

Statement

zur hessischen Landtagswahl

Vorstellung der Ergebnisse eines Rechtsgutachtens

Pressekonferenz am 16. Januar 2003, 11.00 Uhr

in Wiesbaden, Hotel Crown Plaza, Bahnhofstr. 10-12

"Abwegig und irreführend?"

Die Landesregierung hat die Kritik, die ich am Zuschnitt der hessischen Wahlkreise und am Wahlsystem geübt habe (**Anlage 1***), scharf zurückgewiesen. Die Kritik sei gar "abwegig und irreführend". Statt zumindest eine sofortige Änderung der verfassungswidrig zugeschnittenen Wahlkreise anzukündigen und das Wahlsystem zu überdenken, streitet die Regierung zunächst einmal alles ab – vermutlich, um ihre eigene (Mit-)Verantwortung für den verfassungswidrigen Zustand nicht eingestehen zu müssen. Vertreter der SPD, der FDP und der Grünen erkennen dagegen einigen Reformbedarf an.

Die Rechtsauffassung der Landesregierung ist nicht haltbar. Die extreme Ungleichheit hessischer Wahlkreise ist in Wahrheit noch viel problematischer, als ich das in einem kurzen Zeitungsartikel oder Fernsehstatement darstellen konnte. Die Landesregierung hebt in ihrer Presseerklärung vom 10. Januar (**Anlage 2**) auf die *parteilpolitische* Zusammensetzung des Landtags ab. Diese werde durch unterschiedlich große Wahlkreise nicht berührt, weil das hessische Wahlgesetz bei Überhangmandaten einer Partei Ausgleichsmandate für die anderen vorsieht. Das ist völlig richtig, wurde von mir aber auch nie bestritten. Meine Kritik betrifft einen ganz anderen Punkt: den unterschiedlichen Einfluss der Wähler auf die *personelle* Zusammensetzung des Landtags. Krasse Unterschiede der Wahlkreise hinsichtlich der Zahl der Wahlberechtigten verstoßen gegen den Fundamentalsatz der Demokratie: die Gleichheit der Wahl und der Wählbarkeit. Denn sie führen dazu, dass die Wähler in großen Wahlkreisen bei Wahl der Direktkandidaten ein geringeres Stimmgewicht haben als Wähler in kleinen Wahlkreisen. Zugleich benötigen Kandidaten in großen Wahlkreisen mehr Stimmen zur Erlangung des Direktmandats als in kleinen. Es geht also um die Verfassungswidrigkeit der personellen Zusammensetzung des Landtags, nicht um die parteipolitische Stärke der Fraktionen. Die Landesregierung hat beides vermengt und dadurch der Öffentlichkeit Sand in die Augen gestreut – entsprechend der Devise: Wer nicht überzeugen kann, muss verwirren.

Bundesverfassungsgericht und Landesverfassungsgerichte

Neuere Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, zum Beispiel das Urteil vom 10. April 1997 und der Beschluss vom 18. Juli 2001, und Urteile der Landesverfassungsgerichte, zum Beispiel des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 24. Februar 2000, betonen nachdrücklich, dass krass ungleiche Wahlkreisgrößen auch dann den Gleichheitssatz verletzen, wenn dies keinen Einfluss auf die parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments hat, wenn es also „bloß“ um die Wahl der Direktkandidaten mit der Erststimme geht.

Acht Staatsrechtslehrer

Das ist auch die Auffassung der Verfassungsrechtslehre. So haben sich acht renommierte Staatsrechtslehrer genau zu dieser Frage in Gutachten und bei einer Sachverständigenanhörung des Bundestags geäußert. Sie stimmten sämtlich – unabhängig davon, ob die SPD, die CDU, die CSU, die FDP oder die Grünen sie benannt hatte – in dem für unser Thema relevanten Punkt überein: Ungleich große Wahlkreise verletzen – unabhängig von Überhang- und Ausgleichsmandaten – die Gleichheit der Wahl und der Wählbarkeit, wenn die Abweichung bestimmte Margen überschreitet (**Anlage 3**).

