

Stenografischer Bericht

(ohne Beschlussprotokoll)

öffentliche Anhörung

39. Sitzung – Innenausschuss

6. Mai 2021, 09:03 bis 10:22 Uhr

Anwesend:

Vorsitz: Christian Heinz (CDU)

CDU

Alexander Bauer
Thomas Hering
Andreas Hofmeister
J. Michael Müller (Lahn-Dill)
Uwe Serke

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Jürgen Frömmrich
Eva Goldbach
Vanessa Gronemann
Markus Hofmann (Fulda)

SPD

Tobias Eckert
Karin Hartmann
Günter Rudolph
Oliver Ulloth

AfD

Klaus Gagel
Klaus Herrmann
Walter Wissenbach

Freie Demokraten

Stefan Müller (Heidenrod)
Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn

DIE LINKE

Dr. Ulrich Wilken

Fraktionsassistentinnen und -assistenten:

CDU: Silvio Twers
 AfD: C. D.
 Freie Demokraten: Bérénice Munker

Landesregierung, Rechnungshof, etc.

Name (bitte in Druckbuchstaben)	Amts-/ Dienstbezeichnung	Ministerium, Behörde
Köhlner, Lucia	RD	HMdLS
FRIEDHOFF, JULIET	RP in	HMdLS
Zentth, Peter		"
Wagner, Roland	LRB	---
Ferhmann, Anne	M3	" "
Link, Marc-Antoine	M3 A	"
KANTHER	II	- II -
POFFRIS	LPPD	- 5 -
Bereswill	PP	PP Ffm
Stein, Peter	L-LPP LPP	LPP
Schweizer, Frank	LHJ HMdLS/LPP	LPP
Schmidt, Tim	RD	LPP ASI
Sillmann, Roland	LPP	LPP
Sts Dr. Heck	Sts	HMdLS
Loehr, Michael	AL	
Dr. Schreiber	OSt	
Dr. Tobias Bräunlein	St. AL	HMdLS

Anzuhörende:

Institution	Name
Verband der kommunalen Wahlbeamten in Hessen e. V.	Karl-Christian Schelzke
Qualifikationsprofessor für Staats- und Verwaltungsrecht an der EBS Law School	Prof. Dr. jur. Matthias Friehe
Universität Augsburg	Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim

Protokollführung: VA Claudia Lingelbach, Stefan Kampfer

Öffentliche mündliche Anhörung

Gesetzentwurf
Fraktion der Freien Demokraten
Gesetz zur Änderung des Hessischen Landtagswahlgesetzes
– Drucks. [20/3680](#) –

Gesetzentwurf
Fraktion der AfD
Gesetz zur Änderung des Landtagswahlgesetzes
– Drucks. [20/3729](#) –

hierzu:

Stellungnahme der Anzuhörenden
– Ausschussvorlage INA 20/28 –

(Teil 1 verteilt am 12.01.21, Teil 2 am 26.01.21, Teil 3 am 16.04.21, Teil 4 am 17.05.21)

Vorsitzender: Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich eröffne die 39. Sitzung des Innenpolitischen Ausschusses des Landtages. Ich begrüße als Vertreter der Landesregierung Herrn Staatsminister Beuth, alle geschätzten Kolleginnen und Kollegen des Ausschusses und die drei Anzuhörenden, die zu den beiden vorliegenden Gesetzentwürfen sprechen werden.

Zur mündlichen Anhörung sind erschienen Herr Karl-Christian Schelzke für den Verband der kommunalen Wahlbeamten in Hessen e. V., Herr Prof. Dr. Friehe und Herr Prof. Dr. Pukelsheim. Ich begrüße alle drei Herren und schlage vor, dass Sie in dieser Reihenfolge die Gelegenheit nehmen, über Ihre schriftliche Stellungnahme hinaus noch ein mündliches Statement in gedrängter und komprimierter Form abzugeben. Danach besteht die Möglichkeit der Abgeordneten zu Nachfragen.

Herr **Schelzke:** Zunächst bedanken wir uns, dass wir als Verband der kommunalen Wahlbeamten die Gelegenheit bekommen, heute hier eine Stellungnahme abzugeben. Vielleicht kurz zur Vorstellung: Den Verband der kommunalen Wahlbeamten gibt es seit 1897. Er wurde damals als Bürgermeisterverschein gegründet. Wir vertreten über 400 Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, die sowohl aktiv sind als sich auch in Pension befinden.

Die Frage war, inwieweit wir überhaupt eine Stellungnahme abgeben. Ich fühle mich unter so viel prozessuellem Sachverstand auch ein bisschen unsicher. Aber man sagte mir: Die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister haben vor Ort immer alles zu erklären, was die Politik entscheidet. –

Dann war die Situation: Was sagen wir eigentlich, wenn in einem Wahlkreis jemand die meisten Stimmen bekommt und dann doch nicht im Landtag vertreten ist?

Deswegen unser Petition, dass man im Grunde genommen nicht die Situation eingehen sollte, dass diejenigen, die vor Ort beliebt und kompetent sind und deswegen auch die meisten Stimmen erhalten, aber im Rahmen ihrer Partei nicht über die Liste abgesichert waren, dann gesagt bekommen: Sie haben zwar die Mehrheit erreicht, aber es gibt eine Kappung. Sie können nicht im Landtag die Interessen Ihrer Wählerinnen und Wähler vertreten.

Vor diesem Hintergrund ist unsere Bitte, wenn denn eine Änderung vorgenommen wird: keine Kappung der Direktmandate. Wir würden dann eher sagen: Vergrößern Sie bitte die Wahlkreise. Ich denke, es ist gerade auch vor Ort der Demokratie nicht förderlich, wenn Wählerinnen und Wähler eine Person gewählt haben, die die Mehrheit erhält und gleichwohl kein Mandat bekommt.

Ich verweise ansonsten auf unsere schriftliche Stellungnahme.

Vielleicht noch eine Bemerkung: In den Stellungnahmen hat uns nicht überzeugt, dass die Funktionsfähigkeit dieses Landtags bei der derzeitigen Zahl der Abgeordneten beeinträchtigt sei. Die Frage, inwieweit Geld eingespart werden kann, muss immer auch vor dem Hintergrund gesehen werden, inwieweit das auch bei der Bevölkerung ankommt. Wenn ich das richtig sehe, geht es hier um 9 Millionen €. Meine Damen und Herren, die kleinste Einheit, mit der wir momentan rechnen, ist 1 Milliarde €. Insofern glaube ich nicht, dass das ein Argument ist, mit dem man wirklich – –

(Zuruf)

– Lieber Herr Abgeordneter, stellen Sie sich einmal vor, Sie wären Bürgermeister – ich will Ihnen das nicht raten; die Situation wird immer schlimmer – und würden gefragt: Wie kommt es eigentlich, dass derjenige, der von uns gewählt worden ist, nicht im Landtag ist? – Dann sagen Sie: Das hat mit der Funktionsfähigkeit des Landtags zu tun. Wir können dadurch Geld einsparen. – Meinen Sie, dass das überzeugend ist? – Ich glaube, nicht.

Herr Prof. **Dr. Friehe**: Herr Vorsitzender, meine sehr geehrten Damen und Herren Abgeordnete! Auch von mir vielen Dank für die Gelegenheit, hier angehört zu werden.

Als Abgeordnete kennen Sie das kleine Einmaleins des Wahlrechts. Ich möchte Ihnen deshalb eine langatmige Einführungsvorlesung in die Funktionsweise des personalisierten Verhältniswahlrechts ersparen und komme sogleich zu den kritischen Punkten, die einer eingehenden politischen Erörterung bedürfen.

Im Staatsrecht und auch in der Politik, sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene, wird über eine gewisse Krise des personalisierten Verhältniswahlrechts diskutiert. Die Probleme liegen meiner Meinung nach aber ganz woanders, als es in den beiden Gesetzentwürfen dargelegt wird. Sie sehen das Problem vor allen Dingen in der Parlamentsvergrößerung, in Kostenfragen und

dergleichen. Die sehe ich insbesondere bezogen auf den Hessischen Landtag nicht. Hier sehe ich auch einen wichtigen Unterschied zur Bundesebene. In dem Parlament auf Bundesebene sind schon von vornherein 600 Abgeordnete vorgesehen. Der Hessische Landtag ist viel kleiner aufgestellt, sodass ich keine Bedenken im Hinblick auf die Arbeitsfähigkeit usw. habe.

Zu den Kosten: Ein Abgeordneter im Hessischen Landtag vertritt schon jetzt sehr viel mehr Bürgerinnen und Bürger als beispielsweise Abgeordnete in den städtischen Parlamenten, also in den Stadtstaaten.

Ich sehe das Problem woanders, und zwar in zwei Punkten, die beide unter dem Stichwort „Wahlen als Wettbewerbsinstrument“ fungieren. Wahlen sollen in der Demokratie einen Unterschied machen. Es soll also einen Unterschied machen, ob ich den Kandidaten A oder den Kandidaten B wähle. Hierin liegt im Grunde genommen das eigentliche Problem.

