

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/1910

Prof. Dr. Joachim Behnke
Lehrstuhl für Politikwissenschaft
Zeppelin-University Friedrichshafen
Am Seemooser Horn 20
88045 Friedrichshafen
Tel.: 07541-6009 1431
Email: joachim.behnke@zeppelin-university.de

10.2.2011

An den
Innen- und Rechtsausschuss
Thomas Rother
Vorsitzender
Schleswig-Holsteinischer Landtag

Vergleich d'Hondt und Sainte-Laguë

Sehr geehrte Mitglieder des Innausschusses des Landtags von Schleswig-Holstein. Im Anschluss an die gestrige Anhörung möchte ich gerne noch einige kleine ergänzende Anmerkungen hinzufügen, die für Sie möglicherweise ganz aufschlussreich sind.

Ich möchte noch einmal auf die Frage der Abgeordneten Frau Brand-Hückstädt, wenn ich mich recht erinnere, eingehen, ob d'Hondt, wenn man denn daran festhielte, tatsächlich verfassungswidrig wäre. Genau wie Herr Meyer gehe ich davon aus, dass dies in der Tat der Fall wäre. Wenn man die Wahl zwischen zwei Verfahren hat, von denen das eine bei gleichem Aufwand der Implementation grundsätzlich niemals schlechtere aber in vielen Fällen bessere Ergebnisse hervorbringt als das andere, folgt meines Erachtens allein aufgrund des gesunden Menschenverstands daraus, sich unbedingt zugunsten dieses Verfahrens zu entscheiden. Dies gilt zumindest, wenn man das Gebot der Erfolgswertgleichheit ernst nimmt. Der amerikanische Supreme Court wendet hier sogar einen, wie ich in der Stellungnahme erwähnt habe, „nearly as practicable“-Standard an, der grundsätzlich die bestmögliche Annäherung an den Gleichheitsgrundsatz fordert, zumindest bei einem vertretbarem Aufwand. Da hier der Aufwand nicht einmal größer wäre bei der Einführung von Sainte-Laguë, wäre nach diesem Standard die Einführung in der Tat sogar zwingend. Die deutsche oberste Rechtsprechung ist hier allerdings weniger rigide. Es ist hinlänglich bekannt, dass d'Hondt jahrzehntelang in der Praxis vorhanden war und auch von den Gerichten bisher so akzeptiert worden ist und es auch das eine oder andere Urteil gibt, das hier explizit dem

Gesetzgeber diesen Gestaltungsspielraum zugesteht. Es kann allerdings sein, dass Verfassungsrichter dies inzwischen strenger sehen, das obiter dictum des Verfassungsgerichts von Schleswig-Holstein, d'Hondt sei „augenfällig problematisch“, wie auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum negativen Stimmgewicht können so interpretiert werden. Dies mag als Folge einer besseren Kenntnis der Verfassungsrichter über die Effekte von Wahlsystemen interpretiert werden, die sich in den letzten Jahren eingestellt hat. Es bleibt aber dennoch zugegebenermaßen eine Restunsicherheit, ob das Verfassungsgericht d'Hondt zwangsläufig als verfassungswidrig bezeichnen würde.

Die entscheidende Frage aber ist: Wie relevant ist dies eigentlich für die Entscheidung, die Sie zu treffen haben? Vor diesem Hintergrund und gerade vor diesem Hintergrund muss ich eingestehen, dass mich die Frage der Abgeordneten irritiert hat, da mir die Intention hinter der Frage nicht offensichtlich war (oder auf eine Art offensichtlich, die ich als problematisch ansehen würde). Suggestiert die Frage etwa *die Einstellung, dass man sich auch mit einer erwiesenermaßen objektiv schlechteren Lösung einzurichten bereit wäre, solange diese nicht explizit als verfassungswidrig gelten würde?* Wenn das Verfassungsgericht Ihnen hier einen gewissen Spielraum der Entscheidung bietet, dann heißt das ja gerade, dass Sie ihn nutzen sollten, die Entscheidung im bestmöglichen Sinn zu treffen, das wäre zumindest meine – möglicherweise etwas naive – Vorstellung von dem verfassungsgemäßen Auftrag eines repräsentativen Abgeordneten. Die Freiheit, und das müsste gerade für liberale Politiker (wie auch für jeden theologisch Gebildeten) eine grundlegende und selbstverständliche Maxime sein, besteht doch darin, *sich auch für das Schlechtere entscheiden zu können, um sich dann tatsächlich für das Bessere zu entscheiden.* Die Verfassungswidrigkeit von d'Hondt ist für mich daher von relativ untergeordneter Bedeutung, denn in jedem Fall ist d'Hondt gegenüber Sainte-Laguë die schlechtere Wahl, was ja auch die einhellige Aussage aller Sachverständigen war.

