

XXL-Parlamente: Gut für Abgeordnete und Parteien – schlecht für die Demokratie?

Hans Herbert von Arnim

Inhalt

A. Der Bundestag	290	VII. Reformvorschläge	294
I. Immer mehr Abgeordnete: 598 – 631 – 709 – 812 und noch mehr?	290	B. Übergroße Landesparlamente. . .	296
II. Überhang- und Ausgleichs- mandate als Treibsätze	291	I. Der Hessische Landtag	296
III. Wer von der Übergröße profitiert	292	1. Hessen: Spitze	296
IV. Prozente zerronnen – Mandate gewonnen	292	2. Zünglein an der Waage des Machterwerbs	297
V. Beeinträchtigung der Funktions- fähigkeit des Bundestags und öffentliche Verschwendung	293	3. Reform unerlässlich	297
VI. Der Wahlrechtsdschungel: Entdemokratisierung durch Über- komplizierung und unkalkulier- bare Konsequenzen	294	4. Umsetzung?	298
		a) Entscheidung in eigener Sache	298
		b) Außerparlamentarische Instanzen	298
		c) Direkte Demokratie	299
		II. Das Berliner Abgeordneten- haus	300

Vor 20 Jahren arbeiteten *Otmar Jung* und ich in Speyer mehrere Monate intensiv zusammen. Dabei lernte ich Jung's von hohem wissenschaftlichen Ethos getragene Arbeitsweise kennen, die alle Gesichtspunkte, auch die nicht-juristische Disziplinen, sorgfältig mit einbezieht. Jung ist eben nicht nur Jurist mit beiden Staatsexamen und einer preisgekrönten mit „summa cum laude“ bewerteten Dissertation, sondern wurde nach einem Zweitstudium in Politik- und Geschichtswissenschaft auch für die Fächer „Politische Wissenschaft und Zeitgeschichte“ habilitiert. Seine interdisziplinäre Arbeitsweise erleichtert ihm den umfassenden Zugang zu den eigentlichen Problemen, die sich mit einzelwissenschaftlichen Methoden allein nicht erschließen lassen. Gerade im Bereich der direkten Demokratie, deren Fundierung Jung durch grundlegende Werke mitbegründet und weiter vorangebracht hat, greifen Verfassungsrechtsdogmatik und Verfassungsrechtsprechung, politische Theorie, Ideen- und Verfassungsgeschichte eng ineinander. Der Verfasser und Herausgeber von „Mehr direkte Demokratie wagen“, 1999 (2. Aufl. 2009),

des Standardwerks über Volksbegehren und Volksentscheid (zusammen mit *Hermann Heußner*), hat mir denn auch bei Abfassung entsprechender Teile eigener Veröffentlichungen eine Fülle von wichtigen Anregungen vermittelt. Unvergesslich ist mir auch sein Aufsatz von 2000 in der Zeitschrift für Parlamentsfragen, in welchem Jung mich gegen eine gezielt diffamierende Attacke sachlich, aber bestimmt in Schutz nahm.

Dass *Jung* – angesichts seines wissenschaftlichen Werks von zahlreichen Monographien und weit über 100 Veröffentlichungen, die auch anderen Themen als direkte Demokratie gewidmet waren, davon viele in referierten Zeitschriften – keinen Lehrstuhl erhielt und die Freie Universität Berlin, an der er lange lehrte, auch noch seine von der zuständigen Kommission und dem Fachbereich befürwortete Berufung zum außerplanmäßigen Professor anscheinend geradezu versanden ließ, ist in meinen Augen ein wissenschaftspolitischer Skandal. Das trifft sich aber auch mit meiner Beobachtung, dass die in abstracto viel gerühmte, weil besonders ertragreiche interdisziplinäre Arbeitsweise, für diejenigen, die sie anwenden können, in der konkreten Praxis paradoxerweise häufig Karrierenachteile mit sich bringt, weil die jeweiligen Fachvertreter oft auf monodisziplinärer „Methodenreinheit“ beharren. Zudem veröffentlichen interdisziplinär arbeitende Wissenschaftler in unterschiedlichen Organen, so dass sie von den jeweiligen Fachvertretern leicht nur partiell wahrgenommen werden.

Vor mehr als einem Jahrzehnt entwickelte *Jung* in einem mir gewidmeten Beitrag die Probleme von Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache in einer fulminanten Analyse fort und bezog sie dabei auch auf die Größe des Parlaments. Seine Analyse ist noch immer aktuell. Denn heute birgt die stetig wachsende Übergröße von Parlamenten im Bund und in vielen Ländern beträchtliche Herausforderungen: Die Parlamente müssen, auch wenn die Eigeninteressen vieler Abgeordneter entgegenstehen, Reformfähigkeit demonstrieren, um ihre Funktionsfähigkeit zu bewahren und unnötige Ausgaben sowie eine Entdemokratisierung des Wahlrechts zu vermeiden. Zugleich müssen sie die Auffassung widerlegen, bestimmte Reformen ließen sich nur mittels direkter Demokratie durchführen.

