

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim
Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen

Institut für Mathematik der Universität Augsburg



Telefon: 0821-5982204
Fax: 0821-5982280
Universitätsstraße 14
Postadresse:
D-86135 Augsburg
Germany

3. August 2006 FP/gw

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Vorsitzender Herr Werner Kalinka
Postfach 7121

24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Umdruck 16 / 1052

Ihr Zeichen: L 214; Brief vom 3. Juli 2006

Schriftliche Anhörung

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, verehrter Herr Kalinka:

In Beantwortung Ihres Briefes vom 3. Juli 2006 möchte ich hiermit die Gelegenheit wahrnehmen, eine schriftliche Stellungnahme abzugeben, die gemeinsam mit meinem Mitarbeiter Dipl.-Stat. Sebastian Maier verfasst ist.

Als Mathematiker beschränken wir unsere Stellungnahme auf diejenigen Teile im Entwurf eines Gesetzes über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (Gemeinde- und Kreiswahlgesetz – GKWG), Landtags-Drucksache 16/794, Seite 9 bis 44, die die Stimmenverrechnung betreffen.

Wir haben uns bisher nicht mit den Besonderheiten und Traditionen schleswig-holsteinischer Wahlsysteme befasst, was für eine eingehendere Antwort notwendig wäre. Angesichts des kleinen Zeitfensters möchten wir uns in unserer folgenden Stellungnahme deshalb auf diejenigen Punkte beschränken, die uns spontan ins Auge gesprungen sind:

I. Sitzzuteilungsmethode: Die im Gesetzentwurf übernommene Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) harmoniert bei weitem am Besten mit dem in Artikel 3 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein niedergelegten Grundsatzes der Wahlgleichheit. Die vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene Ausdeutung der Wahlgleichheit zur Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen ist ein Juwel, mit dem alle Funktionsträger und Parteien gleichermaßen gegenüber den Wählerinnen und Wählern werben können.

II. Listenverbindungen: Im Gegensatz zum Entwurf kann auf die Möglichkeit von Listenverbindungen vollständig verzichtet werden, da die genannte Methode allen Parteien im Durchschnitt so viele Sitze zuteilt, wie die Verhältnisrechnung ergibt.

III. Natürliche Sperrklausel: Die Methode kommt mit einer natürlichen Sperrklausel daher, die gegen zusätzliche Sperrklauseln (wie eine Fünfprozentklausel) abgewogen werden sollte.

IV. Mehrheitsklausel: Um sicher zu stellen, dass eine Partei mit absoluter Stimmenmehrheit auch eine absolute Sitzmehrheit erhält, muss die in §9(1) vorgeschlagene Mehrheitsklausel repariert werden.

V. Wahlkreise: In §8(3) des Entwurfs wird die Unterteilung von kommunalen Gemeinden in Wahlkreise vorgeschlagen. Wir müssen gestehen, dass wir mit den gesetzlichen Regelungen, die der Entwurf für die Wahlkreise vorsieht, nicht zurecht gekommen sind. In jedem Fall wäre es aus unserer Sicht unabdingbar, eine (wenn auch hypothetische) Proberechnung durchzuführen, was die Einrichtung von Wahlkreisen bewirkt hätte.

Wir hoffen, sehr geehrter Herr Vorsitzender, mit unserer Stellungnahme zur Entscheidungsfindung des Ausschusses beitragen zu können und wären Ihnen sehr verbunden, wenn Sie uns zu gegebener Zeit das diesbezügliche Protokoll der Ausschussberatung zur Kenntnis geben könnten. Für etwaige Rückfragen stehen wir natürlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen!

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim

Dipl.-Stat. Sebastian Maier



3. August 2006 FP/gw

Stellungnahme zum **Entwurf eines Gesetzes über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (Gemeinde- und Kreiswahlgesetz – GKWG)**, Drucksache 16/794, Seite 9 bis 44.

I. Sitzzuteilungsmethode

Die in Satz 1 von §9(1) bestimmte Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) harmoniert in hervorragender Weise mit dem Verfassungsgrundsatz der Wahlgleichheit. Dieser abstrakte Grundsatz wird vom Bundesverfassungsgericht, das ja auch als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein zuständig ist, zur Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen konkretisiert. Mit der Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) kann der Gesetzgeber in vielerlei, operational präzisierter Hinsicht nachweisen, dass dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen in hervorragender Weise Genüge getan wird.

Mit einer solchen Entscheidung präjudiziert der Gesetzgeber in keiner Weise, ob aus verfassungsrechtlicher Sicht der Grundsatz der Wahlgleichheit nur und ausschließlich zu der genannten Methode führt. Dies bleibt dahingestellt. Umgekehrt aber kann der Gesetzgeber belegen, dass er mit seiner Entscheidung nachweislich dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen Rechnung trägt. Verfassungsrechtlich steht der Gesetzgeber somit bestens da.

