

# Wahlgleichheit – Muster ohne Wert?

Für einen Kreistagsitz in Bayern müssen große Parteien regelmäßig weniger Wähler aufbringen als kleine. Ohne Not verletzt damit das geltende Zuteilungsverfahren einen hochrangigen Grundsatz: die so genannte Erfolgswertgleichheit.

Von Friedrich Pukelsheim

**B**ei den bayerischen Kommunalwahlen am 3. März 2002 konnte die CSU 45,5 Prozent der Stimmen auf sich vereinigen und war damit die erfolgreichste Partei. Da der Wahl ein Verhältniswahlrecht zu Grunde liegt, müsste nach einer einfachen Überschlagsrechnung die Partei von den umkämpften 5556 Sitzen ungefähr 45,5 Prozent zugeteilt bekommen haben, also 2528 Sitze. Tatsächlich hat die CSU 81 Sitze mehr gewonnen, nämlich 2609. Der Unterschied ist größer als der gesamte Münchner Stadtrat! Das weist auf schwer wiegende Verzerrungseffekte hin, die im Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz eingebaut sind.

Die Verzerrungen fallen noch drastischer aus, wenn man die Wahlergebnisse im Einzelnen beachtet. Man überprüft jede der 25 Stadtrats- und 71 Kreistagswahlen einzeln und berechne die Abweichungen der Sitzzahlen von den verhältnismäßigen Anteilen jeder Partei. Zählt man diese Abweichungen zusammen, so schießen ausschließlich die beiden größten Parteien über ihren verhältnismäßigen Sitzanteil hinaus, und zwar nicht nur um 81, sondern zusammen sogar um gut 95 Sitze. Von den in Stadt und Land zu vergebenden Mandaten wird also eine beträchtliche Zahl am Verhältnis der Wählerstimmen vorbei als Bonussitze einer der beiden größeren Parteien zugeteilt. Entsprechend viele Sitze entgehen den kleinen Parteien, die eigentlich einen Anspruch darauf haben.

Die im Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz vorgeschriebene Verrechnungsmethode von Stimmen in Mandate ist das Verfahren der größten Quotienten nach d'Hondt (siehe den Beitrag von Henri Carnal und Hans Riedwyl im Septemberheft, S. 80); es führt offensichtlich zu Verzerrungen zu Gunsten der größeren und zum Nachteil der kleineren Parteien.

Die Prämierung der Großen auf Kosten der Kleinen müsste natürlich ertragen werden, wenn es keine bessere Alternative gäbe. Dem ist aber nicht so. Bei der geltenden Methode werden die auf die einzelnen Parteien entfallenden Wählerstimmen fortlaufend durch die Zahlen 1, 2, 3, ... geteilt, die sich ergebenden Quotienten nach fallender Größe gereiht und die Sitze gemäß dieser Reihung den Parteien zugeteilt.

## Sainte-Laguë: das unverzerrte Verfahren

Eine unscheinbar aussehende Änderung dieser Vorschrift führt zu der Zuteilungsmethode, die mit dem Namen Sainte-Laguë verbunden wird (zu den Namen siehe meinen Beitrag im Septemberheft, Seite 83): Statt durch die natürlichen Zahlen 1,

2, 3, ... teile man nur durch die ungeraden Zahlen 1, 3, 5, ... Wendet man dieses Verfahren auf die Stimmenergebnisse der Kommunalwahlen an, so verringert sich die Anzahl der Bonussitze von 95 auf 9 – weniger als ein Zehntel. Zudem trifft die Begünstigung nunmehr nicht nur die Großen, sondern verteilt sich auf die zweit-, fünft-, siebt- und achterfolgreichsten Parteien und Listenverbindungen. Demnach sind die Sitzzahlen nach der Zuteilungsmethode von Sainte-Laguë praktisch unverzerrt zu nennen.