Auch vom Nachbarland Niedersachsen können hessische Politiker lernen. Das Wahlrecht ist in den entscheidenden Punkten das Gleiche. Der Wähler hat zwei Stimmen, die erste für die Wahl des Direktkandidaten im Wahlkreis, die zweite für die Wahl einer Landesliste. (Dass 100 der 155 niedersächsischen Abgeordneten mit der Erststimme gewählt werden, also nicht – wie in Hessen – die Hälfte, macht verfassungsrechtlich keinen Unterschied, solange Überhangmandate ausgeglichen werden.) Eventuelle Überhangmandate werden in Niedersachsen wie in Hessen ausgeglichen. Auch in Niedersachsen gab es früher krasse Wahlkreisunterschiede. Dort haben aber alle drei Fraktionen einen Neuzuschnitt der Wahlkreise vorgenommen – aus zwingenden verfassungsrechtlichen Gründen, wie sie selbst sagten (**Anlage 4**) und der Niedersächsische Staatsgerichtshof bestätigte (**Anlage 5**). Auf der Grundlage des neuen Zuschnitts wird am 2. Februar in Niedersachsen gewählt.

Die hessische Staatskanzlei beruft sich bei ihrer Behauptung, alles sei in Ordnung, auf drei Gerichtsentscheidungen: zwei „Urteile“ des (mehrheitlich mit Abgeordneten besetzten) hessischen Wahlprüfungsgerichts von 1979 und 1983 und den Beschluss eines Ausschusses des Bundesverfassungsgerichts von 1979. Alle drei Entscheidungen beruhen aber auf 40 Jahre alten, inzwischen längst revidierten Urteilen des Bundesverfassungsgerichts. Das eigentlich für Verfassungsfragen in Hessen zuständige Gericht, der Hessische Staatsgerichtshof, hat die Frage ohnehin noch nie ent-

schieden; die Möglichkeit, Beschwerde gegen Urteile des hessischen Wahlprüfungsgerichts zum Staatsgerichtshof zu erheben, wurde ja erst vor kurzem eröffnet.

Fünf absolut und 21 relativ verfassungswidrige Wahlkreise

Das moderne Verfassungsrecht unterscheidet zwischen absoluten und relativen Grenzen: Abweichungen der Zahl der Wahlberechtigten von über 33 1/3 Prozent vom Durchschnitt sind in jedem Fall verfassungswidrig.^[1] Geringere Abweichungen, etwa zwischen 15 und 33 1/3 Prozent, können dagegen gerechtfertigt werden, wenn triftige Gründe dafür vorliegen. Fehlt es daran, sind auch solche geringeren Abweichungen verfassungswidrig.

In Hessen weicht die Zahl der Wahlberechtigten in fünf Wahlkreisen um mehr als 33 1/3 Prozent vom Durchschnitt ab (**Anlage 6**). Dies ist absolut verfassungswidrig. Einundzwanzig weitere hessische Wahlkreise weichen um mehr als 15 Prozent vom Durchschnitt ab, viele von ihnen um mehr als 25 Prozent (**Anlage 7**). Doch fataler Weise findet sich dazu im gesamten Gesetzgebungsverfahren keinerlei Rechtfertigung. Es wird lediglich pauschal darauf hingewiesen, die Wahlkreise lehnten sich an die kommunalen Landkreisgrenzen an: Jeder Landkreis umfasse grundsätzlich zwei Wahlkreise. Unbegründet aber bleibt zum Beispiel,

- (1) warum bestimmte Wahlkreise die Landkreis- oder Stadtgrenzen schneiden, hier also von dem vom Gesetzgeber selbst gewählten Kriterium abgewichen wird,
- (2) warum bestimmte Wahlkreise aus zwei nicht zusammenhängenden Teilen bestehen, also regelrechte Exklaven gebildet werden,
- (3) warum zum Beispiel die Großstadt Frankfurt mit mehr direkt gewählten Abgeordneten im Landtag vertreten ist als ihr nach der Zahl der Wahlberechtigten zustehen, anders ausgedrückt: warum die sechs Frankfurter Wahlkreise sehr viel weniger Wahlberechtigte umfassen als die hessischen Wahlkreise im Durchschnitt.