Mir ist natürlich klar, dass hier parteiliche Interessen eine Rolle spielen. Und ich halte es für vollkommen legitim, auch als Abgeordnete des ganzen Volkes zuerst einmal die Interessen der eigenen Wähler und der eigenen Partei zu berücksichtigen. Dies ist schließlich die grundlegende Idee des demokratischen Wettbewerbs. Sofern sich also verschiedene inhaltliche Positionen gegenüberstehen, halte ich es für selbstverständlich, dass sich Parteien in erster Linie als Anwälte ihrer Wähler sehen. Zu solchen Positionen, die letztlich weltanschaulich begründet sind, könnte ich als Experte auch nichts hinzufügen. Das ist auch der Grund, warum ich mich zu Frage nach dem Wahlalter nicht äußern wollte. Natürlich habe ich hierzu eine Meinung, aber eben nur eine Meinung und nicht mehr. Es gibt aber eine

Gruppe von Gesetzen, bei denen Sie meiner Ansicht nach definitiv dazu verpflichtet sind, ganz und gar unparteiisch nach den objektiv bestmöglichen Lösungen zu suchen, und das sind all die Gesetze und Regeln, die die Rahmenbedingungen für den demokratischen Wettbewerb um Zustimmung überhaupt erst setzen. Hier ist das Streben nach parteilichen Vorteilen ganz und gar unangebracht, und die Tatsache, dass z.B. auf der Bundesebene, in Bayern und Baden-Württemberg d'Hondt durch ein den Proporz besser verwirklichendes System wie Hare-Niemeyer oder Sainte-Laguë ersetzt wurden, zeigt, dass auch angesichts parteilicher Interessen übergeordnete Argumente für die Einhaltung von Fairnessgeboten wirksam sein können¹. Nur noch in vier Bundesländern gibt es d'Hondt und es dürfte lediglich eine Frage der Zeit sein, bis es auch in diesen abgeschafft ist.

Dass es in dem erwähnten Sinn, *keinerlei Argumente für d'Hondt* geben kann, möchte ich noch einmal kurz an einigen Beispielrechnungen illustrieren.

Die folgenden Tabellen enthalten die Sitzzahlen, die sich für die Zweitstimmenergebnisse der letzten fünf Wahlen ergeben würden, wenn man sie einmal nach dem d'Hondt-Verfahren und einmal nach dem Sainte-Laguë-Verfahren berechnet werden. Der Vergleichbarkeit wegen habe ich die Verteilung immer für insgesamt 69 Sitze berechnet. Die Tabellen enthalten also lediglich die proportionale Verteilung der Sitze, die sich aufgrund der Zweitstimmen ergeben würde, ohne die Berücksichtigung von Überhang- und Ausgleichsmandaten. Es geht hier lediglich um die Demonstration der Wirkungsweisen der beiden Verfahren anhand realistischer Beispiele.

In der Zeile unterhalb der Zweitstimmenergebnisse sind die exakt proportionalen Sitzzahlen aufgeführt, die also exakt dem proportionalen Anteil der Zweitstimmen entsprechen würden. 1992 z.B. hätte die CDU auf exakt 24,897 Sitze Anspruch gehabt, die SPD auf 33,991 etc. Da Sitze nur als Ganzes vergeben werden können, müssen diese Bruchzahlen durch das Verrechnungsverfahren in ganze Zahlen umgewandelt werden. Grau unterlegte Zeilen weisen auf Unterschiede hin, die zwischen den beiden Verfahren auftreten.

Schnell lässt sich die grundlegende Tendenz von d'Hondt erkennen, große Parteien zu bevorzugen und kleine Parteien zu benachteiligen.

