unbesetzt bleiben diejenigen überschüssigen Sitze, die den geringsten prozentualen Stimmenanteil aufweisen.“

Alternativ wäre die Fraktion Gesprächsbereit, eine Lösung zu unterstützen, die dahin geht, als zusätzliches Auswahlwahlkriterium beim Wegfall eines Wahlkreismandates auf die Frage abzustellen, ob der Wahlkreis über die Landesliste im Parlament vertreten ist.

Gegen diese Lösung bestehen im Übrigen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. So hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof entschieden, dass eine Regelung zulässig ist, wonach bei Überhängen „die Stimmkreisbewerber in der Reihenfolge der niedrigsten Stimmzahlen ausscheiden“ (vgl. Hans Meyer: Die Zukunft des Bundestagswahlrechts, 2010, S. 86 m. w. N.).“

(BT-Drs. 17/4694, S. 6).

Der Urheber des Vorschlags hatte in seiner Stellungnahme für den Innenausschuss des Deutschen Bundestages zu diesem Vorschlag wie folgt Stellung genommen:

„Verfassungsrechtlich ist die Lösung unproblematisch. Es wird nämlich nicht einem Kandidaten sein Mandat weggenommen, wie oft, selbst von Juristen, gesagt wird, vielmehr erfüllt er die vorher festgelegten Bedingungen eines Mandatsgewinns nicht.“

Da ein Überhang gerade dadurch charakterisiert ist, dass er ein Fremdkörper im Verhältniswahlssystem ist, wird diese Lösung auch der Grundentscheidung in § 1 Satz 2 BWahlG für eine Verhältniswahl gerecht. Sie soll nach dem Gesetz nur mit einer Personenwahl „verbunden“ sein und nicht von ihr dominiert werden. Das jetzige System, das Überhänge in zunehmend größeren Mengen produziert, hat sich entgegen dem Gesetz zu einer Personenwahl entwickelt, die mit einer Verhältniswahl verbunden ist. Bei einem Konflikt zwischen beiden Verteilungsideen dominiert nach geltendem Wahlrecht die Personenwahl.

Außerdem ist nicht zu verkennen, dass das Anwachsen der Überhangmandate, worauf schon verwiesen worden ist, nicht der Stärke, sondern der derzeitigen Schwäche der „großen“ Parteien zu verdanken ist, zu denen auch die große Landespartei CSU gehört. Wie schon gezeigt, schnellte bei einem Verlust von 400.000 Zweitstimmen in Baden-Württemberg 2009 die Zahl der Überhangmandate gegenüber 2005 von 3 auf 10 hoch und in Bayern hat erst der Verlust von

600.000 Zweitstimmen überhaupt dazu geführt, dass Überhangmandate entstanden. Es fällt schwer, das nicht pervers zu finden. Insgesamt haben 24 Überhangmandate einen Wert von 1,6 Millionen Zweitstimmen. Eine solche Zahl von Wählern für die eigene Partei zu überzeugen, machte schon Schwierigkeiten.

Mittlerweile konnten 30 Direktmandate mit weniger als 33% der Stimmen erzielt werden und was die Wahlberechtigten angeht, so hat das „billigste“ Mandat nur 17% der Wahlberechtigten hinter sich sammeln können. Von einer Repräsentation des Wahlkreises wird man bei solchen Zahlen wohl kaum sprechen können.

Abgesehen davon spricht die Verfassung in Art. 38 GG nicht von einer Repräsentation von Wahlkreisen, sondern nur von der Repräsentation des ganzen Volkes. Der Wahlkreis wird im Übrigen auch von den Abgeordneten „vertreten“, die dort kandidiert, das Mandat aber nicht erzielt haben, sondern über die Liste in das Parlament gelangt sind. Nicht von ungefähr finanziert das Abgeordnetengesetz jedem Abgeordneten ein „Wahlkreisbüro“ (§ 12 Abs. 2 Nr. 1).“

(Prof. Dr. Dr. h. c. Hans Meyer, Verfassungsrechtliche Stellungnahme vom 30. August 2011 zu den Wahlrechtsentwürfen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 9. 2. 2011 (BT-Drucks. 17/4694), der Fraktion der SPD vom 24. 5. 2011 (BT-Drucks. 17/5895), der Fraktion DIE LINKE vom 25. 5. 2011 (BT-Drucks. 17/5896) und der Koalitionsfraktionen CDU/CSU und FDP vom 29. 6. 2011 (BT-Drucks. 17/6290), Innenausschuss des Deutschen Bundestages, Ausschussdrucksache 17(4)327 B, S. 19)

Auch wenn man nicht mit dieser Vehemenz für eine Dominanz des Verhältniswahlprinzips in einem gemischten Wahlsystem eintritt, liegt es m.E. eindeutig im Rahmen des gesetzgeberischen Spielraums bei der Ausgestaltung des Wahlsystems, das Spannungsverhältnis zulasten der personalisierten Wahl in Wahlkreisen aufzulösen. Eine gegenteilige Ansicht meint, es handele sich bei der „Kappung“ der Zahl der Wahlkreismandate um die

„Streichung eines nach den Regeln der Mehrheitswahl gewonnenen Mandats aus Gründen, die in der Logik der Verhältniswahl wurzeln“.