Erstens. Wenn Parteien prozentual Stimmen dazugewinnen, dann kann es passieren, dass sie absolut Abgeordnete im Parlament verlieren. Umgekehrt kann es passieren, dass sie dann, wenn sie prozentual Stimmen verlieren – das ist in letzter Zeit gelegentlich passiert –, dennoch absolut Abgeordnete im Parlament hinzugewinnen. Das widerspricht der Funktionslogik der Wettbewerbsdemokratie.

Wenn Sie als Abgeordnete in einer stillen Stunde einmal in sich kehren und ehrlich zu sich selbst sind, dann können Sie sich die Frage stellen: Was ist mir am Ende des Tages wichtiger? Kann ich eher damit leben, dass meine Partei die Wahlen gewinnt und wir wieder die Regierung stellen können, ich aber aus dem Parlament fliege, oder kann ich eher damit leben, dass wir zwar nicht mehr in der Regierung sind, aber ich immerhin noch im Parlament weiter Politik machen kann? – Die Beantwortung dieser Frage überlasse ich Ihnen für das stille Kämmerlein.

Der zweite Punkt knüpft direkt daran an. Das ist im Grunde genommen die zunehmende Bedeutungslosigkeit der Erststimme. Die tritt genau dann ein, wenn man das personalisierte Wahlrecht hat, dann aber einen Vollaussgleich von Überhangmandaten durchführt. In dieser Konstellation wird der Wahlkampf um die Erststimme ohnehin schon für immer mehr Wahlkreiskandidaten – das werden einige von Ihnen vielleicht zurückweisen; aber ich will das trotzdem so in den Raum stellen – eine Art Pro-forma-Wahlkampf. Schon seit längerer Zeit ist klar, dass bei kleineren Parteien die Chancen gering sind, das Mandat zu erwerben. Bei den größeren Parteien sind immer mehr Personen in der Liste abgesichert. Die Effekte der Erststimme sind sehr gering und teilweise auch sehr unlogisch. Letztendlich hängt die konkrete Parlamentszusammensetzung auch von gewissen zufälligen Faktoren ab.

Da sind wir wieder bei dem Problem Nummer eins: Wenn der Bundestag größer wird, kann man über die Liste noch hineinrutschen, obwohl man seinen Wahlkreis nicht gewonnen hat. Umgekehrt: Wenn viele andere Abgeordnete ihren Wahlkreis gewinnen, kann man auch mit einer guten Listenplatzierung nicht mehr in den Bundestag einziehen. Das heißt, das Parlament spiegelt am Ende prozentual natürlich das wider, was die Bürgerinnen und Bürger gewählt haben. Aber hinsichtlich der Frage, welcher konkrete Abgeordnete ins Parlament einzieht, haben wir es mit nicht

unerheblichen Zufallsfaktoren zu tun. Das ist im Hinblick auf die Wettbewerbsfunktion von Wahlen ein Problem.

Ich glaube, dass weder der eine noch der andere Vorschlag dieses Problem löst; denn die Vorschläge laufen im Wesentlichen darauf hinaus, die Erststimme noch bedeutungsloser zu machen, indem entweder die Zahl der Wahlkreise und die Zahl der Direktabgeordneten von vornherein verringert werden oder – in dem anderen Fall – sogar die Zahl der gewählten Wahlkreisabgeordneten gekappt werden soll.

Ich weiß, es ist politisch gerade sicherlich nicht die Situation, in der das aktuell umsetzbar ist. Trotzdem ist das eine Gelegenheit, auch einmal aus wissenschaftlicher Sicht einen solchen Vorschlag in den Raum zu stellen. Ich möchte abschließend eine Lanze für das Grabenwahlsystem brechen. Es würde dieses Problem nämlich lösen. Künftig wäre die Zahl der Abgeordneten fix.

Wissen Sie, was mit Grabenwahlsystem gemeint ist? – Die eine Hälfte des Parlaments wird durch Verhältniswahlrecht gewählt. Die andere Hälfte des Parlaments wird durch Mehrheitswahlrecht gewählt. Das würde im Sinne einer Wettbewerbsdemokratie einen erheblichen Anreiz setzen, auch wieder um Direktmandate zu kämpfen. Unter diesen Bedingungen halte ich es auch für möglich, dass kleinere Parteien, die sich zurzeit gar keine Mühe geben, diese Sitze zu erlangen, dann vielleicht wieder mehr Energie darin investieren würden, einen Wahlkreis zu gewinnen, weil sie davon dann einen erheblichen Vorteil hätten.

Vor diesem Hintergrund bedürfte diese Frage aus meiner Sicht intensiverer Erörterungen, nämlich ob das nicht eine Lösung sein könnte.

Nur um einem typischen Gegenargument den Wind aus den Segeln zu nehmen: Es wird oft gesagt, dies würde, wenn überhaupt, nur einer Partei nützen. Fairerweise muss man sagen: Wenn man ein Grabenwahlsystem macht, wäre die Bedeutung der Erststimme so hoch, dass man dann eine Stichwahl durchführen müsste. Insofern ist es nicht richtig, dass die Erststimmen immer nur einem politischen Lager oder insbesondere nur einer Partei zufallen würden. Vielmehr würde das den Wettbewerb völlig neu eröffnen und zumindest in zweiter Runde Bündnisse und ein gemeinsames Paktieren der Parteien sicherlich befördern. Das würde insgesamt eine frische Wettbewerbssituation schaffen.

Herr Prof. **Dr. Pukelsheim**: Vielen Dank für die ehrenvolle Einladung, hier bei Ihnen zur Meinungsbildung beitragen zu dürfen. Ich möchte in meinem Eingangsstatement vier Punkte ansprechen. Die ersten zwei Punkte betreffen die beiden Gesetzentwürfe. Darüber hinaus finde ich noch zwei Punkte in dem Gesetz erwähnenswert.

Beide Gesetzentwürfe zielen darauf ab, die Größe des Landtages, wie sie im Landtagswahlgesetz am Anfang genannt wird, nämlich 110 Abgeordnete, einzuhalten.

Der Gesetzentwurf der FDP-Fraktion zielt darauf ab, die Zahl der Wahlkreise von 50 % auf 40 % zu reduzieren. Das ist meiner Ansicht nach zielführend. Nach allen Rechnungen und Vergleichsrechnungen, die wir gemacht haben, wird dadurch bei dem momentanen bundesdeutschen Parteiensystem erreicht, dass eine vorgegebene Landtagsgröße tatsächlich eingehalten wird.

Die Verringerung der Zahl der Wahlkreise ist ein Kraftakt. Man kann ihn etwas durch die moderne Technik unterstützen. Es gibt Computerprogramme, die eine Wahlkreiseinteilung als ersten Schritt vorschlagen. Dadurch wird deutlich mehr Gleichheit zwischen den Wahlkreisen erreicht und werden deutlich mehr die Landkreisgrenzen eingehalten, als das im Moment der Fall ist. Das sind maschinelle Ergebnisse. Man muss sich natürlich noch genau die jeweiligen Zustände anschauen – in diesem Fall in Hessen –, um das Ganze nachzujustieren. Das ist nichts Negatives. Zumindest für die Bürgerinnen und Bürger würde der Gleichheitsanspruch zwischen den Wahlkreisen besser realisiert als in der Vergangenheit.

Die AfD-Fraktion schlägt mit ihrem Gesetzentwurf vor, die Direktmandate so in die Verhältnisrechnung einzufügen, dass diejenigen, die nicht mehr von der Verhältnisrechnung getragen werden, gekappt werden. Das ist vor dem Hintergrund, die vorgegebene Landtagsgröße einzuhalten, zielführend. Meiner Meinung nach – nicht als Mathematiker, sondern als Bürger – ist es höchst problematisch, wenn die Bürgerinnen und Bürger zur Wahl geschickt werden und ihnen hinterher gesagt wird, dass diejenigen Kandidaten, die im Wahlkreis mit der Mehrheit der Stimmen gewählt worden sind, nicht zum Zuge kommen, weil noch andere Nebenbedingungen eine Rolle spielen. Ich glaube nicht, dass das eine gute Werbung für unser Wahlsystem ist.

Der dritte Punkt betrifft die Eingangsbestimmungen im Landtagswahlgesetz. Darin steht, dass der Hessische Landtag 110 Sitze hat. Es ist kein Vorbehalt enthalten, dass vor dem Hintergrund des komplizierten Systems, das jedes Wahlsystem ist, Abweichungen davon eintreten können. Im Bundeswahlgesetz gibt es diesen Vorbehalt. Ich fände es gut, wenn, sollte es zu einer Novellierung kommen, dieser Vorbehalt hier eingeführt würde. Denn als Bürger stört mich, wenn der Gesetzgeber sagt, der Landtag habe 110 Sitze, und hinterher eine ganz andere Zahl herauskommt.