Die Methode von Sainte-Laguë ist in Deutschland keineswegs ungeläufig. Sie wird – unter dem Namen Rangmaßzahlverfahren von Sainte-Laguë/Schepers – vom Bundestag für die Besetzung der Ausschüsse im Verhältnis der Fraktionsstärken eingesetzt.





## Erfolgswert einer Wählerstimme

## Welchen Einfluss hat meine Stimme?

Ein einleuchtendes Prinzip ist: Die Anzahl der Stimmen, für die es einen Sitz im Parlament gibt, sollte für jede Partei dieselbe sein. Diese Zahl, genauer: der Quotient „Stimmenzahl  $p_i$  für eine Partei durch Anzahl  $s_i$  der Mandate für diese Partei“, ist sozusagen der „Preis“ eines Sitzes, ausgedrückt in der Einheit Wählerstimmen. Bei der Bundestagswahl 1998 hat die PDS ihre Sitze mit 69874 Stimmen pro Stück weitaus billiger bezahlt als die FDP mit 71650 Stimmen (Spektrum der Wissenschaft 09/2002, S. 81).

Vom Standpunkt des Wählers aus kommt es auf den Kehrwert  $s_i/p_i$  dieses Preises an: Der Beitrag, den meine Stimme zur Mandatsanzahl der von mir gewählten Partei leistet, sollte derselbe sein, einerlei welche Partei ich wähle. Der Wert  $s_i/p_i$  ist allerdings eine unanschaulich kleine Zahl: Es hilft mir wenig zu wissen, wie viele Millionstel eines Sitzes meine Stimme ausmacht. Besser ist es, diesen Wert mit seinem theoretischen Idealwert zu vergleichen: Meine Stimme sollte so viel wert sein wie der Quotient „Gesamtzahl  $S$  der Mandate durch Gesamtzahl  $P$  der Stimmen“.

Daher wird der Erfolgswert einer Wählerstimme für die Partei  $i$  definiert als  $(s_i/p_i)/(S/P)$  oder, was dasselbe ist,  $(s_i/S)/(p_i/P)$ : Erfolgswert gleich Mandatsanteil von  $i$  durch Stimmenanteil von  $i$ . Im Idealfall ist der Erfolgswert einer Wählerstimme für jede Partei gleich 1. Für die CSU in den Stadträten von Ingolstadt, München und Rosenheim ergibt sich

	Stimmenzahl $p_i$	Gesamtstimmenzahl $P$	Mandatszahl $s_i$	Gesamt-Mandatszahl $S$	Erfolgswert $(s_i/S)/(p_i/P)$
<b>Ingolstadt</b>	1024987	1999485	26	50	1,014
<b>München</b>	12065797	33462818	30	80	1,040
<b>Rosenheim</b>	379393	811293	22	44	1,069

In allen drei Fällen hat also eine für die CSU abgegebene Wählerstimme mehr als den „korrekten“ Erfolg 1 erzielt, in Ingolstadt 1,4 Prozent mehr, in München 4 und in Rosenheim sogar 6,9 Prozent.

Der Unterschied in den Zuteilungsverfahren von Bundes- und Kommunalparlamenten ist leicht zu erklären. Auf Bundesebene ist in aller Regel eine kleine Partei an der Regierung beteiligt. Sie hat bei den Koalitionsverhandlungen Gelegenheit, ihre Interessen geltend zu machen und eine sie benachteiligende, verzerrende Zuteilungsmethode für die Ausschusssitzvergabe zu verhindern. Dagegen wird das Kommunalwahlgesetz nicht von den betroffenen Gremien beschlossen, sondern vom Landtag. Dort aber haben die meisten der von den Verzerrungen benachteiligten Parteien und Wählergruppen noch nicht einmal Sitz und Stimme. Die den Landtag dominierenden Parteien wiederum werden von der geltenden Zuteilungsmethode nach d'Hondt begünstigt und haben keinen Anlass, sich für eine unverzerrte Methode stark zu machen.