Abgedunkeltes Gesetzgebungsverfahren

Die Rechtfertigungs- und Abwägungsdefizite hängen mit einem ebenfalls defizitären äußeren Verfahrensgang zusammen:

- Auf dem Deckblatt des Gesetzentwurfs, der von den drei Fraktionen SPD, CDU und FDP gemeinsam eingebracht worden war, stand unter den Überschriften „A. Problem“, „B. Lösung“ und „C. Finanzielle Auswirkungen“ jeweils überhaupt nichts (**Anlage 8**). Auch sonst findet sich in den Drucksachen keinerlei Begründung für die vorgesehenen Änderungen.
- Der Gesetzentwurf war, kurz nach seiner Einbringung, in der letzten Sitzung des Landtags, am 3. Juli 1980, unmittelbar vor Beginn der Sommerpause, in erster Lesung vom Landtagspräsidenten kurz vorgestellt worden, obwohl der Präsident kein Initiativrecht bei Gesetzesvorlagen hat, und es sich ja auch um einen Gesetzentwurf der drei Landtagsfraktionen handelte. Weitere „Wortmeldungen lagen nicht vor“, wie es im Protokoll heißt; es kam also zu keiner Debatte.
- Der Gesetzentwurf wurde unmittelbar nach Vorlage des Berichts und der Beschlussempfehlung des Hauptausschusses vom 9. September 1980 am 11. September im Plenum in zweiter Lesung behandelt und sodann einstimmig zum Gesetz erhoben. Die parlamentarische Behandlung war auch hier äußerst kurz. Es folgte nur eine knappe „Begründung“ durch den Berichterstatter, den Abgeordneten Weghorn (FDP), die sich darauf beschränkte, die dürftigen früheren Aussagen des Landtagspräsidenten zu wiederholen. Eine Aussprache erfolgte auch diesmal nicht. Im Übrigen wurde der Durchblick dadurch weiter erschwert, dass gleichzeitig mit der zweiten Lesung dieses Gesetzentwurfs unter demselben Tagesordnungspunkt noch über zwei weitere Gesetzentwürfe mit verhandelt wurde, die ganz andere Themen betrafen.

Erinnerung an den "hessischen Diätenfall"

Das ganze Verfahren ähnelt dem Vorgehen des Hessischen Landtags bei den "Diäten-Coups" von 1976, 1981 und 1988, die, als sie schließlich aufgedeckt wurden, zum "Hessischen Diätenfall" von 1988 kulminierten. Damals hatte das gesamte Diätengesetz zurückgenommen werden müssen, und Landtagspräsident Jochen Lengemann (CDU) und Vizepräsident Dr. Erwin Lang (SPD) hatten zurücktreten müssen.

Anomalien des Wahlkreiszuschnitts

Zurück zum Wahlkreiszuschnitt: Der Grund für das undurchsichtig gehaltene Gesetzgebungsverfahren von 1980 dürfte das schlechte Gewissen der Fraktionen gewesen sein. Durch die Neueinteilung wurden nämlich nicht einmal alle Überschreitungen der 33 1/3 Prozent-Marke beseitigt. So überstieg die Zahl der Wahlberechtigten im Wahlkreis 2 Kassel-Land II schon 1983, also bei der erstmaligen Anwendung der neuen Wahlkreise, den Durchschnitt der 55 hessischen Wahlkreise um mehr als ein Drittel, und es war schon damals abzusehen, dass die Diskrepanzen sich in Zukunft noch weiter vergrößern würden.

"Lex Lang"?

Außerdem zeigen bestimmte Wahlkreise merkwürdige Anomalien. So fällt ausgerechnet der seinerzeitige Wahlkreis des Dr. Erwin Lang auf, des damaligen Landtagsvizepräsidenten, Vorsitzenden des Haushaltsausschuss und früheren Finanzministers. "Sein" Wahlkreis 48 „Groß-Gerau II“ wurde damals (und ist heute immer noch) zweigeteilt: neben dem zusammenhängenden Hauptgebiet, das sieben Gemeinden und kleine Städte umfasst, gehört dazu noch eine Exklave, die vom Hauptgebiet durch Teile des Wahlkreises 47 „Groß-Gerau I“ abgetrennt ist und aus Kelsterbach und Raunheim besteht (**Anlage 9**). Warum wurde hier wohl von dem Grundsatz abgegangen, dass Wahlkreise ein zusammenhängendes Gebiet bilden sollen? Etwa deshalb, weil Kelsterbach diejenige Gemeinde war, in der Erwin Lang bei der Landtagswahl von 1978 einen besonders großen Vorsprung vor dem CDU-Kandidaten gehabt hatte? Oder deshalb, weil Raunheim Langs Wohnort war, in dem er lange auch Bürgermeister gewesen war? Sachlich rechtfertigen ließe sich eine derartige auf eine bestimmte Person zugeschnittene Gestaltung natürlich nicht. Die Übergröße des Wahlkreises 47 (19 Prozent über dem Durchschnitt) wäre deshalb unbegründet und damit verfassungswidrig.