Der vierte und letzte Punkt bezieht sich auf das, was in der Zwischenzeit dazugekommen ist, nämlich eine Entscheidung des hessischen Staatsgerichtshofs, in der es darum geht, dass die Erhöhung der Landtagsgröße über die 110 Sollsitze hinaus, um die Direktmandate einzufügen, einer Stoppregel unterliegt. Aus meiner Sicht ist der § 10 Abs. 5 des Landtagswahlgesetzes unklar. Der Staatsgerichtshof hat das Ganze interpretiert und dann gesagt, da müsse eine Optimierung stattfinden. Diese Schlussfolgerung finde ich von der Sache her nicht gerecht. Nach meinem Verständnis als Staatsbürger sind die Institutionen in unserem Staat, die die Gesetze machen, die Parlamente und nicht die Gerichte. Die Gerichte können später prüfen, ob alles zusammenpasst. Insofern bestünde bei einer Novellierung die Gelegenheit, dass sich der Landtag die Gesetzgebungsinitiative wieder zurückholt; denn freundlicherweise hat der Staatsgerichtshof in seine Entscheidung auch geschrieben, wie der Absatz 5 zu formulieren wäre, damit auch der Staatsgerichtshof versteht, was der Landtag da will.

Abg. **Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn:** Verehrter Herr Prof. Friehe, ich bin über Ihre Aussage gestolpert, dass es um die Erststimme nur noch einen Pro-forma-Wahlkampf gebe. Ich lebe offensichtlich in einer anderen Gesellschaft als Sie und darf Ihnen von der letzten Landtagswahl berichten, dass es kein CDU-Kollege in diesen Landtag geschafft hat, es sei denn, er hat den Wahlkreis gewonnen. Insofern wird er sich sicherlich darum bemüht – ich schaue einmal den einen oder anderen hier im Raum an – und einen Erststimmenwahlkampf geführt haben.

Dasselbe erleben wir schon jetzt wieder in der Vorbereitung auf die Bundestagswahl, bei der ein ähnliches Phänomen auftritt. In der einen oder anderen Partei sagen aktive oder künftige Mandatsträger sogar: Mir ist es völlig egal, auf welchem Listenplatz ich stehe. Ich muss den Wahlkreis gewinnen. – Wie passt das zusammen? Lebe ich in einer falschen Welt, oder ist es nicht doch ein bisschen mutig zu sagen, dass wir derzeit nur einen Pro-forma-Wahlkampf um die Erststimme führen? Mir geht es nicht um die Auswirkungen, sondern erst einmal um den Status quo.

Abg. **Günter Rudolph:** Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Friehe und Herrn Prof. Pukelsheim. Wie hoch schätzen Sie die Bedeutung einer regionalen Vertretung von Abgeordneten ein? Herr Schelzke hat darauf hingewiesen, dass Bürgermeister und Kommunalpolitiker Wert darauf legen, das eine oder andere mit Abgeordneten zu besprechen, damit Entscheidungen gefällt werden, die nicht nur praxisfern sind. Wie schätzen Sie das ein? Ist das eher nebensächlich? Ist Ihnen die geografische Lage des Landes Hessen bekannt, auch mit der unterschiedlichen Ausrichtung von Wahlkreisen? Sehen Sie einen Unterschied zwischen einem Wahlkreis in der Stadt Frankfurt, in der es auf einer begrenzten Fläche sechs Landtagswahlkreise gibt, und dem Landkreis Waldeck-Frankenberg, der der flächengrößte Landkreis in Hessen ist, oder ist das eher ein Nebenaspekt?

Abg. **Eva Goldbach:** Ich habe eine Frage an Herrn Prof. Pukelsheim, die in die gleiche Richtung geht wie die Frage des Kollegen Rudolph. Hinsichtlich der Größe der Wahlkreise gibt es enorme Unterschiede. Mein Wahlkreis Vogelsberg hat 1.486 km². Die ganze Stadt Frankfurt hat nur 85 km². Wir müssen gewährleisten können, dass auch in den Flächenlandkreisen eine Betreuung der Bevölkerung durch die Abgeordneten stattfindet. Es geht um Wahlkampf. Aber vor allem geht es um die Betreuung während der Legislaturperiode. Wir müssen insgesamt in der Politik aufpassen, dass wir den Flächenfaktor mehr und deutlicher berücksichtigen. Auf dem Land ist die Besiedlung dünner. Im Sinne der gleichwertigen Lebensbedingungen in Stadt und Land gehört auch auf dem Land eine politische Betreuung und Vertretung dazu.

Meine zweite Frage richtet sich an Herrn Prof. Friehe. Sie haben vom Grabenwahlssystem gesprochen und uns dann erläutert, dass die eine Hälfte der Mandate des Hessischen Landtags über Direktmandate und die andere Hälfte über Listen vergeben werden solle. Da wüsste ich gerne, wie das dann aufgeteilt werden soll. Gibt es dann Wahlkreise, für die das Direktmandat zählt, und für andere geht das über die Liste, oder wollen Sie das insgesamt zahlenmäßig beschränken? Was machen wir dann mit den Wahlkreisen, die mehr als die Hälfte an Direktmandaten haben? Ich wüsste nicht, wie man das aufteilen will.

Abg. **Klaus Gagel**: Ich habe zwei Fragen an bzw. Anmerkungen zu Prof. Friehe. Zum einen haben Sie gesagt, das derzeitige Wahlrecht bezüglich der Direktmandate sei geschwächt. Das hat auch Herr Hahn schon erwähnt. Das sehe ich ein bisschen anders. Gerade die Direktmandate haben dazu geführt, dass der Landtag über einen entsprechenden Ausgleich so viele neue Sitze zusätzlich bekommen hat. Sie müssen berücksichtigen: Acht Überhangmandaten stehen 19 Ausgleichsmandate gegenüber. Daher ist diese Komponente eigentlich nicht geschwächt. Die CDU-Fraktion mit ihren 40 Abgeordneten besteht nur aus Direktkandidaten. Das muss man sich einmal vergegenwärtigen. Insofern kann ich die Schwächung des Direktmandats und der Erststimme, was Sie angeführt haben, nicht sehen.

Meine zweite Anmerkung betrifft das Grabenwahlsystem, das Sie vorschlagen. Es würde in Deutschland das Prinzip der Verhältniswahl durchbrechen, welches wir über alle Wahlsysteme hinweg haben. Denn dies würde in der Konsequenz bedeuten, dass das Parlament nicht mehr gemäß der genauen Verhältnisse abgebildet werden würde, weil die Komponente der Mehrheitswahl bei der Erststimme eingeführt würde.

Nach meinem Verständnis – so habe ich auch Ihre Stellungnahme gelesen – hätten wir 55 Direktmandate, gewählt nach Mehrheitswahlrecht. Wenn wir das Beispiel 2018 nehmen, würde die CDU dann 40 Mandate bekommen. Dann hätten wir noch 55 Sitze nach dem Verhältniswahlrecht zu vergeben. Dabei würden vielleicht noch 13 oder 14 Abgeordnete hereinkommen. So hätten wir dann mit dem Wahlergebnis von 2018 – ich schätze es jetzt einfach einmal – ein Parlament mit 55 CDU-Abgeordneten von 110 Abgeordneten. Das heißt, die CDU würde mit einem Wahlergebnis von 27,1 % bei den Zweitstimmen 50 % der Abgeordneten stellen. Das durchbricht die Grundsätze, die wir in Deutschland – –

(Abg. Günther Rudolph: Sie kommen aber schon zur Frage?)

– Ja. Herr Rudolph, danke, dass Sie mir immer ins Wort fallen. Ich lausche auch Ihren Ausführungen.

(Abg. Günther Rudolph: Ich habe eine Frage gestellt und keinen Vortrag gehalten!)

Meine Frage ist: Herr Friehe, sehen Sie diesen Bruch des Verhältniswahlrechts als unbedenklich an? Dann müssten wir in Deutschland und im deutschen Wahlrecht im Grunde genommen völlig neu denken.

Abg. **Dr. Ulrich Wilken**: Meine erste Frage bezieht sich auf den Vorschlag des Grabenwahlsystems. Ich will jetzt nicht wiederholen, was meine Vorredner schon dazu angemerkt haben, aber noch einen Aspekt betonen, den Sie in Ihrer Begründung, Herr Friehe, nennen, nämlich dass das zu einer stärkeren Konzentration auf wenige Parteien führen und damit der Parteienzersplitterung entgegenwirken würde. Das hat nichts mit den vorliegenden Gesetzentwürfen zu tun. Trotzdem hätte ich gerne mit Ihnen darüber diskutiert, ob das nicht ein, ich sage einmal, eher unzulässiger

Aspekt wäre, den wir in einem Wahlsystem einführen. Denn das, was auch in der Literatur und in der Bevölkerung Parteienzersplitterung genannt wird, ist eher Ausdruck der Diversifizierung unserer Gesellschaft. Nach meinem Verständnis der parlamentarischen Demokratie muss diese Diversifizierung auch in unseren Parlamenten abgebildet werden. Herr Friehe, ich hätte gerne von Ihnen gewusst, wie das demokratiethoretisch sein soll, wenn Teile der Gesellschaft, die wir alle ja wahrnehmen, dann nicht mehr im Parlament vertreten wären.

Die zweite Frage bezieht sich auf die Größe von Wahlkreisen und damit auf den Gesetzentwurf der FDP-Fraktion, über den wir diskutieren. Ich wüsste gerne, inwieweit die Repräsentanz von Regionen im Parlament der Repräsentanz von Personen im Parlament entgegensteht. Wir gehen bisher davon aus, dass ein Sitz im Parlament ungefähr die gleiche Personenzahl im Land zu repräsentieren hat. Dem steht aber entgegen, dass wir sagen, auch jede Region müsse repräsentiert sein.