Immerhin stellt der Gesetzgeber den benachteiligten Kleinen ein Mittel zur Milderung der Ungerechtigkeit bereit. Parteien und Wählergruppen können sich verbinden, damit an Größe zulegen und

davon bei der Zuteilungsrechnung profitieren. Allerdings steht der – sehr geringen – Milderung der Verzerrung ein massiver Verlust an Transparenz entgegen. Listenverbindungen bringen die Wähler in die eher kuriose Situation, in der Wahlkabine zwischen Parteien differenzieren zu sollen, die, kaum dass die Wahllokale geschlossen haben, sich zusammentun und gemeinsam marschieren.

## Wahlgleichheit ist Erfolgswertgleichheit

Es sind auch weniger die Parteien, die die auftretenden Verzerrungen zu beklagen hätten, als vielmehr die Wähler. Sie sind es, denen die Artikel 11 und 14 der Bayerischen Verfassung den Anspruch auf Wahlgleichheit bescheinigen: Jeder Stimme muss ein gleicher Erfolgswert zukommen. Die Verzerrungsrechnung für die Erfolgswerte der Wählerstimmen ist in den Einzelheiten etwas anders als für die Sitzzahlen der Parteien, führt aber zu derselben qualitativen Aussage: Die Methode von d'Hondt verzerrt die Erfolgswerte zu Gunsten der für größere

Parteien abgegebenen Wählerstimmen und zu Lasten der für kleinere Parteien abgegebenen Wählerstimmen.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat über die Jahre hinweg beharrlich einschlägige Klagen wegen Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes abgewiesen, weil er die Realität anders sieht. Für den Gerichtshof gibt es kein „Kommunalwahlergebnis“ als Zusammenfassung von Stadtrats- und Kreistagswahlen, und somit existieren auch keine 95 Bonus-sitze. Es gibt nur Einzelwahlen, und die in einer einzelnen Wahl auftretenden Verzerrungen seien von einem so geringem Ausmaß, dass die Wähler sie hinzunehmen hätten. Der Gerichtshof übersieht dabei, dass die Zusammenführung auf Landesebene die Verzerrungseffekte nicht verstärkt, sondern sogar ausgleicht.

Im landesweiten Kommunalwahlergebnis stellen 95 von 5556 Sitzen eine Verzerrung von 1,7 Prozent dar; in den Einzelwahlen werden folglich die Verzerrungen gelegentlich darunter liegen, in anderen Fällen deutlich darüber. Zum Beispiel ist der Verzerrungsanteil im Kreistag von Altötting mit 3,8 Prozent mehr als doppelt so groß. Darüber hinaus kommt dort eine absolute Mehrheit zu Stande, die sich allein aus den d'Hondt-Verzerrungen ableitet und nicht aus einer absoluten Mehrheit an Wählerstimmen.

Dass das Prinzip der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen eine quantitative Konkretisierung zulässt, hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in keiner seiner bisherigen Entscheidungen gewürdigt. Wahlen bilden den grundlegenden legitimationsstiftenden Akt in einer Demokratie. Der strikte Gleichheitsgrundsatz, den die Wähler dabei geltend machen können, wird von der Verfassungsgerichtsbarkeit immer wieder in hehren Worten gepriesen. Wird er aber handfest eingefordert, sieht die Sache auf einmal anders aus, und das Ideal verkommt zu einem Muster ohne Wert. Ein Gleichklang von Wort und Zahl, der so leicht möglich wäre und den viele verfassungsgerichtliche Wahlrechtsentscheidungen schmerzlich vermissen lassen, würde die Stellung des Wählers aufwerten und den inneren Zusammenhang des Wahlrechts festigen. ■

Friedrich Pukelsheim ist Professor für Mathematik und Inhaber des Lehrstuhls für Stochastik und ihre Anwendungen an der Universität Augsburg.