A. Der Bundestag

I. Immer mehr Abgeordnete: 598 – 631 – 709 – 812 und noch mehr?

Der Bundestag besteht derzeit aus 709 Mitgliedern, 111 „über den Durst“. Denn das Wahlgesetz sieht eine Normalgröße von lediglich 598 Abgeordneten vor. (Diese sollen zur Hälfte in den 299 Wahlkreisen mit der Erststimme, zur anderen Hälfte nach Parteilisten mit der Zweitstimme gewählt werden.) Schon jetzt aber ist unser Parlament das größte aller demokratischen Staaten. Nach dem Ausscheiden britischer Mitglieder ist der Bundestag sogar größer

als das Europäische Parlament in Brüssel. Zum Vergleich: Das amerikanische Repräsentantenhaus hat nur 435 Mitglieder, obwohl es 328 Millionen Menschen repräsentiert, also viermal so viel wie Berliner Volksvertreter.

Die Aufblähung des Bundestags schreitet in Riesenschritten fort. Nach der Wahl von 2009 hatte er 622 Mitglieder, 2013 waren es 631 und 2017 eben 709, ohne dass ein Ende dieser Fehlentwicklung abzusehen wäre: Ab 2021 könnten es, wenn nichts geschieht, sogar über 800 Abgeordnete werden.

Im April 2019 scheiterte die von Bundestagspräsident Wolfgang Schäuble geleitete Kommission an ihrer Aufgabe, ein Wahlgesetz vorzuschlagen, welches das Wachstum des Bundestags ausbremsen sollte. Deshalb haben im September – auf Initiative von drei Kollegen und mir – über hundert Staatsrechtslehrerinnen und Staatsrechtslehrer an den Bundestag appelliert, das Wahlgesetz unverzüglich zu ändern, damit unser Parlament wieder 598 Mitglieder umfasst. Sonst könnte der Eindruck entstehen, dass vielen Abgeordneten das eigene Hemd wichtiger ist als der Gemeinwohlrock, wie der Offene Brief formuliert. Der demokratischen Legitimation der Republik wäre das sicher abträglich.

II. Überhang- und Ausgleichsmandate als Treibsätze

Was den Bundestag so aufbläht, sind Überhang- und Ausgleichsmandate. Die Union, die 2017 43 der 46 Überhangmandate erhalten hat (die SPD erhielt drei), will an diesen zusätzlich erlangten Mandaten uneingeschränkt festhalten. Die anderen Parlamentsparteien (einschließlich der SPD), die von den 65 Ausgleichsmandaten profitieren, klammern sich an diese. Das erschwert eine adäquate Lösung, zumal der verführerische Ausweg allen Beteiligten offen steht, einfach nichts zu tun und den Bundestag zum Wohle der Abgeordneten und ihrer Parteien immer weiter anschwellen zu lassen, mag dies auch dem Gemeinwohl zuwiderlaufen.

Erst- und Zweitstimme sind insofern miteinander verknüpft, als die Direktmandate, die eine Partei in den Wahlkreisen erlangt, von den auf ihre Liste entfallenden Sitzen abgezogen werden. Ist die Zahl der Direktmandate höher, kann nichts mehr abgezogen werden. Es entstehen Überhangmandate, und die kann die Partei behalten.

Weil inzwischen sieben Parteien im Bundestag vertreten sind und viele von ihnen den ehemaligen Volksparteien Zweitstimmen „wegnehmen“, die Union aber immer noch groß genug ist, um die meisten Wahlkreise mit relativer Mehrheit zu gewinnen, erlangen CDU und CSU – jedenfalls im Westen – das Gros der Wahlkreise.

Kompensiert werden die Überhangmandate seit 2013 in einem höchst komplizierten Verfahren durch Ausgleichsmandate, die die Wahllisten der anderen Parteien auffüllen. Die Ausgleichsmandate haben den Sinn, die Gesamtzahl der Mandate der Parteien wieder proportional anzugleichen. Die durch die Überhangmandate bewirkte Aufblähung des Bundestags wird

durch die Ausgleichsmandate also noch massiv verschärft. Insgesamt wird deutlich, dass das überkommene Wahlsystem zu den geänderten politischen Verhältnissen und der veränderten Parteienstruktur nicht mehr passt und dringend reformiert werden muss.

III. Wer von der Übergröße profitiert

Die Übergröße hat 111 zusätzlichen Abgeordneten zu einem Mandat verholten, und das weitere Anwachsen würde vielen erst recht die Chance auf Wiederwahl erhöhen.

Auch die Parteien profitieren. Ein Beispiel ist die sogenannte Parteisteuer. Das sind Sonderabgaben, die Mandats- und Amtsträger an ihre Parteien zahlen und die zu deren normalen Mitgliedsbeiträgen noch hinzukommen. So haben zum Beispiel Bundestagsabgeordnete der Grünen grundsätzlich 15 Prozent ihrer Entschädigung an ihre Partei abzuführen. Solche Parteisteuern müssen natürlich auch die 111 zusätzlichen Parlamentarier entrichten.