Politisch bedeutungsvoller dürfte sein, dass der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen auf die Wählerinnen und Wähler ausgerichtet ist, die am Wahltag das Sagen haben. Die Umsetzung des Gleichheitsanspruchs auf der untersten Ebene des Volkes ist ein Juwel, mit dem alle Beteiligten gleichermaßen werben können.

Es gibt durchaus andere Bezugsgesamtheiten, die bei Wahlen einen Gleichheitsanspruch geltend machen können, insbesondere die Gewählten oder auch die Parteien. Dass unter diesen konkurrierenden Gleichheitsansprüchen demjenigen, der sich auf die Wähler bezieht, der Vorrang eingeräumt wird, stärkt die Stellung des Volkes als Souverän, gleichzeitig aber auch die Legitimationskraft der gewählten Repräsentanten.

II. Listenverbindungen

Die in §18(2) vorgesehene Möglichkeit zu Listenverbindungen wird angesichts der bestimmten Sitzzuteilungsmethode obsolet und sollte ersatzlos gestrichen werden. Die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) ist eben nicht nur durch ihre Wählerorientiertheit ausgezeichnet. Sie behandelt auch *alle* Parteien gleich in dem Sinn, dass im Durchschnitt jede Partei so viele Sitze bekommt, wie ihr auf Grund einer einfachen Dreisatzrechnung zustünden. In diesem Sinn sind die damit einhergehenden Sitzzahlen "unverzerrt", und das eben für *jede* der beteiligten Parteien.

Verbinden sich also etwa Partei *A* und Partei *B*, so kann man in grober Überschlagsrechnung davon ausgehen, dass in der Hälfte aller Fälle die verbundenen Listen von der Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) so viele Sitze zugeteilt bekommen, wie in der Summe auf die beiden Einzellisten entfallen wären. In etwa einem Viertel der Fälle bekommt die Listenverbindung *A + B* einen Sitz mehr, *im restlichen Viertel der Fälle aber einen Sitz weniger*. Unterm Strich stehen die beiden Parteien unverbunden genausogut da wie verbunden.

Das Institut der Listenverbindungen ist ein Anhängsel der Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt), die große Parteien bevorzugt auf Kosten von kleinen Parteien. Um dieser Schlagseite entgegen zu wirken, macht es bei *diesem* Verfahren Sinn, dass kleine Parteien durch Listenverbindungen sich etwas größer darstellen können. Die Sitzverzerrungen des D'Hondt-Verfahrens werden dadurch zahlenmäßig in etwa halbiert, aber durchaus nicht beseitigt. Im Übrigen können Listenverbindungen, wenn sie erst einmal erlaubt sind, auch von den großen Parteien benutzt werden, um noch größer zu werden und die kleinen noch kleiner ausschauen zu lassen. Listenverbindungen sind ein Ballast, der mit dem D'Hondt-Verfahren einherkommt; beides sollte gleichzeitig über Bord gehen.

Folgt man der Gleichheitsexegese des Bundesverfassungsgerichts und stellt am Wahltag nicht die Parteien in den Vordergrund sondern die Wählerinnen und Wähler, dann springt die Möglichkeit zu Listenverbindungen noch mehr als ein großes Ärgernis ins Auge. Der vorgelegte Gesetzesentwurf macht dies überdeutlich. Er fordert in §19, dass Wahlvorschläge spätestens am 48. Tag vor der Wahl einzureichen sind, Listenverbindungen aber erst am 16. Tag vor der Wahl benannt werden müssen (§18(2)). Von den sieben Wochen Wahlkampf werden die Wählerinnen und Wähler also fünf Wochen lang im Unklaren gelassen, ob die Partei ihres Vertrauens eine Listenverbindung einzugehen gedenkt. Ob die Wahlbehörden es schaffen, in den verbleibenden sechzehn Tagen die Stimmzettel so zu kennzeichnen, dass jedem Wähler die Verbindung von Partei *A* und Partei *B* ins Auge springt, möchten wir bezweifeln. Bei der Erstellung unserer umfangreichen Datenbank war es jedenfalls eine notorische Schwierigkeit, bei Listenverbindungen im Nachhinein herauszufinden, wer sich mit wem verbunden hat.

Bei Einsatz der Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) kann der Gesetzgeber den Wählerinnen und Wählern solche Irritationen ohne Verlust ersparen.