Und dies sei

„im Subsystem der Mehrheitswahl ein sach- und wahlgleichheitswidriger Eingriff und dürfte nach der Konkretisierung der im Demokratieprinzip vorausgesetzten Gleichheit der Wahl aus Art. 38 I GG durch das BVerfG nicht zu rechtfertigen sein.“

(so Boehl, Zu viele Abgeordnete im Bundestag?, ZRP 2017, 197, 199)

Das vermag allerdings nicht zu überzeugen. Im „Subsystem“ der Mehrheitswahl kommt es in erster Linie auf die Zählwertgleichheit an. Nach welchen Regeln dann die Wahlkreisstimmen mit gleichem Zählwert auch gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung des Landtags haben (Erfolgswert), hängt maßgeblich davon ab, wie der Gesetzgeber das Verhältniswahlprinzip in Relation zum „Subsystem“ der Mehrheitswahl in den Wahlkreisen ausgestaltet.

Frankfurt am Main, den 12.01.2021



(Prof. Dr. G. Hermes)

**EBS Universität für Wirtschaft und Recht**

Gustav-Stresemann-Ring 3

65189 Wiesbaden

[www.ebs.edu](http://www.ebs.edu)

Prof. Dr. Dr. Martin Will • EBS Universität • Gustav-Stresemann-Ring 3 • 65189 Wiesbaden

**Prof. Dr. iur. Dr. phil. Martin Will,  
M.A., LL.M. (Cambridge)**

Lehrstuhl für Staatsrecht,  
Verwaltungsrecht, Europarecht,  
Recht der Neuen Technologien  
und Rechtsgeschichte

Telefon +49 611 7102 2223

Telefax +49 611 710210 2223

E-Mail: [martin.will@ebs.edu](mailto:martin.will@ebs.edu)

Hessischer Landtag  
Innenausschuss  
z. H. Frau Claudia Lingelbach  
Schloßplatz 1-3

65183 Wiesbaden

9. Januar 2021

## **Stellungnahme im Rahmen der schriftlichen Anhörung zur Änderung des Landtagswahlgesetzes**

Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten für ein Gesetz zur Änderung  
des Landtagswahlgesetzes – Hess. LT-Drs. 20/3680  
und Dringlicher Gesetzentwurf der Fraktion der AfD für ein Gesetz zur Änderung  
des Landtagswahlgesetzes - Hess. LT-Drs. 20/3729

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu den mir vorgelegten Gesetzentwürfen – Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten  
für ein Gesetz zur Änderung des Landtagswahlgesetzes – Hess. LT-Drs. 20/3680  
und Dringlicher Gesetzentwurf der Fraktion der AfD für ein Gesetz zur Änderung des Landtags-  
wahlgesetzes – Hess. LT-Drs. 20/3729 – nehme ich wie folgt Stellung:

### **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. Zentrale Ergebnisse der Stellungnahme

1. Eine Regelung, nach der – wie im Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten (Hess. LT-Drs. 20/3680) vorgesehen – 45 Abgeordnete in den Wahlkreisen und 65 Abgeordnete aus Landeslisten gewählt werden, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Sie ist geeignet, das Auftreten sog. Überhangmandate in angemessener Weise zu verringern. Es wird empfohlen, sie umzusetzen.

2. Eine Regelung, nach der – wie im Gesetzentwurf der Fraktion der AfD (Hess. LT-Drs. 20/3729) vorgesehen – überzählige Mandate einer Partei nicht vergeben werden, begegnet im Lichte des Grundsatzes der gleichen Wahl sowie des Demokratieprinzips verfassungsrechtlichen Bedenken. Es wird daher empfohlen, sie nicht umzusetzen.

3. *De lege ferenda* sollte eine Änderung des LWG genutzt werden, um die im Lichte des Wahlrechtsgrundsatzes der gleichen Wahl bedenklich großzügigen Vorgaben für eine Neuabgrenzung von Wahlkreisen in § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LWG von derzeit 25 % abzusenken und zumindest auch eine Soll-Regelung i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 3 Bundeswahlgesetz (allerdings mit einem niedrigeren Grenzwert als 15 %) einzuführen.

## B. Einführung und Grundlagen

Der Hessische Landtag besteht gem. § 6 LWG grds. aus 110 Abgeordneten, von denen 55 in einer Direktwahl in den Wahlkreisen und 55 aus Landeslisten gewählt werden. Diese Verbindung von Mehrheits- und Verhältniswahl soll ähnlich wie bei Bundestagswahlen einerseits eine enge Bindung eines Teils der Abgeordneten an die Wahlkreise und die dortige Bevölkerung ermöglichen.<sup>1</sup> Andererseits sollen die Parteien auch die Möglichkeit haben, fachlich besonders versierte oder für sie politisch wichtige Bewerber mit hoher Wahrscheinlichkeit in den Landtag zu entsenden.<sup>2</sup>

Das System der personalisierten Verhältniswahl ist dabei – parallel zum System der Wahlen für den Deutschen Bundestag<sup>3</sup> – gem. § 8 LWG so ausgestaltet, dass allen Wahlberechtigten zwei Stimmen zustehen: Mit der Wahlkreisstimme (im BWahlG: „Erststimme“) werden die 55 in den Wahlkreisen zu wählenden Abgeordneten direkt gewählt. Gewählt ist gem. § 9 LWG, wer die meisten gültigen Stimmen erhalten hat. Mit der Landesstimme (im BWahlG: „Zweitstimme“) bestimmen die Wahlberechtigten die prozentuale Verteilung der Sitze des Hessischen Landtags an die Parteien.