Hinzu kommt, dass die voll bezahlten Abgeordneten und ihre vielen Mitarbeiter tagein, tagaus auch Parteiarbeit machen. Es ist in der Öffentlichkeit kaum bekannt, dass jedem Bundestagsabgeordneten weit über 20.000 € im Monat allein zur Finanzierung von persönlichen Mitarbeitern zur Verfügung stehen. Und für die Abgeordneten ist die Versuchung groß, ihre Mitarbeiter für die eigene Partei zu verwenden.

Das aber ist eine verdeckte staatliche Parteienfinanzierung, und die ist unzulässig, weil sie die Deckelung der Staatsfinanzierung unterläuft, die das Verfassungsgericht verlangt. Um derartigen Versuchungen entgegenzuwirken und der Zweckentfremdung der Mitarbeiter Einhalt zu gebieten, hat das Bundesverfassungsgericht 2017 in einem von mir angestrebten Verfahren die Einrichtung wirksamer Kontrollen gefordert. Daran fehlt es aber noch immer. Das bedeutet, dass die Parteien von den zusätzlichen Abgeordneten und ihren Mitarbeitern gewaltig profitieren.

Neben den Parteien nützt die Übergröße auch ihren Fraktionen im Bundestag; denn deren Subventionierung ist an die Kopfzahl der Abgeordneten geknüpft, steigt damit also ebenfalls.

IV. Prozente zerronnen – Mandate gewonnen

Von SPD und Union gern gesehen ist auch der Effekt, dass ihr Vertrauensverlust bei den Wählern sich nicht in Mandatsverlusten niederschlägt, sondern den sogenannten Volksparteien – trotz ihrer abnehmenden Stimmenanteile – manchmal sogar mehr Sitze zufallen als zuvor. So hat die SPD in den acht Jahren von 2009 auf 2017 zwar 2,5 Prozentpunkte an Stimmen verloren (von 23,0 auf 20,5 %), aber gleichzeitig 7 Mandate zusätzlich gewonnen (von 146 auf 153 Abgeordnete). Die CDU/CSU verlor 0,9 Prozentpunkte (von 33,8 auf 32,9 %), gewann aber ebenfalls 7 Mandate (von 239 auf 246 Abgeordnete).

Das ist gewiss paradox, aus der Sicht der Betroffenen könnte sich aber erst recht die Frage stellen, warum sie eigentlich reformieren sollten. Öffentlich überziehen sich die Parteien zwar mit wechselseitigen Blockade-Vorwürfen. In Wahrheit könnten diese gegenseitigen Vorhaltungen aber oft nur den Vorwand liefern, den zu großen Bundestag weiterhin in vollen Zügen zu genießen. Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache (oder, wie im vorliegenden Fall, Nicht-Entscheidungen) können eben nicht nur dem Machterwerb und Machterhalt dienen, weshalb die Reform des Wahlrechts so schwer ist, sondern eben auch dem „Machtgenuss“, wie Otmar Jung seinerzeit so treffend feststellte, weshalb die Verkleinerung des Parlaments auf so große Widerstände stößt.

V. Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Bundestags und öffentliche Verschwendung

Die gewaltige Überzahl an Abgeordneten beeinträchtigt die Funktionsfähigkeit des Parlaments. Auch die Ausschüsse sind übergroß. So sitzen im Wirtschaftsausschuss des Bundestags 49 Abgeordnete, womit er fast so viele Mitglieder hat wie der gesamte saarländische Landtag. Man kann sich leicht vorstellen, wie die Effizienz darunter leidet.

Angesichts des fehlenden Sinns der Übergröße, ja ihrer Schädlichkeit, stellen die für Bezahlung und Unterbringung der zusätzlichen Abgeordneten und Mitarbeiter sowie für die vermehrten Fraktionsmittel aufzuwendenden Steuergelder eine Form der öffentlichen Verschwendung dar.

Bestimmte parteinahe Autoren versuchen zwar abzuwiegeln und das Problem anschwellender Parlamente zu bagatellisieren. Die Mehrkosten seien nur ein Bruchteil des Gesamtbudgets und deshalb zu vernachlässigen und für die Funktionsbeeinträchtigung gebe es kaum wissenschaftliche Belege. Sie übersehen aber,

- dass der Gesetzgeber selbst die erforderliche Normalgröße festgelegt hat;
- dass hier jedermann erkennen kann, dass öffentliche Verschwendung vorliegt, das Thema deshalb – unabhängig von der Höhe der Kosten – von großer symbolischer Bedeutung ist;
- dass es um das höchste Organ der repräsentativen Demokratie geht, das eigentlich Fehlgriffe anderer Gewalten verhindern soll und nun selbst am Pranger steht;
- und dass sich deshalb die uralte Grundfrage der Verfassung stellt, die Philosophen seit Platon und Sokrates beschäftigt hat: Wer kontrolliert die Kontrolleure?

Vor allem übersehen die Beschwichtiger die entdemokratisierenden Effekte der Regelung, die vielen Abgeordneten nur deshalb einen Sitz im Parlament verschafft, weil die Wähler ganz andere Parteien und ihre Abgeordneten gewählt haben.