Herr Prof. **Dr. Friehe**: Vielen Dank für das Interesse, das in den zahlreichen Nachfragen zum Ausdruck kommt.

Herr Hahn, ich kann Sie beruhigen: Wir leben in der gleichen Gesellschaft. Es besteht auch gar kein Widerspruch zwischen dem, was ich gesagt habe, und dem, was Sie gesagt haben. Sie haben darauf aufmerksam gemacht, dass alle Abgeordneten der CDU im Hessischen Landtag Direktabgeordnete sind. Wenn ich mich jetzt nicht völlig täusche, ist es schon etwas her, dass es im Hessischen Landtag Direktabgeordnete der FDP gab. Ich kann jetzt aus dem Stegreif nicht sagen, wann das das letzte Mal vorgekommen ist. Das können Sie mir nachher vielleicht verraten.

Aber die Tendenz ist jedenfalls klar: Manche Parteien haben fast nur noch bzw. nur noch Direktabgeordnete. Andere Parteien schicken nahezu nur Listenabgeordnete ins Parlament. So erklärt sich mein Begriff des Pro-forma-Wahlkampfes. Ich will ihn an dieser Stelle noch ein bisschen präzisieren, damit er weniger missverständlich ist. Es findet gewissermaßen ein asymmetrischer Wahlkampf statt. Für die einen ist es unglaublich wichtig, einen Wahlkreis zu haben, und zwar einen, der zieht. Für die anderen ist ein Wahlkreis völlig unbedeutend, weil er in der Regel ohnehin nicht zu ziehen ist und die einzig interessante Frage ist: Wo stehe ich auf der Liste?

Das ist genau das Problem, das ich sehe; denn ein Wahlkampf lebt ja nicht allein davon, dass sich die CDU-Kandidaten darum kloppen, wer das beste Wahlergebnis in seinem Wahlkreis bekommt, sondern die Wahl in den Wahlkreisen findet zwischen den verschiedenen Kandidaten der unterschiedlichen Parteien statt. Aber der Effekt ist, dass am Ende zählt, wer seinen Wahlkreis zieht. Es profitieren letztendlich diejenigen, die einen sicheren Wahlkreis haben.

Das bedeutet: Wenn man in einem Wahlkreis zu Hause ist, der normalerweise von der CDU gezogen wird, dann kommt man ins Parlament. Wenn ein politisches Talent in einem Wahlkreis geboren wird, in dem das nicht der Fall ist, dann kann es ganz schön schwierig werden. Das tut dem Erststimmenwahlkampf nicht gut; denn es soll eben nicht darum gehen, welcher CDU-Ab-

geordnete in seinem Wahlkreis am erfolgreichsten ist. Zur Wahrheit gehört auch: 25 % in Frankfurt sind etwas anderes als 25 % in Fulda. Das heißt, die Wahl, die bei der Erstwahl stattfindet, korrespondiert nicht mit dem, welche politischen Effekte das eigentlich hat. Das ist das Problem, das ich an dieser Stelle sehe.

Der Begriff „asymmetrischer Wahlkampf“ erklärt das Ganze vielleicht ein bisschen besser als das Wort, das ich verwendet habe. Aber das führt eben dazu, dass in einem Wahlkreis, in dem im Grunde genommen nur der CDU-Abgeordnete Aussicht auf Erfolg hat, ein Pro-forma-Wahlkampf geführt wird. Sie haben sich ja an diesem Begriff gestört.

Herr Rudolph hat gefragt, für wie wichtig ich die regionale Vertretung von Abgeordneten einschätze. Dazu kann ich nur zwei Antworten geben. Die eine ist: Rein aus verfassungsrechtlicher Sicht ist das nicht zwingend vorgegeben. Weder das Grundgesetz noch die hessische Verfassung geben das Wahlsystem vor. Deswegen ist fast allgemeine Meinung, dass der Gesetzgeber frei darin ist, das Wahlsystem zu wählen, insbesondere zwischen Verhältniswahlrecht und Mehrheitswahlrecht. Beim Verhältniswahlrecht hat man keine regionale Komponente, die sicherstellt, dass die Fläche auch wirklich vertreten ist.

Die andere Frage ist: Ist das verfassungspolitisch eine kluge Entscheidung? – Da stehe ich eher auf dem Standpunkt, dass es wichtig ist, auch eine regionale Vertretung der Abgeordneten zu haben; denn es ist wichtig, dass die Wahlen auch integrierend wirken und am Ende nicht nur die urbane Bevölkerung vertreten ist, die sich besonders gut beteiligen kann und auf den vorderen Listenplätzen liegt. Natürlich kann man eine entsprechende Verteilung der Abgeordneten beim Verhältniswahlrecht auch innerparteilich sicherstellen; aber das ist eine andere Sache. Ich denke, dass Deutschland insgesamt ganz gut damit gefahren ist, dass es die Wahlkreisabgeordneten gibt.

Das ist genau der Grund, warum ich das Element der Direktabgeordneten mit meinem Vorschlag eines Grabenwahlsystems stärken und nicht schwächen möchte und weshalb ich mich aus rechtspolitischer Sicht gegen den Gesetzentwurf der FDP-Fraktion ausgesprochen habe, die Zahl zu senken und die Größe der Wahlkreise dementsprechend auszudehnen.

Jetzt bin ich bei der Frage von Frau Goldbach. Der erste Teil ging in eine ähnliche Richtung und betraf die enormen Unterschiede bei der Größe der Wahlkreise. Dass man in einer Stadt einen anders großen Wahlkreis hat als auf dem Land, ergibt sich daraus, dass die Abgeordneten jeweils eine ähnliche Zahl von Bürgerinnen und Bürgern vertreten müssen. Da haben die Vertretungen in der Stadt und auf dem Land ihre jeweiligen Vor- und Nachteile, Schwierigkeiten und Herausforderungen.

Herr Wilken hat noch gefragt, wie ich das Verhältnis der Repräsentanz von Regionen versus der Repräsentanz von Personen sehe. Ich würde es verfassungsrechtlich für nicht zulässig halten zu sagen: Ein Abgeordneter im ländlichen Raum darf, damit der Wahlkreis nicht zu groß wird, deutlich weniger Bürgerinnen und Bürger vertreten, als es in der Stadt der Fall ist. Das Grundprinzip muss schon sein, dass hinter den jeweiligen Wahlkreisabgeordneten ein ähnlich großes Elektorat steht.

Es gab noch Verständnisschwierigkeiten, wie das Grabenwahlsystem funktioniert. Ich sage einmal ganz salopp: Das Grabenwahlsystem funktioniert ungefähr so, wie die meisten Menschen, die keine Ahnung vom Wahlrecht haben, denken, unser Wahlrecht würde funktionieren, wie es in Wirklichkeit aber nicht funktioniert. Wer da nicht näher eingearbeitet ist, hat oft die Vorstellung: Mit meiner Erststimme wähle ich die Direktabgeordneten. Mit der Zweitstimme wähle ich diejenigen, die noch dazukommen. Das ist die andere Hälfte. – Bei diesem Modell wird letztendlich das Ineinander-Rechnen dieser beiden Komponenten, also das Auffüllen des prozentualen Ergebnisses zunächst durch die direkt gewählten Abgeordneten, unterschlagen.

Wenn man das Parlament mit 110 Abgeordneten in zwei Hälften zerlegt, ist das gewissermaßen der Graben zwischen den beiden Systemen. Der Begriff „Grabenwahlrecht“ kommt daher, dass das Wahlsystem letztlich getrennt wird und dass zwei Wahlsysteme für zwei Hälften des Parlaments angewendet werden. In der einen Hälfte hat man die direkt gewählten Abgeordneten, nämlich 55. An denen ändert sich auch nichts. Für denjenigen, der direkt gewählt worden ist, würde sich, wenn er wieder direkt gewählt würde, nichts ändern. Er ist weiter direkt gewählter Abgeordneter.

Alle Wähler haben die Möglichkeit – auch daran ändert sich nichts –, weiterhin eine Zweitstimme abzugeben. Aber dann wird das Zweitstimmenergebnis nicht mehr mit den durch die Erststimme gewählten Abgeordneten aufgefüllt, sondern hier wird eine separate Zuteilung vorgenommen. Das führt in der Tat dazu, dass Parteien, die bereits durch Direktabgeordnete vertreten sind, jetzt noch Abgeordnete obendrauf bekommen. Die bekommen nämlich auch wieder Listenabgeordnete. Dies würde ganz konkret dazu führen, dass Parteien in den Fällen, in denen die Liste gar nicht mehr zieht, weil das Kontingent durch die Direktabgeordneten schon erschöpft ist bzw. darüber hinaus sogar noch Überhangmandate entstanden sind, weiterhin Listenabgeordnete bekommen.

Das – ich gehe jetzt einmal thematisch durch den Rest der Fragen – ist natürlich eine Durchbrechung des Wahlsystems, wie wir es bisher haben. Das ist ganz klar ein Systembruch. Das ist keine Fortführung des personalisierten Verhältniswahlrechts, sondern ein neues Wahlsystem, das vielleicht gewisse Ähnlichkeiten mit dem hat, was wir hatten, aber auch klare Unterschiede, die ich gerade benannt habe. Das führt natürlich in jede Richtung zu entsprechenden Konsequenzen.