---

<sup>1</sup> Vgl. *Strelen* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 110, 114.

<sup>2</sup> Vgl. *Strelen* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 115.

<sup>3</sup> Vgl. *Will*, Staatsrecht I, 1. Aufl. 2021, § 5 Rn. 153 ff.

Dazu wird den Parteien zunächst eine dem auf sie entfallenen Anteil der Landesstimmen entsprechende Anzahl an Sitzen des Hessischen Landtags zugeteilt. Von dieser werden die jeweils von der entsprechenden Partei in den Wahlkreisen errungenen Direktmandate abgezogen. Die verbleibenden Sitze werden entsprechend der von der Partei aufgestellten Landesliste besetzt.

Dabei kann die Situation auftreten, dass eine Partei in den Wahlkreisen eine größere Anzahl an Sitzen erlangt, als ihr nach dem Anteil der für sie abgegebenen Landesstimmen eigentlich zustehen würde. § 10 V 1 LWG bestimmt für diese überzähligen Mandate (sog. **Überhangmandate**) zunächst, dass sie der jeweiligen Partei verbleiben und nicht verfallen. § 10 V 2 LWG bestimmt sodann, dass überzählige Mandate einer Partei auszugleichen sind, indem die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze so lange erhöht und auf die Parteien verteilt wird, bis die den Anteilen an für sie abgegebenen Landesstimmen entsprechende Proportion erreicht ist. Mit dem Ziel, die Erfolgswertgleichheit der abgegebenen Landesstimmen sicherzustellen, regelt § 10 V 2 LWG also die Zuteilung sog. **Ausgleichsmandate**.

Durch diese Regelungen zu sog. Überhang- und Ausgleichsmandaten kann es zu einer Vergrößerung des Hessischen Landtags kommen, die potentiell u.a. erhebliche Mehrkosten für Abgeordnetendiäten, Reisekosten etc. herbeiführt und in extremen Fällen möglicherweise auch die Arbeitsfähigkeit des Parlaments beeinträchtigt. In bestimmten Konstellationen kann eine geringe Zahl von Überhangmandaten eine große Anzahl von Ausgleichsmandaten erforderlich machen, um die verfassungsrechtlich gebotene Proportion herzustellen.<sup>4</sup>

### C. Ziele und Gegenstände der Gesetzentwürfe

Ziel der vorgelegten Gesetzentwürfe ist es insbes., die mit einer Aufblähung des Landtags verbundenen Mehrkosten zu vermeiden bzw. zu verringern und die Arbeitsfähigkeit des Landtages sicherzustellen.

#### I. Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten – LT-Drs. 20/3680

Der Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten sieht eine Änderung des § 6 LWG dahingehend vor, dass zukünftig nur noch 45 Abgeordnete in den Wahlkreisen und grds. 65 aus Landeslisten gewählt werden. Dies macht eine Neueinteilung des Landes in 45 Wahlkreise und damit eine entsprechende Änderung des § 7 LWG erforderlich.

Diese Regelung würde den Anfall sog. Überhang- und Ausgleichsmandate nicht vollständig verhindern, sondern dessen Wahrscheinlichkeit und Häufigkeit verringern.<sup>5</sup> Dies ergibt sich unter anderem daraus, dass bereits weniger Wahlkreise zur Verfügung stehen, in denen es potentiell zu Überhangmandaten kommen kann. Gleichzeitig könnten diese einfacher über die

---

<sup>4</sup> Will, Staatsrecht I, 1. Aufl. 2021, § 5 Rn. 169 ff.

<sup>5</sup> Boehl, ZRP 2017, 197, 199.

zusätzlich zur Verfügung stehenden Sitze aus den Landeslisten ausgeglichen werden, ohne dass dafür Ausgleichsmandate vergeben werden müssten.

## II. Gesetzentwurf der Fraktion der AfD – LT-Drs. 20/3729

Der Gesetzentwurf der Fraktion der AfD sieht eine Änderung der §§ 9, 10 LWG dahingehend vor, dass die die Listenmandate überschreitenden Direktmandate einer Partei nicht vergeben werden und im Ergebnis aus den entsprechenden Wahlkreisen keine Abgeordneten in den Hessischen Landtag entsandt werden. Welche Wahlkreise dies betrifft, soll dadurch bestimmt werden, dass die prozentualen Ergebnisse einer Partei mit überzähligen Direktmandaten in den einzelnen Wahlkreisen gegenübergestellt werden, und die aus den Wahlkreisen mit den schlechtesten prozentualen Ergebnissen gewonnenen Mandate solange nicht vergeben werden, bis die Partei nur die ihr nach dem Anteil an Landesstimmen zustehende Anzahl an Sitzen erhält.