Listenverbindungen machen auch dann keinen Sinn, wenn der Gesetzgeber im Wahlgesetz eine Sperrklausel (etwa Fünfprozentklausel oder Dreiprozentklausel oder ähnliches) einsetzt. Denn sieht der eine Paragraph im Gesetz eine solche Sperrklausel vor, dann ist es Unsinn, eben diese Sperrklausel in einem anderen Paragraphen durch das Zulassen von Listenverbindungen wieder auszuhebeln.

III. Natürliche Sperrklausel

Jede Sitzzuteilungsmethode kommt mit einer *natürlichen Sperrklausel* daher, die denjenigen Prozentsatz an Stimmen angibt, mit dem eine Liste mindestens einen Sitz gewinnt und damit in dem zu wählenden parlamentarischen Gremium repräsentiert ist. Etwas unterhalb diesem Prozentsatz ist eine Vertretung nicht garantiert, kann aber bei entsprechender Gemengelage noch zustande kommen; weit unterhalb des Prozentsatzes geht die Liste leer aus. Für die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) ist diese natürliche Sperrklausel gegeben durch

$$\frac{1}{2 + 2 \cdot \text{Gemeinderatsgröße} - \text{Anzahl der Listen}}$$

Für einen siebenköpfigen Gemeinderat ergibt sich bei drei kandidierenden Parteilisten eine natürliche Sperrklausel von 7.7 Prozent; diese liegt offensichtlich oberhalb der sonst gelegentlich in der Bundesrepublik verwendeten Fünfprozentssperre. Für einen 39köpfigen Gemeinderat und acht kandidierenden Parteilisten ergibt sich die natürliche Sperrklausel zu 1.4 Prozent. Das heißt also, dass bei knapp anderthalb Prozent an gültigen Stimmen eine Liste sicher einen Vertreter durchbringt. Dieser niedrige Wert erklärt sich aus der überaus großen Verhältnistreue, mit der die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) die Stimmenzahlen umrechnet in Sitzzahlen.

IV. Mehrheitsklausel

In §9(1) Satz 2ff wird eine Bestimmung formuliert, um eine absolute Mehrheit an Stimmen sicher in eine absolute Mehrheit von Sitzen abzubilden. Diese Mehrheitsklausel ist offenbar §6(3) des Bundeswahlgesetzes nachempfunden; dort aber wird die Quotenmethode mit Ausgleich nach größten Resten (Hare/Niemeyer) verwendet. Zudem sollte die allfällige Mehrheitsklausel, die im Übrigen nach unseren Erhebungen noch nie in der Bundesrepublik zum Tragen gekommen ist, als eigener Unterabsatz abgesetzt werden. Hier ist ein Formulierungsvorschlag:

(4) Erhält bei der Verteilung von Sitzen nach Absatz 1 der Wahlvorschlag einer Partei oder Wählergruppe, auf den mehr als die Hälfte der für die Bewerberinnen und Bewerber aller Wahlvorschläge abgegebenen Stimmen entfallen ist, nicht mehr als die Hälfte zu vergebenden Sitze, so wird abweichend vom §8(1) die Anzahl der Vertreterinnen und Vertreter erhöht, bis die Mehrheit abgebildet wird.

Außerdem fehlt im Entwurf die Entscheidungsvorschrift, wie bei Gleichständen zu Verfahren ist, bei denen zwei oder mehr Parteien oder Wählergruppen gleichziehen. Solche Gleichstände sind natürlich bei jedem Sitzzuteilungsverfahren denkbar, auch wenn wir sie in der Praxis noch nie gesehen haben. Für die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) wäre folgende Formulierung angebracht:

(5) *Kommt es bei der Verteilung der Sitze nach Absatz 1 zu zwei oder mehr gleichberechtigten Sitzzuteilungen, so entscheidet zwischen diesen das vom Wahlleiter zu ziehende Los.*

V. Wahlkreise

Der Entwurf sieht in §8(3) vor, dass Gemeinden bis zu 5000 Einwohnern in Wahlkreise unterteilt werden können, und ab 5000 Einwohnern mehrere Wahlkreise unterteilt werden müssen. Um Alternativen zu entwickeln für die Vorschriften, die uns kritisch erscheinenden, fehlt uns der Einblick in die Besonderheiten des schleswig-holsteinischen Kommunalwahlsystems, wie etwa ein Studium der Ergebnisse der letzten Kommunalwahlen. In der Kürze der Zeit kann diese Lücke unsererseits nicht gefüllt werden. Wenn der Innen- und Rechtsausschuss Interesse an einer Studie zeigt, welche Art von Wahlkreisunterteilung mit den besonderen Gegebenheiten des Landes Schleswig-Holstein verträglich erscheinen, wäre ein entsprechender Auftrag ins Auge zu fassen.

Friedrich Pukelsheim und Sebastian Maier