VI. Der Wahlrechtsdschungel: Entdemokratisierung durch Überkomplizierung und unkalkulierbare Konsequenzen

Dieses entdemokratisierende Moment fällt besonders stark ins Gewicht; es ergibt sich aus Folgendem: Die 111 zusätzlichen Abgeordneten sind alle über die starren Wahllisten der Parteien ins Parlament gelangt. Sie kommen also zu den normalerweise bestehenden 298 Listenmandaten noch hinzu. Das bedeutet, dass bei der Bundestagswahl 2017 409 Abgeordnete über starre Listen gewählt wurden. Wenn der Gesetzgeber untätig bleibt, könnten es 2021 sogar über 500 werden. Deshalb hatte der Staatsrechtslehrer *Hartmut Maurer* vorgeschlagen, gleich ganz zur reinen Verhältniswahl überzugehen, allerdings mit offenen Listen, damit der Bürger die Möglichkeit bekommt, seine Abgeordneten durch Konzentration seiner Stimmen auf bestimmte Kandidaten wirklich auszuwählen, so ähnlich wie bei den Kommunalwahlen. Der Vorschlag hat Charme, weil er Einfachheit und Durchschaubarkeit des Wahlrechts mit gebührendem Einfluss des Wählers verbinden würde. Bisher kann der Wähler bei Bundestagswahlen mit der Zweitstimme nur das Blockangebot der Parteien ankreuzen und hat keine Möglichkeit, seinen Volksvertreter konkret zu bestimmen.

Im derzeitigen Wahlrecht weiß der Bürger nicht, was er mit seiner Wahl bewirkt, ob er damit z. B. Überhangmandate schafft und so vielleicht zutiefst abgelehnte Abgeordnete ganz anderer Parteien mit Ausgleichsmandaten beglückt. Das Wahlrecht als wichtigste demokratische Äußerungsform des Bürgers, also des nominellen Souveräns, ist völlig undurchschaubar geworden und führt zu Konsequenzen, die für den Wähler unkalkulierbar sind und höchst unerwünscht sein können.

VII. Reformvorschläge

Um zur Größe von 598 Abgeordneten zurückzukehren, muss der Bundestag, will er nicht so weit gehen wie *Maurer* und die Mehrheitswahl in den Wahlkreisen ganz beseitigen, jedenfalls die Zahl der Überhangmandate verringern, da sie den Ausgangspunkt der Problematik darstellen.

Eine Lösung geht dahin, die Zahl der Wahlkreise zu reduzieren. Die Linke, die Grünen und die FDP schlugen im Oktober 2019 vor, statt 299 nur noch 250 Wahlkreise vorzusehen und mit dem sogenannten Sitzkontingentverfahren eine weitere Ursache für zusätzliche Mandate abzuschaffen. Auf der Basis der Ergebnisse der letzten Bundestagswahl ergäben sich dann immerhin 630 Abgeordnete. Um Überhangmandate auch in Zukunft mit Sicherheit auszuschließen, müsste die Zahl der Wahlkreise aber auf 180 verringert, und diese müssten dabei erheblich vergrößert werden. Dazu ist vor allem die Union nicht bereit.

Alle derartigen Vorschläge haben den Nachteil, dass die Wahlkreise neu zugeschnitten werden müssten. Das ist in jedem Einzelfall interessenbefan-

gen, kostet viel Aufwand und einige Zeit. Deshalb wies unser Offener Brief ausdrücklich darauf hin, dass es auch Vorschläge gibt, ohne Änderung der Wahlkreise zur Normalgröße zurückzukehren. Zudem könnten die Fristen für die Vorbereitung der Wahl verschoben werden, so dass trotz fortgeschrittener Zeit noch Raum für eine Reform bleibt.

Ein Weg wäre, die Zahl der Direktmandate dadurch zu kürzen, dass nur die erfolgreichsten Wahlkreiskandidaten ein Mandat erhalten, und zwar nur so viele, wie der Zahl der Listenmandate entspricht. So will die AfD mit diesem Verfahren erreichen, dass die Regelgröße von maximal 598 Abgeordneten nicht überschritten wird. Eine Partei soll daher nur so viele Direktmandate bekommen, wie ihr nach dem Zweitstimmenergebnis zustehen.

Von der SPD kam der Vorschlag, die Zahl der Abgeordneten des nächsten Bundestags auf nur 690 zu begrenzen. Dabei ist offenbar der Widerwille vieler Abgeordneten gegen eine Verkleinerung des Bundestags schon eingespeist. Darüberhinausgehende Überhangmandate sollen nicht mehr zugeteilt werden, so dass auch die entsprechenden Ausgleichsmandate entfielen. Zudem sollen zur Wahl nur Parteien zugelassen werden, deren Landeslisten paritätisch mit Männern und Frauen besetzt sind. Nach der nächsten Wahl soll einer Reformkommission eingesetzt werden, die weitere Vorschläge erarbeitet, wobei man sich fragt, warum dies nicht schon längst geschehen ist. Auch bei diesem Vorschlag würden nicht alle Wahlkreissieger zum Zuge kommen, wogegen sich die Union stellt, die mit den meisten Direktmandaten rechnen kann.