¹ Hare-Niemeyer verwirklicht die Erfolgswertgleichheit auf ebenso effiziente Weise wie Sainte-Laguë, dennoch ist es für den Fall, dass ein Ausgleich vorgesehen ist, eine schlechtere Wahl als Sainte-Laguë, da es hier zu dem paradox anmutenden Effekt kommen kann, dass durch die Verteilung weiterer Sitze manche Parteien sich sogar schlechter stellen können als zuvor (vgl. Balinski, Michel L./Young, H. Peyton, 1982: Fair Representation. Meeting the Ideal of One Man, One Vote, New Haven/London; Behnke, Joachim (2007): Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl. Baden-Baden, S. 160).

1992

	CDU	SPD	FDP	SSW	DVU
Zweitstimmen	503510	687427	82963	28245	93295
Exakt prop. Sitzzahl	24,897	33,991	4,102	1,397	4,613
d'Hondt	25	35	4	1	4
Sainte-Lague	25	34	4	1	5

1992 kommt es bei dieser Beispielrechnung zur Überaufroundung, die ein typisches Problem von d'Hondt darstellt. Die SPD erhält 35 Sitze, obwohl ihr exakt proportionaler Sitzzahl 33,99 beträgt. Eine Aufrundung auf 34 wäre naheliegend, die „Aufrundung“ um mehr als einen ganzen Sitz hingegen widerspricht der reinen Logik eines Proporzverfahrens und stellt natürlich eine eklatante Verletzung des Erfolgswertgleichheitsgebots dar.

1996

	CDU	SPD	FDP	GRUENE	SSW
Zweitstimmen	559107	597751	86227	121939	38285
Exakt prop. Sitzzahl	27,491	29,391	4,24	5,996	1,882
d'Hondt	28	30	4	6	1
Sainte-Lague	28	29	4	6	2

2000

	CDU	SPD	FDP	GRUENE	SSW
Zweitstimmen	515421	630728	111649	91389	60367
Exakt prop. Sitzzahl	25,231	30,875	5,465	4,474	2,955
d'Hondt	26	31	5	4	3
Sainte-Lague	25	31	5	5	3

2005

	CDU	SPD	FDP	GRUENE	SSW
Zweitstimmen	576095	554879	94935	89387	51920
Exakt prop. Sitzzahl	29,074	28,003	4,791	4,511	2,62
d'Hondt	30	29	4	4	2
Sainte-Lague	29	28	5	4	3

2005 kommt es zur Aufrundung der beiden großen Parteien und der Abrundung der beiden kleinen Parteien FDP und SSW, obwohl die Bruchteile hinter dem Komma bei ersteren nur 0,074 und 0,003 betragen, bei den kleinen Parteien hingegen 0,791 und 0,62.

Hierzu einige Bemerkungen, wie die beiden Verfahren funktionieren: Bei Sainte-Laguë findet die normale Standardrundung der exakten Sitzzahlen statt, d.h. Bruchzahlen hinter dem Komma größer als oder gleich 0,5 werden aufgerundet, Bruchzahlen kleiner als 0,5 abgerundet. Ergibt sich auf diese Weise nicht die gewünschte Sitzzahl, dann wird ein Faktor gesucht, mit dem multipliziert die Summe der gerundeten exakten Sitzzahlen die gewünschte Gesamtsitzzahl ergibt.

Beim d'Hondt-Verfahren werden immer nur die ganzzahligen Anteile der exakten Sitzzahlen vergeben. D.h. im ersten Schritt werden immer zu wenige Sitze vergeben. Nun werden die exakten Sitzzahlen konstant „gestreckt“, indem man sie mit einem Faktor größer als 1 multipliziert, bis die Summe der abgerundeten ganzen Sitzzahlen die gewünschte Gesamtsitzzahl ergibt². So lässt sich zeigen, wie es zu dem absurden Ergebnis kommt, dass 29,074 und 28,003 aufgerundet werden, während z.B. 4,791 und 2,62 abgerundet werden. In der folgenden Tabelle werden die originalen exakten Sitzzahlen sukzessive mit einem anwachsenden Faktor größer als 1 multipliziert, bis sich die gewünschte Sitzzahl ergibt.