Es ist richtig – das habe ich geschrieben, und dabei bleibe ich auch –, dass ein Zweck dieser Entscheidung ist, einer Parteienzersplitterung entgegenzuwirken. Jedes Wahlsystem hat bestimmte Grundeffekte. Ein Mehrheitswahlrecht führt typischerweise zu einer Konzentration auf weniger Parteien als ein Verhältniswahlrecht. Das ist aber deswegen demokratietheoretisch nicht von vornherein illegitim. Große Demokratien bedienen sich des Mehrheitswahlrechts. Deren demokratische Legitimität steht außer Frage.

Eine andere Frage ist, was das für die Ausgestaltung bedeutet. Einen Punkt habe ich schon genannt: Schwierig wäre es sicherlich, ein solches System anzuwenden und dann bei der Erststimme die relative Mehrheit im ersten Wahlgang genügen zu lassen und zu sagen: Derjenige, der 25 % bekommt, gewinnt vor denjenigen, die mit 23 %, 20 % usw. an der Reihe sind. – Dafür

wäre die Bedeutung der Erststimme dann einfach zu hoch. Dass man das Erstmandat im Grunde genommen mit sehr knappen Mehrheiten erringen kann, hängt überhaupt nur damit zusammen, dass das alles durch das Verhältniswahlrecht aufgefangen wird.

Wenn das einen so großen Unterschied machen und sich auch auf die Sitzverteilung im Landtag auswirken würde, dann müsste man aus meiner Sicht darüber nachdenken, Stichwahlen durchzuführen. Entsprechende Systeme mit Stichwahlen gibt es z. B. in Frankreich. Auch das ist also nichts völlig Ungewöhnliches.

Eine andere Sache, über die man dann nachdenken müsste, ist die Frage der Fünfprozentklausel. Das geht jetzt in Ihre Richtung, Herr Wilken, weil Sie gefragt haben: Sind dann bestimmte Teile im Parlament gar nicht mehr vertreten? – Das stimmt so nicht; denn es gibt weiterhin das Verhältniswahlrecht. Damit ist es weiterhin möglich, dass über die geringen prozentualen Stimmanteile von 5 %, die man mindestens haben muss, wenn man in ein Parlament einziehen will – – Die Fünfprozentklausel ist ja dafür da, um gerade der Parteienzersplitterung im Parlament entgegenzuwirken. Daran sieht man, dass es auch ein verfassungslegitimes Ziel ist zu sagen: Wir wollen einer gewissen Zersplitterung entgegenwirken. – Das ist von Anfang an das Argument des Bundesverfassungsgerichts für die Zulässigkeit der Fünfprozentklausel gewesen.

Wenn wir jetzt aber durch ein anderes Wahlsystem dieses Ziel im Wesentlichen befördern – das wäre beim Grabenwahlsystem der Fall –, dann müsste man für die Verhältniswahlrechtskomponente über die Fünfprozentklausel nachdenken. Ich denke, dass insbesondere die 5 % da nicht stehen bleiben. Man wird dann sehen, ob es keine Klausel mehr gibt oder ob sie angepasst werden müsste. Aber ich glaube, dass beide Instrumente nicht zusammengehen.

Eine abschließende Bemerkung dazu: Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich gesagt, das Grabenwahlsystem sei verfassungskonform. Das ist in einer Obiter-dictum-Bemerkung erfolgt. Damit im Rücken wäre jetzt nicht völlig offen, ob ein solches System verfassungskonform sei oder nicht. Das Bundesverfassungsgericht müsste dann, wenn irgendjemand ernst damit macht, seine Rechtsprechung ändern. Da die verfassungsrechtlichen Grundlagen in Hessen nicht wesentlich anders sind als auf Bundesebene, gehe ich davon aus, dass ein solches System auch vor dem hessischen Staatsgerichtshof Bestand hätte.

Herr Prof. **Dr. Pukelsheim**: Ich kann drei Fragen, die von Herrn Rudolph, Frau Goldbach und Herrn Wilken gestellt worden sind, zusammenfassen. Das waren die Fragen nach der Wahlkreisgröße, der Bedeutung der Wahlkreise und der Repräsentanz der Regionen. Regionen sind in diesem Sinne die Wahlkreise. Ich glaube, das ist in unserem Wahlsystem sehr wichtig, weil es die Verbindung zwischen Ihnen als Abgeordneten und den Wählerinnen und Wählern schafft. Das ist so wichtig, dass ich es immer als sehr verengte Argumentation empfinde, wenn so getan wird, als ob nur die Abgeordneten mit Direktmandaten die Wahlkreise vertreten; das stimmt nicht.

Ihre politische Basisarbeit orientiert sich an den Wahlkreisen. Wenn es einen Wahlkreis gibt, in dem nur ein CDU-Abgeordneter gewählt ist und die anderen Parteien aus diesem Wahlkreis kein

Listenmandat errungen haben, dann ist es in Deutschland und, ich nehme an, auch in Hessen Usus, dass sie Patenschaften bilden und sagen: Der Abgeordnete aus dem Nachbarwahlkreis betreut auch noch den Wahlkreis nebenan, damit die Bürgerinnen und Bürger dort einen Ansprechpartner von der SPD, den GRÜNEN, der FDP oder anderen Parteien haben. – Die politische Arbeit in unserem System orientiert sich an den Wahlkreisen für alle Abgeordnete. Deshalb ist die Wahlkreiseinteilung enorm wichtig.

Was ich nicht ganz verstehe, ist die Zurückhaltung, überhaupt weiterzudenken, ob wir mit den 50 % Wahlkreisen, die wir hier in Hessen oder auch im Bund haben, weitermachen wollen oder ob die Organisation der politischen Basisarbeit nicht auch mit 40 % der Wahlkreise zu leisten ist. Das ist eine politische und keine mathematische Entscheidung. Ich glaube, Sie können diese politische Entscheidung erst dann wirklich bewerten, wenn Sie einmal einen Plan gesehen haben, wie es aussieht, wenn die Zahl der Wahlkreise reduziert wird.

Eine solche Vorlage ist mit dem Computerprogramm, das ich erwähnt habe, einfach zu haben. Das ist keine Entscheidung, sondern eine Entscheidungshilfe. Wenn man daran sieht, welche Auswirkungen das hat, dann kann man aus meiner Sicht eine substantielle politische Entscheidung treffen: Das geht, oder das geht nicht.

Wahlkreise sind, insbesondere auch in Hessen, in der Tat von einer sehr unterschiedlichen geografischen Größe. Das liegt an den Metropolen wie Frankfurt und anderen Städten sowie an den ländlichen Gebieten in anderen Teilen des Landes. Eine solche unterschiedliche geografische Größe gibt es auch in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union, beispielsweise in Schweden. Dort fliegt der Abgeordnete mit seinem Flugzeug durch den Wahlkreis in Nordschweden. Schweden hat im Wahlgesetz bezüglich der Wahlkreiseinteilung eine Klausel, dass auch die Größe berücksichtigt werden darf. Das ist bei uns im Moment nicht der Fall. Ausschlaggebende Parameter für die Gestaltung der Wahlkreise ist die gleiche Anzahl von Bürgerinnen und Bürgern in einem Wahlkreis.

Darüber hinaus gibt es noch das Kontinuitätsgebot – das steht nicht direkt in der Verfassung, hat aber verfassungsähnlichen Rang und wird so jedenfalls von den Verfassungsgerichten und Landesverfassungsgerichtshöfen hingenommen –, damit man hinsichtlich der Wahlkreisgestaltung von der einen Legislaturperiode zu der anderen nicht hin und her springt.

Das alles ist sehr sinnvoll. Aber meine Anregung ist, dass der Ausschuss einmal einen Auftrag ausspricht, eine Aufteilung von weniger Wahlkreisen vorzulegen. Dann müssen Sie entscheiden, ob das etwas für Hessen ist oder nicht.

Die Hauptantwort auf das, was gefragt wurde, ist: Wahlkreise sind wichtig. Sie bestimmen Ihre politische Arbeit als Abgeordnete. Sie bestimmen die Wahrnehmungen der Bürgerinnen und Bürger von den Abgeordneten. Deshalb interessiert alle Parteien – nicht nur diejenigen mit den Direktmandaten –, was mit den Wahlkreisen vor sich geht.

Abg. **Günter Rudolph**: Herr Prof. Pukelsheim, es reizt mich natürlich schon, Ihnen einmal etwas aus der Praxis zu berichten. Ich könnte Ihnen jetzt Beispiele von Wahlkreisen nennen, in denen SPD-Abgeordnete allein unterwegs sind. Die CDU könnte Ihnen Wahlkreise nennen, in denen CDU-Abgeordnete allein unterwegs sind. Das zur Realität. Das, was Sie gesagt haben, klingt theoretisch sehr schön, aber die Praxis ist natürlich eine andere.

Wir haben im Übrigen zurzeit eine Wahlkreisreform und machen solche Computerspielchen. Aber so einfach, wie Sie es darstellen, ist es leider nicht. Das ist nur theoretisch ganz einfach. Der eine oder andere Kollege hier setzt sich nämlich damit auseinander und weiß das.