Am 25. September 2020 einigte sich quasi in letzter Sekunde auch die Koalition von Union und SPD auf einen gemeinsamen Vorschlag. Für die Bundestagswahl 2021 soll die Anzahl der Wahlkreise unverändert bei 299 bleiben und dann für die Wahl 2025 auf 280 verringert werden. 2021 sollen drei Überhangmandate auf die Listen derselben Partei auch in anderen Bundesländern angerechnet, ferner drei Überhangmandate nicht ausgeglichen werden. Schließlich will die Koalition noch in dieser Wahlperiode eine Reformkommission einsetzen, die ihre Empfehlungen allerdings erst in der nächsten Wahlperiode vorlegen soll. Diese Kommission soll in ihre Beratungen auch eine Verlängerung der Wahlperiode des Bundestags auf fünf Jahre, eine mögliche Parität von Männern und Frauen bei der Bundestagswahl und eine Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre einbeziehen. Der Bundestag soll noch im September über die Vorschläge abstimmen.

In der Petition, die ich zusammen mit drei Staatsrechtslehrer-Kollegen in change.org zur Verkleinerung des Bundestags betreibe und die Anfang September 2020 bereits 108.000 Unterstützer gefunden hatte, wurden die Vorschläge der Koalition wie folgt kommentiert: Die Reform schiebt die Reform auf die lange Bank. Der Berg kreisste und gebar für 2025 allenfalls eine Maus, für 2021 nicht einmal einen Floh.

Leider haben die Koalitionsfraktionen ihren völlig ungenügenden Vorschlag am 8. Oktober 2020 mit ihrer Mehrheit im Bundestag abschließend

durchgesetzt und die beiden Vorschläge der Oppositionsfraktionen zurückgewiesen. Trotz der überwältigenden Kritik von Sachverständigen haben sie sich davon nicht abhalten lassen. 2021 jedenfalls ist also mit keiner befriedigenden Reduzierung des viel zu großen Bundestags zu rechnen. Allenfalls das Bundesverfassungsgericht könnte die Blockade noch lösen.

B. Übergroße Landesparlamente

Auch manche Landesparlamente sind auf Grund von Überhang- und Ausgleichsmandaten sehr viel größer als eigentlich vorgesehen. Dabei könnte man sich – angesichts der, im Vergleich mit dem Bundestag und dem Europäischen Parlament, geringen Kompetenzen, die die Landesparlamente haben – fragen, ob selbst die Soll-Größen nicht noch überzogen sind. Allerdings werden die Landesprobleme bisher noch kaum öffentlich diskutiert. In Wahrheit sind die politischen und rechtlichen Probleme dort zum Teil noch größer als im Bund. Auf der anderen Seite gibt es in den Ländern neben dem parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren auch die Volksgesetzgebung, mit der die nötige Verkleinerung des Parlaments notfalls erzwungen werden kann.

So haben Baden-Württemberg, Bayern und Nordrhein-Westfalen zu große Landtage. Auch dort besteht Reformbedarf. In Baden-Württemberg gibt es seit der Landtagswahl von 2016 acht Überhangmandate und 15 Ausgleichsmandate, also 23 mehr als die vorgesehene Sollgröße von 143 Sitzen.

Der Bayerische Landtag hat seit 2018 25 Mehr-Mandate gegenüber der Sollgröße von 180. Dazu haben *Wolfgang Bischof* und *Friedrich Pukelsheim* einen Reformvorschlag gemacht, der im Bayerischen Verwaltungsblatt erschienen ist.

In Nordrhein-Westfalen, wo die Regierung nur eine knappe Ein-Stimmen-Mehrheit von 100:99 Abgeordneten besitzt, bestehen seit der Landtagswahl von 2017 18 Mehr-Mandate (gegenüber den vorgesehenen 181). Diese verändern die Mehrheitsverhältnisse aber nicht, da Regierung und Opposition je 9 davon erhalten haben.

In Hessen und Berlin aber tauchen noch gewaltige Zusatzprobleme auf. Beide Länder haben ein ähnliches Wahlrecht wie der Bund. Deshalb sollen die Verhältnisse in diesen beiden Ländern noch etwas näher beleuchtet werden.

I. Der Hessische Landtag

1. Hessen: Spitze

In Hessen zeigen sich ganz ähnliche Fehlentwicklungen wie im Bund. Darüber hinaus hat das jüngste Wahlergebnis zu noch gravierenderen Konse-

quenzen geführt. Der Hessische Landtag umfasst seit der Wahl von 2018 137 Abgeordnete; das sind 27 mehr als die 110 Abgeordneten, die das Landtagswahlgesetz vorbehaltlos festlegt. Er ist um 24,5 % zu groß und steht damit, was die relative Übergröße anlangt, an der Spitze aller deutschen Parlamente.

Nach hessischem Wahlrecht, das dem des Bundes nachempfunden ist, entfallen auf die Regierungskoalition der CDU (die alle acht Überhangmandate besitzt) und der Grünen (die sechs Ausgleichsmandate erhalten haben) insgesamt 14 Zusatzmandate. Demgegenüber hat die Opposition nur 13 Ausgleichsmandate, also ein Zusatzmandat weniger als die Regierung.