Durch Fälle wie diesen wird der Verdacht genährt, dass der Zuschnitt der Wahlkreise im Jahr 1980 nicht vom Gemeinwohl, sondern von "Wahlkreis-geometrie" bestimmter Politiker und Parteien bestimmt wurde. Das wäre dann auch eine schlüssige Erklärung für das camouflagartige Gesetzgebungsverfahren.

Konkrete Auswirkungen

Der verfassungswidrige Wahlkreiszuschnitt kann auch ganz konkrete Auswirkungen auf die Wahl oder Nicht-Wahl bestimmter Abgeordneter haben. Hätte zum Beispiel Frankfurt nicht sechs Wahlkreise, sondern fünf, wie dies aus Gründen der Wahlgleichheit eigentlich geboten ist, würde bei der Landtagswahl am 2. Februar wohl kein einziger SPD-Abgeordneter mehr einen Wahlkreis gewinnen. Michael Paris, der im Wahlkreis 38 "Frankfurt am Main V" kandidiert, verdankt damit seinen Sitz im Landtag (falls er ihn denn wiedererlangt) der bestehenden Ungleichheit des Wahlkreiszuschnitts. Denn sein Platz 33 auf der SPD-Liste ist alles andere als sicher.

Wahlprüfungsgericht und Staatsgerichtshof

Die Rechts- und Verfassungswidrigkeit des Zuschnitts hessischer Wahlkreise kann nach der Wahl von jedem hessischen Wahlberechtigten gerügt und so eine Entscheidung des (allerdings mehrheitlich aus Abgeordneten selbst bestehenden) Wahlprüfungsgerichts und in "zweiter Instanz" des Staatsgerichtshofs erzwungen werden. Der Staatsgerichtshof kann auch von Wahlberechtigten oder Wahlkreiskandidaten, die durch den Wahlkreis-zuschnitt gleichheitswidrig benachteiligt werden, angerufen werden. Der Staatsgerichtshof wird den Zuschnitt hessischer Wahlkreise für unvereinbar mit dem Gleichheitssatz erklären. Er kann darüber hinaus möglicherweise auch die Wahl einzelner Abgeordneter und im Extremfall sogar die des ganzen Parlaments für ungültig erklären.

Wenn die Landesregierung beschwichtigend erklärt, die Wahl am 2. Februar sei nicht gefährdet, so trifft dies zwar zu. Der Gesetzgeber hat vor kurzem sogar eine Vorkehrung für den Fall getroffen, dass die gesamte Landtagswahl gerichtlich für ungültig erklärt wird: Nach der durch Gesetz vom 5. November 2002 eingefügten Vorschrift des § 16a Absatz 2 Wahlprüfungsgesetz bleiben die Abgeordneten bis zur Neuwahl im Amt. Diese Bestands-sicherung gilt allerdings nur für den Landtag als Ganzen, nicht auch für einzelne Abgeordnete. Wird deren Wahl vom Gericht für ungültig erklärt, scheiden sie aus dem Landtag aus.

Entmachtung der Wähler

Mein eigentliches demokratiepolitisches Anliegen betrifft allerdings weniger die Größe der Wahlkreise als vielmehr das Wahlsystem. Fast drei Viertel der Mitglieder des nächsten hessischen Parlaments stehen schon jetzt namentlich fest, weil sie in sicheren Wahlkreisen oder auf vorderen Listenplätze ihrer Parteien postiert sind. Meist findet überhaupt keine wirkliche Wahl statt. Die Wähler haben hinsichtlich der Auswahl der Personen, die sie im Landtag vertreten sollen, praktisch nichts zu sagen. Dass die Parteien aber bei der Personalauswahl gute Noten verdienten, behauptet niemand.