Im Ergebnis würde also die Vergrößerung des Landtages durch Anfall sog. Überhang- und Ausgleichsmandate dadurch vermieden, dass die entsprechenden Mandate nicht vergeben werden.<sup>6</sup> Entsprechend soll § 10 V LWG gestrichen werden.

## D. Verfassungsrechtliche Beurteilung

### I. Allgemeine verfassungsrechtliche Vorgaben für das hessische Landtagswahlssystem

Während das Landtagswahlrecht im Einzelnen im Landtagswahlgesetz (LWG) geregelt ist, ergeben sich verfassungsrechtliche Vorgaben für dessen Gestaltung sowohl aus dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (GG) als auch aus der Verfassung des Landes Hessen vom 1. Dezember 1946 (HV).

Diese setzen kein bestimmtes Wahlsystem voraus, sodass der Gesetzgeber grds. frei ist, selbst eine Auswahl zwischen den möglichen Systemen (etwa eine reine Mehrheits- bzw. Verhältniswahl oder eine Kombination dieser beiden) zu treffen.<sup>7</sup> Innerhalb des ausgewählten Systems ist jedoch darauf zu achten, dass die Regelungen das gewählte System folgerichtig, ohne „strukturwidrige Elemente“<sup>8</sup> und im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben umsetzen.<sup>9</sup> Insbes. gelten nach dem Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG die sog. Wahlrechtsgrundsätze, zu denen maßgeblich der Grundsatz der gleichen Wahl zählt, auch für Landtagswahlen. Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit ergibt sich – weitestgehend

---

<sup>6</sup> Vgl. *Boehl*, ZRP 2017, 197, 199.

<sup>7</sup> Vgl. *Strelen* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 109.

<sup>8</sup> BVerfG NVwZ 2012, 622, 624.

<sup>9</sup> Vgl. *Strelen* in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 112.

inhaltsgleich – zudem auch aus Art. 73 Abs. 2 S. 1 HV, nach dem das Stimmrecht allgemein, gleich, geheim und unmittelbar ist.

Der Grundsatz der gleichen Wahl fordert zunächst die sog. Zählwertgleichheit, nach welcher jeder Stimme bei der Auszählung das gleiche Gewicht zukommen muss.<sup>10</sup> Darüber hinaus fordert er im System der Mehrheitswahl die Erfolgswertgleichheit bzw. im System der Verhältniswahl die Erfolgswertgleichheit, nach welcher jede Stimme die gleiche rechtliche Chance haben muss, sich in Mandaten niederzuschlagen bzw. sich im Wahlergebnis auch tatsächlich gleich niederschlägt.<sup>11</sup>

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Ausgleich sog. Überhangmandate erst ab einer gewissen Anzahl zwingend erforderlich. Hinsichtlich der Mandatsvergabe für den Deutschen Bundestag sei die Erfolgswertgleichheit der Zweitstimmen dann nicht mehr hinreichend gewährleistet, wenn Überhangmandate in einer der Hälfte der zur Fraktionsbildung erforderlichen Mandatsstärke entsprechenden Anzahl vergeben werden.<sup>12</sup> Obwohl diese Grenze willkürlich erscheint, kann für den Hessischen Landtag im Lichte der Auffassung des BVerfG grds. von Entsprechendem ausgegangen werden.

## **II. Auswirkungen und Verfassungskonformität des Gesetzentwurfs der Fraktion der Freien Demokraten**

Aus Wortlaut und Systematik der Vorgaben von GG und HV ergibt sich nicht, dass eine gewisse Anzahl an Abgeordneten in Wahlkreisen oder über die Landesliste gewählt werden müsste oder dass das Verhältnis dieser beiden Wahlmöglichkeiten jeweils 50 % betragen müsste.<sup>13</sup> Insoweit erscheint der Vorschlag, 45 Abgeordnete in Wahlkreisen und 65 Abgeordnete über die Landeslisten wählen zu lassen, also unbedenklich, zumal bereits nach der bisherigen Regelung durch sog. Überhang- und Ausgleichsmandate im aktuellen Landtag ein ähnliches Verhältnis von über Wahlkreise und Landeslisten in den Landtag eingezogenen Abgeordneten besteht.<sup>14</sup>

Zu überprüfen bleibt daher lediglich, ob sich aus der konkret gewählten Anzahl von 45 bzw. 65 Abgeordneten Verfassungsverstöße ergeben. Wären infolgedessen bspw. die Wahlkreise so groß, dass sich die direkt gewählten Abgeordneten zeitlich oder räumlich nicht mehr in

---

<sup>10</sup> Will, Staatsrecht I, 1. Aufl. 2021, § 5 Rn. 109.

<sup>11</sup> BVerfG NVwZ 2012, 622, 623; zur Differenzierung zwischen den Wahlsystemen s. Klein in: Maunz/Dürig, GG, 92. EL August 2020, Art. 38 Rn. 119 ff.

<sup>12</sup> BVerfGE 131, 316, 368.

<sup>13</sup> Vgl. Strelen in: Schreiber, BWahlG, 10. Aufl. 2017, § 1 Rn. 117.