2. Zünglein an der Waage des Machterwerbs

Dieses eine Mehr-Mandat hat der schwarz-grünen Regierung von Volker Bouffier und Tarek Al-Wazir ihre knappe Ein-Stimmen-Mehrheit beschert und ihr trotz der gewaltigen Stimmenverluste der CDU (minus 11,3 Prozentpunkte gegenüber der vorangegangenen Landtagswahl) eine Fortsetzung ihrer Regierung erlaubt. Ohne die Überhang- und Ausgleichsmandate hätte sich ein Patt von 55:55 Abgeordneten ergeben. Die CDU/Grüne-Regierung hätte keine Mehrheit im Landtag gehabt. Die Mehr-Mandate wurden also zum Zünglein an der Waage, und die für ganz andere Zwecke gedachten wahlrechtlichen Regeln bestimmen nun unversehens darüber, wer die Mehrheit bekommt und die Regierung bilden kann. Der Versuch der AfD, die Berechnung, auf der die Ein-Stimmen-Mehrheit beruht, zu widerlegen, hatte keinen Erfolg. Aber es erscheint schon merkwürdig, dass die Regierungsparteien mit kaum tausend Stimmen mehr als die Opposition (das ist etwa ein Drittel Promille der gesamten gültigen Stimmen) die Mehrheit der Sitze behalten haben. So oder so haben die Mängel des Wahlrechts damit eine neue Dimension erhalten und sich zu einem schweren demokratischen Systemfehler ausgewachsen.

3. Reform unerlässlich

Was also ist zu tun? Die FDP schlug in einer Presseerklärung vom 24. Mai 2019 eine Verringerung der Zahl der Wahlkreise von 55 auf 45 vor und eine Ausweitung der Listenmandate auf 65, womit, wie es dort heißt, „das derzeitige Verhältnis von Direktmandaten zu Listenmandaten beibehalten“ würde. Das zugrunde liegende Papier wurde vom Vorsitzenden der FDP in Hessen und Parlamentarischen Geschäftsführer der FDP-Bundestagsfraktion, Dr. *Stefan Ruppert*, und dem Vizepräsidenten des Landtags und früheren hessischen Justizminister Dr. h. c. *Hans-Jörg Hahn* – unmittelbar vor der Europawahl vom 26. Mai 2019 – vorgelegt. Der Vorschlag wurde dann zum Gesetzentwurf der FDP-Fraktion vom 22. September 2020.

Die Verringerung der Zahl der Wahlkreise und die entsprechende Vergrößerung ihres Umfangs würden allerdings einen Neuzuschnitt aller Wahlkreise

im Lande erfordern und wären deshalb entsprechend aufwendig, auch zeitlich. Es lässt sich aber, wie bereits am Beispiel des Bundestags dargelegt, auch eine Reform konzipieren, bei der die Zahl der Wahlkreise nicht verringert und damit ihre Größe nicht neu zugeschnitten werden muss.

Einen weiteren Gesetzentwurf vom 24. September 2020 hat die AfD-Landtagsfraktion vorgelegt. Danach sollen die Überhangmandate dadurch beseitigt werden, dass unter den Wahlkreisgewinnern der Überhang-Partei nur diejenigen mit den besten Ergebnissen zum Zuge kommen.

Beide Gesetzentwürfe, die bei der ersten Lesung im Landtag am 30. September 2020 wenig Zustimmung bei den anderen Fraktionen fanden, wurden an den Innenausschuss verwiesen. Die beiden antragstellenden Fraktionen haben eine Sachverständigen-Anhörung beantragt.

Man könnte allerdings noch weitergehen und eine noch stärkere Verkleinerung des Landtags, etwa auf 80 Abgeordnete, ins Auge fassen. Das hatte eine Machbarkeitsstudie zur Diskussion gestellt, die der Bund der Steuerzahler Hessen vor Jahren in Auftrag gegeben hatte. Es gibt gute Gründe für eine solche zusätzliche Verkleinerung. Denn die Aufgaben der Landesparlamente in Deutschland erodieren seit Jahrzehnten – trotz einiger sogenannter Föderalismusreformen. So hatte zum Beispiel der ehemalige Präsident des Bundesrechnungshofs, *Heinz Günter Zavelberg*, schon 1997 in einem Rundfunk-Interview betont, die deutschen Landtage hätten kaum noch Gesetzgebung oder politische Arbeit zu leisten, so dass sie deutlich verkleinert werden könnten. „Ich glaube, dass eine Halbierung sicherlich kein Schaden, sondern eher ein Gewinn an Effizienz bedeuten würde“, wurde der Rechnungshofpräsident von der Nachrichtenagentur AP damals zitiert.