So können die Parteien in ihren Hochburgen den Bürgern ihre Abgeordneten faktisch diktieren. In vielen sicheren CDU-Wahlkreisen und in vielen sicheren SPD-Wahlkreisen ist die Direktwahl der Abgeordneten schon jetzt entschieden. Selbst zahlreiche Kandidaten, die im Wahlkreis durchfallen, kommen durch die Hintertür doch noch in den Landtag, weil ihre Partei sie auf der Liste abgesichert hat. Der Kampf im Wahlkreis ist dann nur ein Scheingefecht, weil von vornherein feststeht, dass nicht nur der Sieger, sondern auch noch ein oder zwei Verlierer in den Landtag einziehen.

Auch in Niedersachsen stehen rund 60 Prozent der insgesamt 155 Landtagsabgeordneten, die am 2. Februar gewählt werden, heute schon fest. Auch dort besteht hinsichtlich des Wahlsystems Reformbedarf. In Hessen sind Reformen aber noch dringender. Denn dort sind auch andere demokratische Ventile verstopft. So sind die Quoren für Volksbegehren in Hessen prohibitiv hoch, höher als in fast allen anderen Bundesländern (**Anlage 10**). In dieser Abgeschottetheit vor dem Bürger gedeiht dann auch die Selbstversorgung von Politikern: Die Pension, die hessische Abgeordnete schon nach einem halben Arbeitsleben in voller Höhe ab dem 55. Lebensjahr erwerben, ist höher als bei sämtlichen anderen Landesparlamentariern (**Anlage 11**).

Notwendige Reformen

Wie könnte man den fundamentalen Mängeln unseres Wahlsystems abhelfen? Ein Weg wäre die Einführung von Vorwahlen der Kandidaten. Dann könnten die Parteien den Bürgern in ihren Hochburgen die Abgeordneten nicht mehr diktieren. Franz Müntefering hat vor zwei Jahren einen derartigen Vorschlag gemacht, ist dabei aber in seiner eigenen Partei aufgelaufen. Auf jeden Fall sind die starren Wahllisten, durch welche die Kandidaten vor dem Wählerwillen abgeschirmt werden, zu flexibilisieren. Die Wähler müssen bestimmte Kandidaten auf den Listen vorziehen, also

Präferenzstimmen vergeben können. Der FDP-Fraktionschef Jörg-Uwe Hahn stimmt ausdrücklich zu. Es handelt sich um eine Forderung, die die FDP schon 1997 auf ihrem Wiesbadener Parteitag aufgestellt hatte. Doch da die FDP in Hessen seit vier Jahren an der Regierung ist, muss man sich fragen, warum sie diese Forderung nicht in die Koalitionsvereinbarung mit der CDU aufgenommen hat.

Hier liegt offenbar ein besonderes Umsetzungsproblem vor. Viele Parlamentarier stemmen sich gegen Reformen des Wahlrechts und der direkten Demokratie gerade deshalb, weil sie um ihre Privilegien fürchten, die dann – auch gegen ihren Willen – eingeschränkt werden könnten. Dass Reformen weniger ein Erkenntnis- als vielmehr ein Umsetzungsproblem sind, trifft dort, wo Politiker in eigener Sache entscheiden, erst recht zu. Damit bleibt für Reformen letztlich nur noch ein Weg: Da bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache „die Öffentlichkeit die einzige wirksame Kontrolle“ ist (wie das Bundesverfassungsgericht einmal formuliert hat), gilt es zu aller erst, die Öffentlichkeit über die Mängel zu informieren. Die Vorwahlzeit eignet sich dafür besonders gut. Denn dann müssen die Parteien und ihre Politiker sich gegenüber berechtigter Kritik besonders ansprechbar zeigen.

Da das hessische Wahlgesetz wegen des verfassungswidrigen Wahlkreis- zuschnitts ohnehin geändert werden muss, sollte die erforderliche Reform des Wahlsystems gleich mit in Angriff genommen werden. Vielleicht bevorzugen hessische Bürger am 2. Februar primär diejenigen Parteien, die ihnen ebendies glaubwürdig zusagen, und tragen so selbst zur Beseitigung ihrer Unmündigkeit bei.

* Die Anlage sind aus technischen Gründen nicht mit abgedruckt worden, können aber auf Anfrage zur Verfügung gestellt werden.

[1] Im Bund und in Bayern hat der *einfache Gesetzgeber* die absolute Grenze sogar auf 25 Prozent herabgesetzt, in Nordrhein-Westfalen auf 20 Prozent.