<sup>14</sup> 55 direkt gewählten Abgeordneten stehen seit der letzten Landtagswahl 2018 82 über die Landesliste eingezogene Abgeordnete gegenüber, [https://www.statistik-hessen.de/l\\_2018/html/sitzverteilung](https://www.statistik-hessen.de/l_2018/html/sitzverteilung) (zuletzt aufgerufen am 04.01.2021).

angemessenem Maß mit den Belangen der Bevölkerung ihres Wahlkreises auseinandersetzen könnten, könnte der Zweck des Direktwahlelements, eine enge Bindung zumindest eines Teils der Abgeordneten an die Bevölkerung zu gewährleisten, gefährdet sein. Hiervon kann bei einer Anzahl von 45 direkt gewählten Abgeordneten bei einer Bevölkerungszahl Hessens von 6.288.080<sup>15</sup> indes *prima facie* noch nicht ausgegangen werden. Ob dieser Effekt gewünscht ist bzw. in Kauf genommen werden soll, ist eine verfassungspolitische Frage.

Eine Verringerung der Anzahl der Wahlkreise hat allerdings auch zur Folge, dass potentiell weniger parteiunabhängige Abgeordnete in den Landtag einziehen können, die über die Landeslisten der Parteien nicht berücksichtigt werden. Auch dies macht aber eine Regelung mit 45 Wahlkreisen nicht verfassungswidrig.

Schließlich ist zu beachten, dass die vorgeschlagene Regelung das Auftreten von Überhangmandaten und deren Ausgleich nicht komplett verhindert, sondern nur unwahrscheinlicher macht. Eine starre Beschränkung der Anzahl der Abgeordneten auf z.B. 110 ist allerdings verfassungsrechtlich auch nicht geboten. Vielmehr ist im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben eine Regelung zu wählen, die die Arbeitsfähigkeit des Landtages nicht wesentlich beeinträchtigt und gleichzeitig die Vorteile des Systems der personalisierten Verhältniswahl kohärent verwirklicht. Verfassungspolitisch erscheint es geboten, die Kosten auf einem akzeptablen Niveau zu halten.

Der Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten verstößt *summa summarum* nicht gegen die verfassungsrechtlichen Vorgaben und ist im Übrigen geeignet, die angerissenen verfassungspolitischen Ziele zu erfüllen. Es wird daher empfohlen, ihn umzusetzen.

Hinzuweisen bleibt darauf, dass die in diesem Falle erforderliche Neueinteilung des Landes in Wahlkreise verfassungsgemäß vorzunehmen ist. Hierbei ist darauf zu achten, dass die Zahl der Wahlberechtigten in jedem Wahlkreis möglichst gleich groß ist und nicht mehr als 15 % von der durchschnittlichen Zahl der Wahlberechtigten in den Wahlkreisen abweicht.<sup>16</sup> *De lege ferenda* sollte eine Änderung des LWG genutzt werden, um die im Lichte der gleichen Wahl bedenklich großzügigen Vorgaben in § 7 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 LWG (25 %) abzusenken und zumindest auch eine Soll-Regelung i.S.d. § 3 Abs. 1 Nr. 3 Bundeswahlgesetz (allerdings mit einem niedrigeren Grenzwert als 15 %) einzuführen.

### III. Auswirkungen und Verfassungskonformität des Gesetzentwurfs der Fraktion der AfD

Hinsichtlich des Vorschlags der Fraktion der AfD, überzählige Mandate nicht zu vergeben, erscheint zunächst fraglich, ob der Grundsatz der gleichen Wahl gewahrt wird, bzw. ob ein

---

<sup>15</sup> Im Jahr 2019, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/155150/umfrage/entwicklung-der-bevoelkerung-von-hessen-seit-1961/> (zuletzt aufgerufen am 04.01.2021).

<sup>16</sup> S. dazu *Will* in: Ausschussvorlage für den Innenausschuss des Hessischen Landtages, AV INA 19/73 Teil 1, S. 13 ff.

eventueller Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist. Im System der Mehrheitswahl erfordert der Grundsatz der gleichen Wahl gem. Art. 28 I 2 GG, Art. 73 II 1 HV (ggf. i.V.m. den zu Art. 38 I GG entwickelten Grundsätzen) neben der Zählwertgleichheit grds. nicht die Erfolgswertgleichheit in dem Sinne, dass alle Wahlkreis- bzw. Erststimmen sich tatsächlich innerhalb eines Wahlkreises gleich auswirken. Vielmehr entspricht es „dem Zweck der Mehrheitswahl (...), dass nur die für den Mehrheitskandidaten abgegebenen Stimmen zur Mandatzuteilung führen.“<sup>17</sup> Dem System ist es daher immanent, dass sich innerhalb eines Wahlkreises diejenigen Stimmen im konkreten personellen Ergebnis nicht widerspiegeln, die auf unterliegende Wahlkreisbewerbungen abgegeben werden. Für die Stimmen der Wahlberechtigten innerhalb eines Wahlkreises ist daher nur zur fordern, dass sie die gleiche rechtliche Chance haben, sich im Ergebnis widerzuspiegeln (Erfolgschancengleichheit).<sup>18</sup>