4. Umsetzung?

a) Entscheidung in eigener Sache

Wer aber setzt die erforderliche Neuregelung rechtzeitig bis zur nächsten Landtagswahl im Jahr 2023 durch? Zwar ist zu hoffen, dass der Landtag wilens und in der Lage ist, sich am eigenen Schopf aus dem Sumpf zu ziehen. Doch nach den Erfahrungen im Bund bleiben Zweifel, ob nicht die „spezifischen beruflichen Interessen“ der Abgeordneten, nämlich „gute Chancen für Wiederwahl und Minimierung der Abwahl-Risiken“ (*Otmar Jung*), am Ende bei vielen den Ausschlag geben.

b) Außerparlamentarische Instanzen

Sollte der Landtag nicht die Kraft zu einer durchgreifenden Reform finden, wäre nach außerparlamentarischen Kräften Ausschau zu halten, die nicht durch ihre Eigeninteressen befangen sind. In Betracht kämen der Staatsgerichtshof, der Rechnungshof und auch das Volk selbst im Wege von Bürgerversammlungen oder direkter Demokratie. Um den Staatsgerichtshof anzurufen, ist die Ein-Monatsfrist nach der Wahl von 2018 längst verstrichen. Der

Hessische Rechnungshof könnte im Rahmen seiner Aufgabe, den Landtag und die Landesregierung zu beraten, aktiv werden. Er besitzt aber keinerlei exekutive Befugnisse.

Die Politikwissenschaftler *Hubertus Buchstein* und *Michael Hein* haben deshalb den Vorschlag gemacht, die Novellierung des Wahlrechts dem Parteienstreit dadurch zu entziehen, dass sie sie in eine ausgeloste Bürgerversammlung verlagern. Die Übertragung der Wahlgesetzgebung auf eine Bürgerversammlung wäre, wenn sie rechtlich verbindlich sein soll, allerdings unzulässig, weil sie der verfassungsgerichtlichen Wesentlichkeitsrechtsprechung widerspräche. Es dürfte sich also allenfalls um eine „politische“ Absprache der Fraktionen handeln, der Empfehlung der Bürgerversammlung zu folgen. Deshalb schlagen Buchstein und Hein vor, die Fraktionen sollten sich dazu verpflichten, die Beschlussempfehlung der Bürgerversammlung ohne Änderung zu übernehmen. Aber auch ohne solche – verfassungsrechtlich zweifelhafte – Selbstverpflichtung könnte von einem solchen Bürgerrat und seinem Gutachten ein erheblicher politischer Druck ausgehen, zumal die Hessische Verfassung auch die Möglichkeit direkter Demokratie eröffnet.

c) Direkte Demokratie

Immerhin wurden die Voraussetzungen für Volksbegehren und Volksentscheid in Hessen vor kurzem durch eine Änderung der Landesverfassung erleichtert. Statt der Unterschriften von 20 Prozent der Wahlberechtigten sind jetzt noch 5 Prozent für ein erfolgreiches Volksbegehren (das dem Volksentscheid vorangeht) erforderlich. So steht es im neuen Art. 124 der Hessischen Verfassung. Das sind immerhin noch 220.000 Unterschriften. Mehr als ein Wermutstropfen liegt auch darin, dass Art. 124 nun auch ein Zustimmungsquorum vorsieht, das nicht leicht zu überwinden ist: Mindestens ein Viertel der Wahlberechtigten muss dem Volksentscheid zustimmen, damit er rechtlich wirksam werden kann. Die Gegner könnten somit durch gezielte De-Mobilisierung im Abstimmungskampf oder geradezu durch eine Boykott-Kampagne einen Erfolg der Volksabstimmung verhindern. Hinzu kommt, dass, jedenfalls nach überwiegender Auffassung, die Verfassung nicht mit einem vom Volk begehrten Volksentscheid geändert werden kann. Otmar Jung hat allerdings in einer sorgfältigen Analyse des Entstehungsprozesses der Hessischen Verfassung nachgewiesen, dass diese einschränkende Auffassung mit dem Willen der Väter der Verfassung nicht vereinbar ist (*Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft* 1993, S. 14–33). Gleichwohl besteht die Gefahr, dass selbst ein durch Volksentscheid zustande gekommenes missliebiges Gesetz am Ende durch ein davon völlig abweichendes *Parlamentsgesetz* ersetzt werden könnte.

Auch das Ausführungsgesetz zum neuen Art. 124 HV wurde Ende Oktober 2019 angepasst. Es besteht ein mehrstufiges Verfahren:

Im Antragsverfahren, welches einem Volksbegehren vorausgeht, muss jetzt „nur“ noch ein Prozent der Wahlberechtigten unterschreiben – das sind

rund 44.000 –, bisher waren es zwei Prozent. Immerhin können dafür die Unterschriften frei gesammelt werden, also auch in der Fußgängerzone und an der Haustür.

Hinzu kommen die heutigen Möglichkeiten des Stimmensammelns im Internet und eine mögliche Geldeinwerbung für das Projekt durch crowd funding.

Für die zweite Stufe, das Volksbegehren, wurde die Frist für die Unterschriftensammlung von bisher zwei Monaten auf nunmehr sechs Monate verlängert. Es bleibt aber dabei, dass die Unterschriften an Amtsstelle zu leisten sind, was eine Erschwerung gegenüber der freien Sammlung bedeutet.