Im hessischen Landtagswahlgesetz steht, dass man auch regionale Identitäten berücksichtigen soll. Es gibt Landkreisgrenzen. Wenn Sie dem Vorschlag von bestimmten Fraktionen folgen würden, die Anzahl der Wahlkreise zu reduzieren, dann müssten Sie auch über Kreis- und Stadtgrenzen gehen. Das kann man natürlich machen. Aber das würde eine völlige Veränderung bedeuten. Ist Ihnen bewusst, dass man beim Grabenwahlsystem eine völlige Veränderung auch von historisch gewachsenen Strukturen und Identitäten bekäme? Wie würden Sie den Aspekt einschätzen, den Herr Schelzke genannt hat, nämlich dass man Ansprechpartner hat? Territoriale Dinge sind gewachsen und sind ja auch nicht alle verkehrt. Oder würden Sie das alles vernachlässigen und sagen, da müsse eher die reine Lehre her?

Abg. **Klaus Gagel**: Mich würde von allen drei Anzuhörenden die Verfassungsgemäßheit der Gesetzentwürfe, sowohl von der FDP-Fraktion als auch von uns, interessieren. In anderen Stellungnahmen gab es zum Teil Bedenken dazu. Ich hätte, da wir uns gegenüber sitzen, gerne Ihre Einschätzungen dazu.

Abg. **Dr. h.c. Jörg-Uwe Hahn**: Ich möchte eine Ergänzung zu dem Kollegen Rudolph machen, damit die Herren Professoren, die sich dankenswerterweise mit diesem Thema beschäftigen, nicht ein total falsches Bild bekommen.

Wahlkreisarbeit ist unterschiedlich. Das hängt davon ab, ob man einen Wahlkreis gewinnt oder nicht. Aber es stimmt nicht, lieber Günter Rudolph, dass die FDP im Schwalm-Eder-Kreis nicht anwesend ist.

(Abg. Günther Rudolph: Das habe ich nicht gesagt!)

– Wir müssen uns doch jetzt nicht streiten. Ich will nur das Bild wegpacken, dort sei nur die SPD unterwegs. Die SPD ist möglicherweise bei Veranstaltungen anders als eine andere Partei unterwegs. In jeder Partei wird schon Wahlkampf auch für den ersten Teil der Stimmen gemacht.

Ich nehme mir heraus, Herr Kollege Frömmrich, das so zu sagen, auch wenn Sie etwas dagegen haben.

(Abg. Jürgen Frömmrich: Ich habe gar nichts dagegen!)

Herr Prof. **Dr. Pukelsheim**: Herr Rudolph, Sie haben darauf hingewiesen, dass die Landkreisgrenzen einzuhalten sind. Das steht im Gesetz und ist in die Entwurfsvorlagen, die man mit einem Computerprogramm erzeugen kann, eingebaut. Das ist messbar besser eingehalten, als es im Moment der Fall ist.

Es ist ein schwieriges Problem, die Landkreisgestaltung in die Wahlkreisgestaltung einzubauen. Dafür können Maschinenprogramme eine Entscheidungshilfe geben. Ich sage nur: Hilfe. Ich sage nicht, dass die reine Lehre Ihre politischen Entscheidungen determinieren muss. Das tut sie nicht und kann sie auch nicht. Aber es werden Entwürfe hergestellt, in denen die Landkreisgrenzen besser eingehalten werden als bisher. Das ist im Sinne von allen Wählerinnen und Wählern sowie den kommunalen Gliederungen. Auch hilft es Ihrer Arbeit als Abgeordneten, wenn die Wahlkreise nicht oder weniger als vorher über die Landkreisgrenzen hinausgehen.

Das andere, das Sie erwähnt haben, war das, was historisch gewachsen ist. Auch ich sehe das so. Aber es liegen nun einmal Gesetzentwürfe vor. Man muss diese durchdenken und darüber diskutieren – das müssen alle Parteien machen, weil alle davon betroffen sind –, ob das für Sie in Hessen gangbar ist oder nicht.

Herr Gagel hat die Frage nach der Verfassungsgemäßheit gestellt. Ich habe bisher noch nichts von Verfassungsrechtlern gelesen, dass die Reduzierung der Wahlkreise nicht erlaubt sei oder infrage stehen könne. Das könnte vielleicht dann der Fall sein, wenn es auf ein Niveau absinkt, auf dem die Idee der Personalisierung, also eine mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl, Schaden nimmt oder nicht mehr als realisiert betrachtet werden kann. Aber davon sind wir entfernt, wenn die Anzahl der Wahlkreise von 50 % auf 40 % reduziert wird.

Hinsichtlich der Kappung ist die Situation nach meiner Wahrnehmung der Literatur unklar. Es gibt Arbeiten, die sagen, man dürfe Direktmandate kappen. Es gibt andere Arbeiten, die vehement dagegen argumentieren und sagen, dies widerspreche der Idee der Repräsentation und der Wahl. Es ist sicherlich nicht schwierig vorherzusagen, dass, wenn gekappt würde, das vor den Verfassungsgerichten landet und die sich dann dazu positionieren müssten. Nach dem momentanen Schrifttum wäre unklar, was dabei herauskommt.

Herr **Schelzke**: Ich möchte noch einmal ganz deutlich sagen: Man darf Direktmandate nicht kappen. Ich will das auch begründen.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, einige von Ihnen wissen, wie es bei der Aufstellung von Listen zugeht. Dabei spielen oftmals auch sehr viele Emotionen eine Rolle und nicht unbedingt die Tatsache, dass derjenige, der kompetent ist, auch einen gesicherten Listenplatz erhält. Das muss ich hier unter Landtagsabgeordneten nicht näher ausführen. Manchmal ist es auch dem Zufall überlassen, wie die Listen zustande kommen.

Wenn man erlebt, dass derjenige, der die meisten Stimmen erhalten hat, im Landtag kein Mandat erhält, dann wird das für das Demokratieverständnis schon gewisse Schwierigkeiten mit sich bringen. Ich denke, in der jetzigen Situation, in der wir jeden Tag dafür eintreten müssen, dass unser demokratisches System erhalten bleibt, ist es mit Sicherheit umso wichtiger, dass man den Menschen auch sagen kann, warum und weshalb das so ist. Ich glaube nicht, dass dann das Argument der Funktionsfähigkeit des Landtages oder die Einsparung von 9 Millionen € unbedingt überzeugend ist. Deswegen noch einmal unser Petition: Man darf Direktmandate nicht kappen.

Der Frage, inwieweit eine Lösung dadurch gefunden werden kann, dass die Wahlkreise vergrößert werden, wollen wir uns nicht entgegenstellen. Aber ich darf Ihnen aus eigener Erfahrung sagen: Es gibt jahrhundertlang gewachsene Antipathien. Ich weiß nicht, warum. Man kann bestimmte Gruppen nicht zusammenführen. Die waren einmal großherzoglich-darmstädtisch und dann preußisch. Das passt nicht zusammen. Es ist anscheinend genetisch bedingt, dass das noch heute ein Thema ist.

Wie gesagt: Wir wollen uns dem nicht verschließen; denn auch größere Wahlkreise können heute im Rahmen von Kommunikationsmöglichkeiten, die andere sind als vor 20 Jahren, mit Sicherheit gut beworben werden. Aber wenn man diesen Weg beschreiten will, dann muss ein öffentlicher Diskurs stattfinden. Das darf nicht von oben nach unten geschehen, sondern die Menschen vor Ort müssen mit eingebunden werden. Es muss offen und transparent erklärt werden: Wir müssen gerade jetzt in dieser Situation darüber nachdenken, Wahlkreise zu vergrößern. – Wenn das aber par ordre du mufti geschehen würde, dann wäre das mit Sicherheit nicht nachvollziehbar.

Unser Petition ist: Bitte keine Kappung der Direktmandate! Wenn man das aber für erforderlich hält, dann bitten wir, den Weg über eine Vergrößerung der Wahlkreise zu gehen, und dies bitte in die öffentliche Diskussion geben, damit wir der Verdrossenheit nicht noch weiter Vorschub geben.

Herr Prof. **Dr. Friehe**: Ich bin zu der Verfassungskonformität der Gesetzentwürfe gefragt worden. Ich bleibe bei dem, was ich in meiner schriftlichen Stellungnahme dargelegt habe, fasse das aber gerne kurz zusammen.

Gegen den Gesetzentwurf der FDP-Fraktion gibt es aus meiner Sicht keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Ich will es einmal so formulieren: Ein gewisses Störgefühl entsteht natürlich durch die Verschiebung der beiden Komponenten. Es ist nun einmal so: Das Bundesverfassungsgericht akzeptiert das personalisierte Verhältniswahlssystem. Das ist auch das für Deutschland typische Wahlsystem. Bisher ist es so aufgestellt, dass die Hälfte der Abgeordneten Direktmandate hat. Aber ich sehe nicht, wo in der Verfassung das so festgeschrieben sein soll. Es besteht die Möglichkeit, das Wahlsystem grundsätzlich frei zu wählen. Das ist weit herrschende Meinung.