Kommt danach im bisher angewandten System der Mehrheitswahl den für die obsiegende Wahlbewerbung abgegebenen Stimmen grds. ein Erfolgswert zu, wäre dies nach dem Vorschlag der Fraktion der AfD unter den skizzierten Voraussetzungen einer „Überhangsituation“ ggf. nicht der Fall. Ein zentrales Element des Demokratieprinzips ist auch das Mehrheitsprinzip, nach dem – im Rahmen einer Direktwahl in Wahlkreisen – „die für den Mehrheitskandidaten abgegebenen Stimmen zur Mandatzuteilung führen.“<sup>19</sup> Der Vorschlag der Fraktion der AfD würde dazu führen, dass eigentlich erfolgreichen Wahlkreisstimmen der Wahlberechtigten, die ihre Wahlkreisstimme für eine Partei mit überzähligen Mandaten abgegeben haben, der Erfolgswert genommen wird. In diesem Fall würde zwar ihrer Landesstimme noch Erfolgswert zukommen. Anders als für andere Wahlberechtigte, die ihre Stimme für eine obsiegende Wahlkreisbewerbung abgegeben haben, hätte ihre Wahlkreisstimme aber keine Auswirkung auf die konkrete personelle Zusammensetzung des Landtages, ohne dass diese Differenzierung systemimmanent notwendig wäre.

Gleichzeitig käme den Stimmen der Wahlberechtigten, die ihre Wahlkreisstimme für eine Partei mit überzähligen Mandaten in einem Wahlkreis abgegeben haben, der nach dem Vorschlag der Fraktion der AfD sein Mandat nicht verliert, ein größerer Einfluss auf die konkrete personelle Besetzung des Landtags zu. Sie hätten zudem nicht nur Einfluss darauf, wer aus ihrem Wahlkreis in den Hessischen Landtag einziehen darf, sondern auch darauf, welches konkrete personelle Wahlergebnis sich in einem anderen Wahlkreis ergibt. Es wäre unter Umständen sogar ein taktisches Wählen bspw. in dem Sinne denkbar, die eigene Wahlkreisstimme so für eine eigentlich unliebsame Wahlbewerbung im eigenen Wahlkreis abzugeben, damit eine noch unliebsamer erscheinende Wahlbewerbung der gleichen Partei in einem anderen Wahlkreis nicht erfolgreich ist.

---

<sup>17</sup> BVerfG, NVwZ 2012, 622, 623.

<sup>18</sup> BVerfG, NVwZ 2012, 622, 623.

<sup>19</sup> BVerfG, NVwZ 2012, 622, 623; vgl. *Boehl*, ZRP 2017, 197, 199.

Würden entsprechend aus sich aus dem System der Verhältniswahl ergebenden Gründen Direktmandate gestrichen, so wäre dies daher „im Subsystem der Mehrheitswahl ein sach- und wahlgleichheitswidriger Eingriff“<sup>20</sup>.

Ein Eingriff in den Grundsatz der gleichen Wahl kann durch besondere, durch die Verfassung legitimierte Gründe, die ihrerseits der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten können, gerechtfertigt sein.<sup>21</sup> Hierfür kommt die Funktionsfähigkeit des Hessischen Landtags in Betracht. Der Vorschlag der Fraktion der AfD ist geeignet, die Anzahl der Abgeordneten sehr effektiv zu begrenzen und damit die Funktionsfähigkeit des Hessischen Landtags in dieser Hinsicht zumindest grds. zu fördern, wobei allerdings grundlegend fraglich ist, ob die Funktionsfähigkeit als solche im Lichte des aktuellen Wahlrechts wirklich effektiv bedroht ist. Andere Vorschläge, wie etwa die Verringerung der Anzahl der direkt gewählten Abgeordneten wären hierbei nicht ebenso effektiv,<sup>22</sup> sodass der Vorschlag der Fraktion der AfD in dieser Hinsicht im Sinne der Verhältnismäßigkeitsprüfung erforderlich wäre. Angesichts der zur Verfügung stehenden, von der Fraktion der Freien Demokraten vorgeschlagenen Alternative der Verringerung der Anzahl der Wahlkreise, die die Abgeordnetenzahl zwar nicht ebenso effektiv, aber in ausreichendem Maße auf einem angemessenen Niveau zu halten vermag, erscheint der Vorschlag der Fraktion der AfD jedoch im Ergebnis als unangemessen. Der damit verbundene Eingriff in die Erfolgswertgleichheit wäre daher unverhältnismäßig und folglich nicht verfassungsrechtlich zu rechtfertigen.

Darüber hinaus erscheint der Vorschlag der Fraktion der AfD auch insoweit als problematisch, als durch ihn im Fall überzähliger Mandate einer Partei Wahlkreise ohne direkt gewählte Abgeordnete blieben, während andere Wahlkreise Abgeordnete in den Hessischen Landtag entsenden dürften. Während den Menschen in manchen Wahlkreisen also direkt gewählte Abgeordnete zur Verfügung stünden, die eine enge Bindung an den Wahlkreis haben und an die sie sich mit Problemen wenden könnten, wäre dies für andere Menschen nicht der Fall. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung der Bevölkerung in den Wahlkreisen und damit zu einem Eingriff in die gleiche Wahl, der vor dem Hintergrund zur Verfügung stehender Alternativen nicht zu rechtfertigen ist. Ein personalisiertes Verhältniswahlssystem, bei dem einzelne Wahlkreise dann doch nicht direkt im Parlament vertreten sind, trüge zudem Spannungen in das System der personalisierten Verhältniswahl hinein, die dessen verfassungsrechtliche Legitimität gefährden würden.