2005

	CDU	SPD	FDP	GRUENE	SSW
Original exakt proportionale Sitzzahl	29,074	28,003	4,791	4,511	2,62
multipliziert mit 1,01	29,36474	28,28303	4,83891	4,55611	2,6462
multipliziert mit 1,02	29,65548	28,56306	4,88682	4,60122	2,6724
multipliziert mit 1,03	29,94622	28,84309	4,93473	4,64633	2,6986
multipliziert mit 1,04	30,23696	29,12312	4,98264	4,69144	2,7248

Wie man sieht, vergrößern sich durch die „Streckung“ die Bruchzahlen hinter dem Komma bei den großen Parteien wesentlich schneller als bei den kleinen Parteien, bis sie diese sogar überholen und als erste die Schwelle zur nächsthöheren ganzen Zahl überschreiten. An diesem Beispiel lässt sich auch illustrieren, wie d'Hondt Mehrheiten zerstört, die normalerweise

² Dies entspricht nicht der üblichen Darstellung des d'Hondt-Verfahrens mit Hilfe so genannter Divisorreihen, die eine Folge so genannter Höchstzahlen produzieren. Beide Formen der Darstellung des Verfahrens sind aber 100prozentig äquivalent, d.h. man kann das Verfahren auf die eine oder die andere Weise formulieren, das Ergebnis ist identisch. Ich habe mich in diesem Zusammenhang für diese Darstellungsform entschieden, weil mit ihr die absurden Effekte, die d'Hondt produziert, besonders gut zu erläutern sind.

bestehen würden, wenn man die normale Standardrundung verwenden würde, wonach die FDP und der SSW die beiden Sitze erhalten müssten, die im ersten Schritt noch nicht zugeteilt worden sind. Hier hätte es dann zu einer Koalition von SPD (28), Grünen (4) und SSW (3) gereicht, die unter d'Hondt nicht zustande kommt. (Um möglichen Missverständnissen in eigener Sache vorzubeugen: Ich habe die demokratietheoretisch unerwünschte Gefahr einer Mehrheitsumkehr durch Verzerrungen beim Erfolgswert aufgrund von Defekten im Wahlsystem auch schon 2002 und 2003 kritisiert und vor dieser „Gefahr“ gewarnt, als sie, wenn es dazu gekommen wäre, sich noch zu Gunsten einer rot-grünen Koalition ausgewirkt hätte³.)

2009

	CDU	SPD	FDP	GRUENE	SSW	LINKE
Zweitstimmen	505612	407643	239338	199367	69701	95764
Exakt prop. Sitzzahl	22,991	18,536	10,883	9,066	3,169	4,355
d'Hondt	23	19	11	9	3	4
Sainte-Lague	23	19	11	9	3	4

2009 ergibt sich in der Tat kein Unterschied zwischen Sainte-Laguë und d'Hondt bei der Verteilung der originären 69 Sitze. Allerdings stellt sich hier dann dieser Unterschied eben doch mit der Ausgleichsregelung ein. Im Folgenden wird die Lösung eines vollständigen Ausgleichs aufgeführt, wie sie sich also 2009 eigentlich hätte einstellen müssen. Dieser hätte bei beiden Verfahren zu 101 Sitzen geführt. In keiner der beiden Verteilungen hätte die Mehrheit von CDU und FDP noch bestanden, vor allem aber hätte es wieder zu der bekannten Verzerrung geführt, bei d'Hondt hätte die große Partei SPD einen Sitz mehr und der kleine SSW einen Sitz weniger erhalten.

2009

	CDU	SPD	FDP	GRUENE	SSW	LINKE	Sitze
Sainte-Laguë	34	27	16	13	5	6	101
d'Hondt	34	28	16	13	4	6	101

³ <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,214355,00.html>

Die Verfahren von d'Hondt und Sainte-Laguë müssen also nicht grundsätzlich zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, aber *immer, wenn Unterschiede auftreten, dann so, dass die Verteilung nach Sainte-Laguë das Gebot der Erfolgswertgleichheit in einem höheren Maß erfüllt*. Dies lässt sich anhand eines einfachen Maßes für Disproportionalität zeigen, also eine Messung des Unterschieds der tatsächlichen Sitzverteilung von der exakt proportionalen Sitzverteilung. In der folgenden Tabelle ist diese Disproportionalität als Summe der absoluten Abstände zwischen tatsächlicher und „idealer“ gebrochener Sitzzahlen dargestellt. Die Zahlen sprechen für sich selbst.

	Ausmaß der Disproportionalität bei	
	d'Hondt	Sainte-Laguë
1992	2,224	0,998
1996	2,244	1,262
2000	1,878	1,392
2005	3,845	1,177
2009	1,18	1,18