Die Grenze wäre eine Diskussion darüber – da kommt man jetzt fast in schwieriges Fahrwasser; das ist eher ein Oberseminarthema –, inwieweit dann Entscheidungen des Gesetzgebers folgerichtig sein müssen usw. Wenn man irgendwann in einen Bereich kommt, in dem das personalisierte Verhältniswahlssystem – das ist so ähnlich, wie Sie es formuliert haben – kein wirklich personalisiertes Verhältniswahlssystem mehr wäre, beispielsweise bei einem sehr niedrigen Anteil von Direktabgeordneten, dann würde man in Grenzen kommen, bei denen man sich fragen würde, ob es ein verfassungsrechtliches Problem gibt. Aber bei den 40 % sehe ich das nicht.

Anders ist es bei dem Gesetzentwurf der AfD-Fraktion. Ich kann vielem beipflichten, was schon gesagt worden ist. Ich will es trotzdem noch ein bisschen mehr an die Verfassung selbst zurückbinden. Der Entwurf verstößt aus meiner Sicht gegen die Wahlrechtsgrundsätze der unmittelbaren und der gleichen Wahl. Das ist in Artikel 73 Abs. 2 der hessischen Verfassung geregelt.

Bei der unmittelbaren Wahl soll zwischen den Wählern und der Wahlentscheidung keine weitere Instanz dazwischentreten. Hier ist es so: Wir haben auf Ebene der Erststimme verschiedene Teilelektorate. Das eine Teilelectorat entscheidet gewissermaßen über das, was mit der Entscheidung des anderen Teilelectorats passiert. Diese Wechselwirkung halte ich mit Blick auf die unmittelbare Wahl für problematisch.

Darüber hinaus wird der Grundsatz der gleichen Wahl verletzt. Ich würde auch sagen, dass wir hier eine Verletzung der Zählgleichheit haben, weil in denjenigen Wahlkreisen, in denen der Abgeordnete in einer Situation der Überhangmandate zu wenig Stimmen bekommen hat, die Stimmen dieses Wahlkreises gar nicht mehr gewertet werden. Jedenfalls haben wir dann im Hinblick auf die Erfolgsgleichheit die Situation, dass bestimmte Wahlkreise dafür abgestraft werden, dass es dort so politisch kontroverse Meinungen gibt.

Dies führt dazu – das habe ich auch in der Stellungnahme dargelegt –, dass dieses Schicksal vielleicht nicht jedes Mal dieselben Wahlkreise trifft. Aber bestimmte Wahlkreise haben ein gewisses Risiko, dass sie keinen Wahlkreisabgeordneten haben, während dies für andere Wahlkreise keine praktische Relevanz hat. Das halte ich für problematisch.

Das geht über zu der Frage, ob man das rechtfertigen kann. In Ausnahmefällen können Beeinträchtigungen der Wahlrechtsgrundsätze gerechtfertigt werden. Üblicherweise verlangt man dafür besonders gewichtige zwingende Gründe. Damit komme ich wieder zu dem, was ich bereits ganz am Anfang in meinen Eingangsstatement gesagt habe. Diese zwingenden Gründe sehe ich hier nicht und auch noch weniger als auf Bundesebene. Die Rechtfertigung auf Landesebene wäre noch schwieriger als auf Bundesebene. Das Problem, dass der Hessische Landtag einmal 110 und einmal 130 Abgeordnete hat, würde ich als weniger groß einschätzen. Ich habe ja gesagt, da liegt nicht die eigentliche Problematik.

Das gibt mir jetzt noch die Gelegenheit, Herrn Pukelsheim zu widersprechen. Sie haben gesagt, im Gesetz stünden 110 Abgeordnete und am Ende komme eine andere Zahl heraus. Das ist aber nicht so. Im Gesetz stehen eben nicht nur 110 Abgeordnete, sondern im Gesetz steht: 110 Abgeordnete plus Überhang- und Ausgleichsmandate. Daher verstößt das nicht gegen das Gesetz

und auch nicht gegen die Gesetzeslogik, sondern die Gesetzeslogik ist mindestens 110 Abgeordnete, und darüber hinaus kommt noch etwas dazu.

Abg. **Klaus Gagel**: Ich habe noch eine Frage an alle drei Anzuhörenden. Wir sehen uns in diesen Zeiten mit einer Aufweichung der etablierten Parteienlandschaft konfrontiert. Wir haben jetzt eine Parteienlandschaft mit zwei Parteien um die 25 %, wenn man sich einmal aktuelle Umfragen anschaut. Dann gibt es noch vier weitere Parteien, die Chancen haben, die Fünfprozentmarke zu übertreffen. Das gilt im Bund genauso wie in Hessen.

Denkbar wäre bei der nächsten Landtagswahl im Jahr 2023, dass der Landtag aufgrund von Überhang- und Ausgleichsmandaten durchaus auf 160 oder 170 Abgeordnete ansteigen würde, wenn es entsprechende Überhänge gibt. Wie sehen Sie das aus Ihrer Sicht? Kann man das dem Wähler noch erklären? Ist das letztlich noch mit der Verfassung in Einklang zu bringen? Wahrscheinlich ja. Aber ich will die Antwort nicht vorwegnehmen. Welche Akzeptanz in der Bevölkerung hat das Parlament angesichts der dann anzutreffenden Größe? Wie schätzen Sie das ein?

Herr Prof. **Dr. Pukelsheim**: Herr Abg. Gagel, ich habe keine Vorhersagen gemacht, was in Zukunft in Hessen passieren könnte. Daher kann ich nichts dazu beitragen, ob es in der Tat zu solchen Zahlen kommt, wie Sie sagen.

Mein Beitrag als Mathematiker ist auf diese Zahlen beschränkt. Ob das politisch vertretbar ist, wie es bei den Bürgerinnen und Bürgern wahrgenommen wird, das entzieht sich dem Kreis von Fragen, zu denen ich als Mathematiker Stellung nehmen kann. Ich habe zwar eine persönliche Meinung dazu, aber Sie sind da sehr viel erfahrener. Ich glaube, meine Meinung in dieser Hinsicht zählt nicht.

Eine kurze Antwort auf Ihre Frage: Wie weit das in Hessen über die Sollzahl von 110 Abgeordneten, die in § 1 des Landtagswahlgesetzes stehen, hinausgeht, dazu kann ich im Moment keine Aussage machen.

Herr **Schelzke**: Wenn es tatsächlich so weit kommen sollte, dass wir eine solch große Anzahl von Abgeordneten hätten, dann wäre meiner Meinung nach in der Bevölkerung durchaus darstellbar, dass die Funktionsfähigkeit des Landtags beeinträchtigt sein könnte. Das sehe ich jetzt aber noch nicht. Dann kann man sich mit Sicherheit mit guten Argumenten für eine Veränderung einsetzen, wenn überhaupt, dann durch eine Vergrößerung der Wahlkreise, wie wir das vorschlagen haben.

Lassen Sie mich bitte noch ein Zitat von Prof. Hans Meyer seinerzeit zu dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN nennen. Er hat gesagt, dass das Anwachsen der Überhangmandate nicht der Stärke, sondern der derzeitigen Schwäche der großen Parteien zu verdanken

sei. Ich denke, wir alle müssen uns einmal vor Augen führen, dass sich auch die großen Parteien wieder mehr der Bevölkerung zuwenden müssen. Es bedarf mehr Glaubwürdigkeit. Ich meine, das ist eine große Aufgabe. Ich bin dankbar dafür, dass Sie mir noch die Gelegenheit gegeben haben, dieses Zitat anzubringen.

Herr Prof. **Dr. Friehe**: Zu der Frage, ob man das den Wählern erklären kann: Wenn es 160 Abgeordnete sind, dann sind es eben 160 Abgeordnete. Das ist die Kurzfassung.

Im Interesse der Kandidatinnen und Kandidaten in der Ersten Staatsprüfung werde ich es mir verkneifen, sie zu Beginn meiner nächsten mündlichen Prüfung danach zu fragen, wie die gesetzlich vorgesehene Mitgliederzahl des Hessischen Landtages ist. Ich glaube nicht, dass da viele Punkte gewonnen würden.

Ich mache Ihnen jetzt ein Geständnis: Als ich mich auf die Anhörung vorbereitet und die schriftliche Stellungnahme geschrieben habe, musste ich selbst erst einmal nachschauen, wie viele Abgeordnete genau es sind. Wenn wir draußen auf der Straße eine Umfrage machen würden, wie viele Abgeordnete im Hessischen Landtag gesetzlich vorgesehen sind, dann wäre interessant zu wissen, was dabei herauskommt.

Ich komme zurück zu dem, was ich am Anfang gesagt habe. Das Problem entsteht an einer anderen Stelle, nämlich dann, wenn in Bezug auf die Verhältniszahlen, die bei der Bestimmung der Sitzzuteilung gebildet werden, eine Partei prozentual dazugewinnt und Sitze verliert oder – umgekehrt – prozentual verliert und Sitze dazugewinnt. Bisher war das für alle immer gut kommunizierbar: Wir haben prozentual verloren. – Aber meistens konnten die Parteien in absoluten Zahlen entweder ihr Ergebnis halten, oder sie haben sogar noch hinzugewonnen. Das ist natürlich immer leichter zu verkaufen, als wenn irgendwann einmal die umgekehrte Situation entsteht: Man hat erst einen Landtag mit 160 Abgeordneten; das war Ihr Beispiel. Wenn sich das Ganze bei der nächsten Wahl mathematisch günstiger gestaltet, braucht man nur noch 120 Abgeordnete. Als Partei hat man vielleicht 10 % hinzugewonnen. Aber dann verliert man auch noch Abgeordnete im Parlament. Da entsteht das Problem. Wie soll man insbesondere denjenigen erklären, die sich am Wahlkampf beteiligt haben, wenn es heißt: „Wir sind in der Wahlnacht als Wahlsieger im Fernsehen aufgerufen worden. Aber der heimische Abgeordnete ist aus dem Parlament geflogen“?