Im Übrigen könnte man sich durchaus auf den Standpunkt stellen, dass es erst einmal darauf ankäme, in der Öffentlichkeit *glaubwürdig* mit einem entsprechenden Antragsverfahren und einem späteren Volksbegehren zu drohen, um dem Landtag Beine zu machen. Der Nachdruck läge allerdings auf „glaubwürdig“, d. h. die Initiatoren müssten notfalls auch bereit sein, ein direktdemokratisches Verfahren einzuleiten.

II. Das Berliner Abgeordnetenhaus

Ein anderes „Ausreißer-Parlament“ ist das Abgeordnetenhaus von Berlin, das laut Verfassung aus „mindestens 130 Abgeordneten“ besteht. Derzeit sind es aber 160, davon 11 Überhangmandate und 19 Ausgleichsmandate. Laut Wahlgesetz gibt es in Berlin 78 Wahlkreise, in denen die Kandidaten mit relativer Mehrheit mit der Erststimme der Bürger bestimmt werden, und mindestens 52 mit der Zweitstimme gewählte Listen-Abgeordnete. Anders als im Bund werden also 50 Prozent mehr Abgeordnete im Wahlkreis als normalerweise über die Liste gewählt.

Da die Gesamtkosten des Abgeordnetenhauses – selbst im Vergleich zu Parlamenten von deutschen Flächenstaaten – bisher schon hoch waren, wäre eigentlich besondere Sparsamkeit angesagt gewesen. Dennoch haben die Abgeordneten mit großer Mehrheit im September 2019 – mit Wirkung ab 1. Januar 2020 – ihre Diäten mitten in der Wahlperiode um nicht weniger als 58 % aufgestockt (von monatlich 3944 auf 6250 €). Gleichzeitig behalten sie den Charakter als Teilzeitparlament bei (wie der Parlamentarische Geschäftsführer der CDU-Fraktion, Heiko Melzer auch einräumt).

Mit der Entschädigung steigt automatisch auch die staatsfinanzierte Versorgung um 58 Prozent; diese wird sogar rückwirkend auf den Eintritt der Abgeordneten ins Parlament angehoben. Das hat für „altgediente“ Abgeordnete den Wert ihrer Anwartschaft auf Übergangsgeld und Altersversorgung auf einen Schlag um bis zu mehreren hunderttausend Euro erhöht und kommt für sie einem Lottogewinn gleich.

Initiiert und beschlossen wurde die Gesetzesänderung von einer ganz großen Koalition, bestehend aus den drei Regierungsparteien (SPD, Linke und

Grüne) und den beiden Oppositionsparteien CDU und FDP, die zusammen 25 Mehr-Mandate haben. Nur die AfD (mit fünf Mehr-Mandaten) war dagegen.

Gerechtfertigt wurde die Diätenerhöhung mit der liegengebliebenen Arbeit, die ein Abgehen vom Teilzeitparlament und eine gewisse Verlängerung der Sitzungszeiten verlange. Statt einen Grund für die vermehrte Arbeit aber in der Übergröße des Hauses, welche seine Funktions- und Arbeitsfähigkeit mindert, zu sehen, wurde finanziell gewaltig draufgesattelt.

Hier kann wahrscheinlich nur noch direkte Demokratie helfen: sowohl gegen die Übergröße des Hauses als auch gegen den gewaltigen „Griff in die Staatskasse“ (Formulierung nach *James Madison*, einem der „Väter“ der amerikanischen Verfassung). Ein Volksbegehren muss in Berlin zunächst von 20.000 Wahlberechtigten unterzeichnet sein; betrifft es eine Verfassungsänderung, sind 50.000 Unterschriften erforderlich. Sie können immerhin frei gesammelt werden. Dann prüft die Senatsverwaltung die Zulässigkeit. Der Ausschusstabbestand „Landeshaushaltsgesetz“ dürfte beim Vorgehen gegen die Diätenerhöhung nicht greifen, zumal es bei einer Senkung der Diäten nicht zu mehr, sondern zu weniger Ausgaben käme. Ebenso wenig dürfte es um „Dienst- und Versorgungsbezüge“ gehen. In jedem Fall könnten auch hier bereits die Darlegung der Auswirkungen des Diätengesetzes und das glaubwürdige Drohen mit einem Volksbegehren ihre Wirkung entfalten.

Das Volksbegehren ist zustande gekommen, wenn 7 Prozent der Wahlberechtigten unterschreiben, bei einer Verfassungsänderung müssen 20 Prozent zustimmen. Die Unterschriften müssen an Amtsstelle geleistet werden. Der Volksentscheid ist erfolgreich, wenn eine Mehrheit der Teilnehmer, die mindestens ein Viertel der Wahlberechtigten umfasst, ihm zustimmt. Bei Verfassungsänderungen müssen zwei Drittel zustimmen, die mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten ausmachen.

Die Lage in Berlin und Hessen könnte geradezu eine Steilvorlage für Bürger und Verbände wie Mehr Demokratie und den Bund der Steuerzahler sein, den Fehlentwicklungen mit direkter Demokratie entgegenzutreten. Ein gelungenes Volksgesetz-Verfahren in einem dieser Länder würde vielleicht auch anderen Parlamenten Beine machen.