Der Gesetzentwurf der Fraktion der AfD ist damit zwar geeignet, die Zahl der Abgeordneten im Hessischen Landtag wirksam zu begrenzen. Er verletzt aber die Grundsätze der gleichen Wahl und das Demokratieprinzip. Zudem verfehlt er das Ziel der personalisierten Verhältniswahl, dass aus allen Wahlkreisen Abgeordnete mit enger Bindung an den Wahlkreis und dessen

---

<sup>20</sup> *Boehl*, ZRP 2017, 197, 199.

<sup>21</sup> BVerfG, NVwZ 2012, 622, 624.

<sup>22</sup> S. zu diesen und weiteren Alternativen *Boehl*, ZRP 2017, 197.

Bevölkerung in den Landtag einziehen können. Es wird daher empfohlen, den Gesetzentwurf nicht anzunehmen.

---

Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim  
[vonarnim@uni-speyer.de](mailto:vonarnim@uni-speyer.de)

16. 1. 2021

### **Stellungnahme bei der Schriftlichen Anhörung des Innenausschusses des Hessischen Landtags**

zu den  
 Gesetzentwürfen

- 1) Fraktion der Freien Demokraten: Gesetz zur Änderung des hessischen Landtagswahlgesetzes – Drucks. 20/3680 –
- 2) Fraktion der AfD: Gesetz zur Änderung des Landtagswahlgesetzes – Druckst. 20/3729 –

Der Hessische Landtag ist mit 137 Mitgliedern (statt der im Wahlgesetz vorgesehenen 110) um fast 25 % zu groß. Damit ist seine Übergröße – im Verhältnis zur vorgesehenen Normalgröße – höher als die des Bundestags und anderer zu großer Landesparlamente, zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg. Ohne durchgreifende Wahlrechtsreform könnte der Landtag 2023 sogar noch größer werden. Außerdem ist in Hessen der demokratische GAU eingetreten: Ohne die Mehrmandate hätte die schwarz-grüne Koalition bei der Wahl 2018 ihre Regierungsmehrheit verloren. Zwar hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen mit Urteil vom 11. Januar 2021 die Wahlprüfungsbeschwerden gegen die Landtagswahl 2018 zurückgewiesen. Es bleibt aber die Merkwürdigkeit, dass die Regierungsparteien mit nur 1006 Stimmen (rund 0,4 Promille der abgegebenen Stimmen) mehr als die Opposition ihre Mehrheit im Landtag behaupten konnten.

Es ist allgemein anerkannt, dass das hessische Landtagswahlrecht dringend reformbedürftig ist. Bisher haben aber nur FDP und AfD Gesetzentwürfe zur Verkleinerung des Landtags vorgelegt. Beide Entwürfe sind (bei vielleicht geringfügigen Ergänzungen) verfassungsgemäß und würden die nötige Verkleinerung des Landtags sicher oder jedenfalls annähernd bewirken.

Die FDP schlägt eine Verringerung der Zahl der Wahlkreise von 55 auf 45 vor und eine Ausweitung der Listenmandate auf 65. Das würde allerdings einen Neuzuschnitt aller Wahlkreise im Land erfordern und wäre deshalb aufwendig, auch zeitlich, zudem stark interessenbefangen. Denn je nach Zuschnitt könnten die zu erwartenden Mehrheiten in den Wahlkreisen variieren.

Die AfD schlägt vor, die Überhangmandate (und damit auch die Ausgleichsmandate) dadurch zu beseitigen, dass die Wahlkreissieger der Überhang-Partei mit den relativ schlechtesten Ergebnissen so lange kein Direktmandat erhalten, bis die Zahl ihrer verbleibenden Direktmandate der für die Wahlliste der Partei abgegebenen Zweitstimmen entspricht. Hierzu bedürfte es keines Neuzuschnitts der Wahlkreise. Allerdings würden nicht alle Wahlkreissieger ein Mandat erhalten. Zugleich sieht der AfD-Gesetzentwurf vor, den Wählern mit der Zweitstimme zu ermöglichen, nicht nur eine Parteiliste als Ganze anzukreuzen, sondern auch einzelne Kandidaten darauf hervorzuheben. Bestimmte Abgeordnete versuchten, den AfD-Vorschlag im Landtag als „verfassungswidrig“ abzutun: Dr. Jörg-Uwe Hahn (FDP): „in unseren Augen verfassungswidrig“<sup>1</sup>; Christian Heinz (CDU):

---

<sup>1</sup> Hessischer Landtag, Plenarsitzung vom 30.9.2020, S. 4124.