Ich habe auch ein Problem hinsichtlich der wechselnden Parlamentsgröße gesehen. Das Problem ist für mich weniger, dass es auch einmal 160 Abgeordnete sein können. Dann sind es eben 160 Abgeordnete. Das Problem sind vielmehr die Schwankungen an sich. Deswegen habe ich für das Grabenwahlsystem plädiert, bei dem es keine Schwankungen mehr geben würde. Es gäbe wieder einen Anreiz, sich um die Direktmandate zu bemühen, auch für Sie. Die Direktmandate sind für alle offen und von keiner Partei gepachtet. Wer meint, die Mehrheit im Volk für sich reklamieren zu können, der hat dann bei den Wahlen die Gelegenheit, sie auch zu erringen.

Herr Prof. **Dr. Pukelsheim**: Ich stimme Herrn Friehe zu. Das Problem ist die variable Größe eines Landtages, in diesem Fall des Hessischen Landtages. Wir haben das in der deutschen Geschichte auch schon gehabt. In der Weimarer Republik war der Reichstag von variabler Größe. Damals hatte man ein sogenanntes automatisches Wahlsystem. Für je 60.000 Wählerstimmen gab es einen Sitz. War die Wahlbeteiligung hoch, dann wurde der Reichstag groß. War die Wahlbeteiligung nicht so hoch, dann wurde der Reichstag nicht so groß.

Als Fazit aus dieser Erfahrung hat der Ausschuss für Wahlrechtsfragen beim Parlamentarischen Rat gesagt – das war für den Bundestag, nicht für Hessen –: Das wollen wir nicht. Ein Wahlrecht, das notwendigerweise mit variablen Parlamentsgrößen einhergeht, ist nicht im Sinne einer Kontinuität von einer Legislaturperiode zur anderen. – Insofern stimme ich Herrn Friehe zu. Das Problem ist die Variabilität der Landtagsgröße, nicht so sehr die absolute Größe.

Abg. **Klaus Herrmann**: Ich habe noch eine grundsätzliche Frage. Wenn Parteien eine Wahl gewinnen, beispielsweise mit annähernd 30 %, und Direktkandidaten – davon sind wir mittlerweile in Einzelfällen nicht mehr weit entfernt – mit nicht einmal 20 %, also im Zehnerprozentbereich, den Wahlkreis gewinnen – auf gut Deutsch: von 80 % der Bevölkerung nicht gewählt worden sind –, kann man daraus dann eine Legitimation ableiten, den jeweiligen Wahlkreis im Parlament zu vertreten, oder ist das nicht ein Widerspruch?

Herr Prof. **Dr. Friehe**: Ich glaube, diese Frage habe ich letztendlich schon beantwortet. Das hängt auch vom Wahlsystem ab. Ich habe deutlich gesagt: Wenn man das von mir ins Spiel gebrachte Grabenwahlsystem umsetzen würde, dann wäre das ein Problem; denn dann hätte das unmittelbare Auswirkungen auch auf die Mehrheitsverhältnisse im Parlament. Das könnte man in der Tat nicht auf einer solchen ersten Runde beruhen lassen. Da müsste man dann in eine Stichwahl gehen.

Das Problem ist in dem Wahlsystem, das wir jetzt haben, viel weniger groß. Das habe ich ja erklärt. Die Erststimme ist jedenfalls für die prozentuale Machtverteilung im Parlament irrelevant. Es geht letztendlich nur darum, wer dann innerhalb der Parteien im Parlament vertreten wird. Aus diesem Grund kann man den Umstand akzeptieren, dass eine solche Sitzzuteilung mit relativ wenig prozentualem Vorsprung und weit entfernt von einer absoluten Mehrheit erfolgt.

Wie gesagt: Bei einem grundsätzlichen Wechsel des Wahlsystems hin zu einem Grabenwahlsystem wäre das anders. Wenn man jetzt ein Störgefühl hätte nach dem Motto: „Wie kann es denn sein, dass man schon mit 25 % in den Landtag einzieht?“, dann spricht das für das Grabenwahlsystem; denn da würde sich dieses Störgefühl nicht mehr ergeben, weil das ohnehin neu austariert werden müsste.

Herr **Schelzke**: Ich sehe da kein grundsätzliches Problem. In einer Demokratie werden Mandate nun einmal mit Mehrheiten gewonnen. Ich glaube auch, dass man das entsprechend vermitteln kann.

Lassen Sie mich noch eine Bemerkung an die Parteien machen. Ich habe vorhin von der Listenaufstellung gesprochen. Wenn man bei der Listenaufstellung immer die aussichtsreichsten Kandidaten auf die sicheren Plätze setzt, dann haben wir das Problem der Überhangmandate wahrscheinlich deutlich reduziert.

Herr Prof. **Dr. Pukelsheim**: Die geringen Prozentzahlen, die im Moment mit den Erststimmen erreicht werden, sind aus meiner Sicht auch deshalb nur vertretbar, weil die Personenwahl in die Verhältniswahl eingefügt wird. Sie bestimmt, wer repräsentiert, aber nicht die Machtverhältnisse zwischen den Parteien.

Man kann das anders machen – Herr Friehe hat es gesagt –, nämlich mit dem Grabenwahlsystem. Vielleicht sollte man das noch einmal sagen. Wenn dort absolute Mehrheiten verlangt werden, dann wäre das ein System mit Stichwahlen. Wir hätten also eine Hauptwahl und zwei Wochen später eine Stichwahl. In Frankreich wird das so gemacht. Aber dort ist am Abend der Hauptwahl nicht erkennbar, wie die Mehrheiten im Parlament ausfallen. Das hat in unserer doch sehr kommunikativen Zeit den großen Nachteil, dass man dann noch zwei Wochen warten muss. In diesen zwei Wochen werden zwischen den Parteien in einem Wahlkreis Wahlkoalitionen zustande kommen, was im Moment bei uns nicht der Fall ist.

Was die Listenaufstellung angeht – damit komme ich auf die Frage von Herrn Wilken nach der regionalen Repräsentation zurück –, so achten die meisten Parteien darauf, dass nicht nur Männer und Frauen repräsentiert sind, sondern dass sich auch die Regionen eines Wahlgebiets – in diesem Fall das Land Hessen – auf der Liste abwechseln. Auch die Listengestaltung ist noch ein Hebel, um die regionale Repräsentation im Landtag mitbestimmen zu können.

Herr Prof. **Dr. Friehe**: Ich möchte noch etwas nachtragen. – Meine Damen und Herren, was wäre denn die Politik ohne Spannung und auch überraschende Wenden? – Sie haben völlig recht: Das führt dazu, dass man am Tag der Hauptwahl noch nicht gleich weiß, wie es aussieht. Es kann sich sogar noch eine überraschende Wende ergeben. Das macht Politik spannend und unterstreicht nur das, was ich gesagt habe, nämlich dass der Wettbewerb gestärkt wird. Insbesondere auch in der zweiten Runde um die verbliebenen Erstmandate werden sich die Parteien sicherlich noch einmal ordentlich Mühe geben, die letzten Sitze, die sie noch brauchen, zu erzielen. Das würde unsere Demokratie beleben.

Vorsitzender: Ich sehe keine weiteren Wortmeldungen mehr. Damit ist die Rednerliste geschlossen.

Ich danke den Anzuhörenden. Ich fand die Anhörung heute Morgen sehr erfrischend und informativ. Sie hat gezeigt, dass man auch mit nur drei Anzuhörenden – oft haben wir viel mehr, auch bei der zweiten Anhörung nachher –, wenn sie gut zusammengemischt sind – ein Mathematiker, ein Vertreter, der sein Berufsleben mit der kommunalen Familie verbracht hat, und ein Professor für öffentliches Recht –, eine große Bandbreite abdecken kann. Ich fand das, wie gesagt, sehr erhellend und unterhaltsam. Da alle Abgeordneten selbst in höchstem Maße betroffen sind, war auch bilateral eine gewisse Lebhaftigkeit zu verspüren. Es gab keine Unhöflichkeit gegenüber den Anzuhörenden. Aber jede Kollegin und jeder Kollege im Haus sind ja vielfach davon betroffen und natürliche Experten in dieser Frage und in hohem Maße interessiert. Noch einmal herzlichen Dank an Sie drei.

Die Anhörung ist damit beendet. Um 10:30 Uhr beginnt die zweite Anhörung. Ich schließe damit die 39. Sitzung.

Beschluss:

INA 20/39 – 06.05.2021

Der Innenausschuss hat zu dem Gesetzentwurf eine öffentliche mündliche Anhörung durchgeführt.

Wiesbaden, 14. Mai 2021

Protokollführung:

Vorsitz:

Claudia Lingelbach

Christian Heinz