„verfassungsrechtlich abenteuerlich“<sup>2</sup>. Begründet wird dies aber nicht. Die Behauptung der Verfassungswidrigkeit hält meines Erachtens aber einer Überprüfung nicht stand.<sup>3</sup>

Wer den Vorschlag der AfD überhaupt in Erwägung zieht, könnte sich allerdings dem Vorwurf ausgesetzt sehen, er „spielte mit den Schmuddelkindern“. In Wahrheit hat die AfD ihren Gesetzentwurf aus einer Kombination der Vorschläge zweier unabhängiger Fach-Autoren übernommen: einem grundlegenden Aufsatz des Frankfurter Staatsrechtslehrers und früheren Präsidenten der Humboldt Universität in Berlin, Prof. Dr. Hans Meyer,<sup>4</sup> und einer Abhandlung des nicht weniger renommierten Konstanzer Staatsrechtslehrers Prof. Dr. Hartmut Maurer.<sup>5</sup> Meyer schlägt vor, die Überhang- und Ausgleichsmandate dadurch verschwinden zu lassen, dass nur die Wahlkreissieger mit den relativ besten Ergebnissen ein Direktmandat erhalten. Maurer empfiehlt, ganz zu Listenabgeordneten überzugehen, den Wählern aber zu ermöglichen, einzelnen Abgeordneten Präferenzstimmen zu geben.

Die CDU-Fraktion und die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen haben bisher keinen Gesetzentwurf vorgelegt, weder jede Partei für sich noch beide gemeinsam. Ebenso wenig liegt ein Gesetzentwurf der SPD-Fraktion vor. Alle drei lehnen die Entwürfe von FDP und AfD ab. Diese haben – angesichts der Mehrheitsverhältnisse – also keinerlei Realisierungschance. Es erscheint deshalb wenig zielführend, weiter auf die Einzelheiten einzugehen. In der öffentlichen Diskussion muss es primär um die politischen Probleme gehen.

Kann es sein, dass die beiden Hauptprofiteure des mangelhaften Wahlrechts sich deshalb nicht zu einem Reformvorschlag aufrufen, weil CDU und Grüne davon besonders profitieren? Neben der Mehrheit im Landtag verschaffen die Mehrmandate der CDU acht Überhangmandate und den Grünen sechs Ausgleichsmandate, zusammen also 14 überzählige Abgeordnete (und das entsprechende Plus an „Parteisteuern“ und Fraktionszuschüssen) – ein Fall von offenkundiger öffentlicher Verschwendung, der in seiner negativen Symbolkraft gar nicht überschätzt werden kann.

Kann es sein, dass die Regierungsparteien aus ähnlichen Gründen auf Zeit spielen, aus denen die Parlamentsmitglieder in Italien derzeit Neuwahlen zu einem stark verkleinerten Parlament vermeiden wollen, weil, wie die Medien berichten, „die Abgeordnetendiät lockt“<sup>6</sup>? Kann es sein, dass die beiden hessischen Regierungsparteien hoffen, sie könnten im medialen Windschatten der Corona-Maßnahmen, die publizistisch alles überlagern, die Wahlrechtsreform aussitzen? Wenn Corona einmal überwunden sein sollte, sei dann, wie es die Regierungsparteien im Bund vorgemacht haben, allenfalls noch Zeit für eine Scheinlösung, die das Parlament nicht wirklich verkleinert?

Doch sollten sie Acht geben, dass ihnen ihr derzeitiges Nichthandeln nicht unversehens auf die Füße fällt. Nach Corona wäre auch ein Volksgesetzgebungsverfahren mit Volksbegehren und

<sup>2</sup> Hessischer Landtag, Plenarsitzung vom 30.9.2020, S. 4126.

<sup>3</sup> Bayerischer Verfassungsgerichtshof, 18. 11. 1954, Az: 93-IV-54, VerfGH 7, 99: Leitsatz 1: „Der Grundsatz des ‚verbesserten Verhältniswahlrechts‘ enthält nicht die Forderung, jeder Stimmkreis müsse unter allen Umständen seinen eigenen Abgeordneten haben.“ Zustimmend Friedrich Pukelsheim/Matthias Rossi, Wahlsystemnahe Optionen zur Vermeidung negativer Stimmgewichte, Juristenzeitung 2010, S. 922 (927). Anderer Ansicht Henner Jörg Boehl, Zu viele Abgeordnete im Bundestag?, Zeitschrift für Rechtspolitik 2017, S. 197 (199).

<sup>4</sup> Hans Meyer, Welche Medizin empfiehlt sich gegen einen adipösen Bundestag?, Archiv des öffentlichen Rechts 2019, S. 521 ff.

<sup>5</sup> Hartmut Maurer, Aktuelle Probleme des Bundestagswahlrechts, in: Festschrift für Schmidt-Preuß zum 7. Geburtstag, 2018, S. 199 ff.

<sup>6</sup> Siehe zum Beispiel FAZ vom 15.1.2021, S. 18: „Wenn die Abgeordnetendiät lockt. Wegen einer Reform würde eine Neuwahl in Italien Hunderte Abgeordnete ihren Sitz kosten“.

Volksentscheid, welches derzeit wegen Corona praktisch ausscheidet, wieder möglich, mit welchem das Wahlrecht am Landtag (und den lähmenden Eigeninteressen der Mehrheit) vorbei durchgreifend reformiert werden könnte.

gez. Arnim

(Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim)