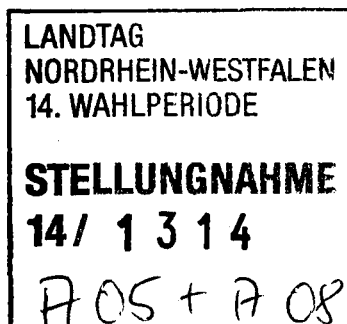


**Schriftliche Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung des Hauptausschusses
am 16. August 2007, 10.00 Uhr:**

"Änderung des Landeswahlgesetzes"



**Prof. Dr. Thorsten Koch
Universität Osnabrück**

(i.V. für Prof. Dr. Björn Ipsen)



**Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung
betreffend die Änderung des Landeswahlgesetzes NW**

1. Einführung einer Zweitstimme/Überhangmandate

a) Zugunsten der Entscheidung für ein Einstimmenwahlrecht oder ein Wahlsystem mit Erst- und Zweitstimme lassen sich mit der Gesetzesbegründung Vorteile für Wähler wie Wahlbewerber anführen:

- Aus der Sicht des Wählers ist die Stimmabgabe zugunsten eines Wahlkreisbewerbers nicht mehr notwendig eine Stimmabgabe auch zugunsten einer Partei, weil die – für die Zusammensetzung des Landtags maßgebliche – Stimmabgabe zugunsten der Partei gesondert mit der Zweitstimme erfolgt. Von praktischer Bedeutung ist dies namentlich dann, wenn Erst- und Zweitstimme auf unterschiedliche Wahlvorschläge verteilt werden.

- Aus der Sicht der Parteien wird die Einreichung eines Wahlvorschlags von der Notwendigkeit abgekoppelt, jeweils auch Wahlkreiskandidaten aufzustellen. Dies begünstigt namentlich kleinere Parteien mit geringerem Organisationsgrad. Eine Erhöhung der Chance, die „Sperrklausel“ zu überwinden, dürfte damit indes nicht einhergehen.

b) Zugleich steigt mit der Einführung einer Erst- und Zweitstimme die Möglichkeit der Entstehung von Überhangmandaten:

aa) Die Möglichkeit der Entstehung von Überhangmandaten ist allerdings nicht davon abhängig, dass eine Abgabe von Erst- und Zweitstimmen möglich ist. Vielmehr geht diese Möglichkeit mit einem System der personalisierten Verhältniswahl notwendig einher: Werden Abgeordnete in Wahlkreisen unter Anrechnung auf Wahlvorschlagslisten gewählt, so kann stets der Fall eintreten, dass eine Partei mehr Direktmandate erzielt, als ihr nach dem Verhältnis der erzielten Stimmen zu den Stimmenzahlen anderer Parteien zustehen. Wegen der Wahl der Direktkandidaten mit relativer Mehrheit (§§ 14 Abs. 1, 32 Abs. 1 Satz 1 LWahlG) ist theoretisch denkbar, dass eine relativ zu anderen Parteien starke Partei viele oder gar alle Direktmandate erhält, ohne prozentual über einen entsprechenden Stimmenanteil zu verfügen.

bb) Als Faktor, der die Entstehung von Überhangmandaten begünstigt, wird zudem eine ungleiche Wahlkreisgröße genannt. Dieser Gesichtspunkt kann Bedeutung namentlich bei Bundestagswahlen erlangen, weil die erzielten Mandate nach Maßgabe von Landeswahlvorschlägen ermittelt werden. Auch wenn sich – wie bei Landtagswahlen – die Wahlvorschläge auf das gesamte Wahlgebiet erstrecken, können ungleiche Wahlkreisgrößen aber in besonderen Konstellationen zu Überhangmandaten führen. Dies ist etwa dann der Fall, wenn eine Partei in Regionen mit Wahlkreisen unterdurchschnittlicher Größe besonders stark ist.

cc) Wird von der Option, Erst- und Zweitstimme auf unterschiedliche Wahlvorschläge zu verteilen, seitens der Wähler Gebrauch gemacht, so folgt hieraus, dass Erststimmenanteil und Zweitstimmenanteil eines Wahlvorschlags divergieren. Soweit Wähler ihre Erststimme einem aussichtsreichen Bewerber einer größeren Partei geben, mit der für den Verhältnisausgleich maßgeblichen Zweitstimme aber eine kleinere Partei wählen, ergibt sich folgerichtig eine Tendenz zu Überhangmandaten zugunsten der größeren Parteien.

c) Alternativ zu einer Einführung von Erst- und Zweitstimmen käme die Einführung der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens in Betracht. Dieses Verfahren gilt als kompliziert; nachweisliche Zusammenhänge mit der Wahlbeteiligung haben sich aber bislang nicht ergeben. Soweit ein solches System – wie in Niedersachsen bei Kommunalwahlen – existiert, ist auch ein Anstieg ungültiger Stimmen nicht zu verzeichnen. Mit Blick auf das passive Wahlrecht würde eine solche Lösung die Parteien allerdings nicht von der Pflicht entbinden, Wahlkreisbewerber aufzustellen.

d) Gem. § 33 Abs. 4 Satz 1 des Gesetzentwurfes ist allerdings vorgesehen, dass sich Überhangmandate auf das Verhältnis der Landtagssitze grundsätzlich nicht auswirken. Dieser Vorgabe wird – soweit ersichtlich – durch das Verfahren zur Ermittlung der erhöhten Zahl der Landtagssitze in § 33 Abs. 4 Satz 2 entsprochen. Allerdings kann nicht völlig ausgeschlossen werden, dass sich geringfügige Veränderungen des Stärkeverhältnisses der Parteien aufgrund der Überhang- und Ausgleichsmandate ergeben, zumal zum Zwecke der Erzielung einer ungraden Abgeordnetenzahl eine weitere Erhöhung der Sitzzahl um einen Sitz möglich ist. Da ein vorgegebener Anspruch der Wahlvorschläge/Parteien auf eine bestimmte Gesamtzahl von Sitzen nicht besteht und sich die (hohe) Zahl der Wählerstimmen auf die daran gemessen geringe Zahl der Sitze niemals völlig „bruchlos“ und damit ohne Reststimmen umrechnen lässt, kann dies hingenommen werden.

e) Ob danach die Einführung einer Zweitstimme messbare Vorteile mit sich bringt, die den geschilderten Nachteil einer möglicherweise weitergehenden Entstehung von Überhangmandaten – und damit einhergehend einer Erhöhung der Gesamtzahl der Landtagssitze – überwiegen, muss politisch entschieden werden.

2. Wahlsystem

a) Unbeschadet des Umstands, dass eine völlig exakte „Spiegelung“ des Wahlergebnisses in die Zusammensetzung eines Parlaments nicht möglich ist, sollte doch das Ziel verfolgt werden, dem Wählerwillen möglichst exakt zu entsprechen. Die Rechtsprechung hat bislang der gesetzgeberischen Entscheidung überlassen, ob insoweit das Höchstzahlverfahren nach d'Hondt oder das Proportionalverfahren (Hare/Niemeyer) Anwendung finden. Beide Verfahren bergen jedoch Nachteile; insbesondere kann das Proportionalverfahren zu vielfach beschriebenen Paradoxien führen. Soweit diese Ungenauigkeiten durch das Divisorverfahren

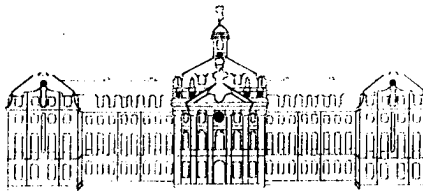
mit Standardrundung vermieden werden, erscheint es deshalb als grundsätzlich vorzugswürdig. Es wird sich noch erweisen müssen, ob die Vorteile dieses Verfahrens so weit überwiegen, dass seine Einführung als verfassungsrechtlich geboten angesehen werden kann.

b) Beim der Ermittlung der Stimmen für die Landeslisten bleiben zu Recht die Stimmen unberücksichtigt, die für erfolgreiche Wahlkreisbewerber ohne „Listenbindung“ abgegeben werden. Hierzu zählen im Ergebnis aber auch erfolgreiche Wahlkreisbewerber von Parteien, die zwar eine Landesliste abgegeben haben, aber an der „Sperrklausel“ gescheitert sind. Mit Blick auf die Möglichkeit des Stimmensplittings sollten die Zweitstimmen der Wähler, die einen solchen Wahlkreisbewerber gewählt haben, ebenfalls unberücksichtigt bleiben.

c) Mit der Einführung der Pflicht zur Aufstellung von Ersatzbewerbern wird das Ziel verfolgt, Nachwahlen möglichst zu vermeiden. Andererseits ist nicht zu verkennen, dass die Wahl des Wahlkreis Kandidaten häufig mit der Entscheidung gerade für eine bestimmte Person verbunden ist, weshalb die Zuordnung einer abgegebenen Stimme zu einem Ersatzbewerber auf Bedenken stoßen muss. Namentlich bei Einzelbewerbern ist zudem die Frage zu stellen, ob ihnen tatsächlich angesonnen werden kann, einen Ersatzbewerber bereitzuhalten.

3. Absenkung des Wahlalters

Soweit aus juristischer Sicht zu beurteilen, hat die Absenkung des Wahlalters hinsichtlich des aktiven Wahlrechts auf 16 Jahre bei den (niedersächsischen) Kommunalwahlen nicht zur Folge gehabt, dass die jüngeren Wähler mit ihrem Wahlrecht nicht verantwortlich umgehen. Eine andere Frage ist, ob das aktive Wahlrecht von der allgemeinen Fähigkeit zur Teilnahme am rechtsgeschäftlichen Verkehr kraft Volljährigkeit abgekoppelt werden sollte. Auch sind Kommunalwahlen – entgegen einer gelegentlich anzutreffenden Vorstellung – keine Wahlen minderer Bedeutung. Für Niedersachsen hat der Niedersächsische Staatsgerichtshof die Gleichwertigkeit von Landes- und Kommunalaufgaben ausdrücklich anerkannt. Auf dieser Grundlage erscheint als zweifelhaft, ob Differenzierungen hinsichtlich des Wahlalters für unterschiedliche Wahlen überhaupt möglich sind. Dies gilt jedenfalls insoweit, als die Regelung des Wahlalters in die Zuständigkeit desselben Gesetzgebers fällt.



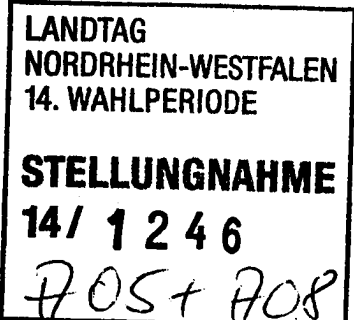
WESTFÄLISCHE WILHELMS-UNIVERSITÄT MÜNSTER
INSTITUT FÜR ÖFFENTLICHES RECHT UND POLITIK

Geschäftsführender Direktor Prof. Dr. Bodo Pieroth

Prof. Dr. Pieroth • Institut für Öffentliches Recht und Politik
Wilmergasse 28 • 48143 Münster

Wilmergasse 28
48143 Münster
Fon: 0251 / 5 10 49-0
Fax: 0251 / 5 10 49-19
E-Mail: pieroth@uni-muenster.de

Schriftliche Stellungnahme
zur öffentlichen Sachverständigenanhörung
zum Gesetz zur Änderung des Landeswahlgesetzes
im Landtag Nordrhein-Westfalen
am 16. August 2007



I. Einführung Zweitstimme

Das Zweistimmensystem soll nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 14/3978 S. 1) „Wahlvorschlagsträgern und Wahlberechtigten gegenüber dem Einstimmensystem mehr wahldemokratische Entscheidungsoptionen“ geben. Nach dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 14/719 S. 1) „fehlt den Bürgerinnen und Bürgern in NRW die Möglichkeit, ihren politischen Willen differenzierter abgeben zu können, sie haben somit weniger Entscheidungsfreiheit als die Wählerinnen und Wähler anderer Länder“.

Von führenden Staatsrechtslehrern wird das allerdings ganz anders gesehen. Ich zitiere im Folgenden zwei von ihnen, nämlich Professor Dr. Hans Meyer, Berlin, und Professor Dr. Jörn Ipsen, Osnabrück, im Wortlaut.

Hans Meyer schreibt in seinem Artikel „Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung“ in dem von Josef Isensee und Paul Kirchhof herausgegebenen Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band III: Demokratie – Bundesorgane, 3. Auflage 2005, § 46

Rn. 82ff.: „Mit dem Stimmensplitting werden regelmäßig falsche Erwartungen verknüpft... ein erfolgreiches, nämlich zum Sieg des Wahlkreiskandidaten der an sich fremden Partei führendes Stimmensplitting erreicht lediglich, dass der Wahlkreiskandidat der fremden Partei den letzten Listenkandidaten dieser Partei, der sonst ins Parlament eingerückt wäre, verdrängt. Da der Wähler nicht wissen kann, welcher Kandidat das ist, ist ihm die negativ-kompensatorische Wirkung seines Stimmensplittings verborgen. Im Hinblick auf diese Mechanik wirkt die Bezeichnung „Persönlichkeitswahl“ eher etwas komisch, da der Wähler beim Stimmensplitting von den beiden Persönlichkeiten, um die es geht, die eine gar nicht kennen kann.

Trotz dieser Wirkung erfreut sich das Stimmensplitting bei den kleineren Parteien in der heißen Phase des Wahlkampfes großer Beliebtheit. Sehr zum Ärger der großen Parteien wird regelmäßig dem Wähler nahegelegt, diesen die Erststimme, die Zweitstimme aber der kleineren Partei zu geben. Insbesondere die FDP verspricht sich von dieser Möglichkeit der Werbung offenbar Erfolg, wie sich schon daraus ergibt, dass sie nach den Landtagswahlen in Hessen und Rheinland-Pfalz 1987, nach denen sie jeweils in eine neue Koalition eintreten konnte, in den Koalitionsvereinbarungen das Zweistimmensystem durchgesetzt hat. Der politische Sinn dieses Bestrebens liegt darin, dass heute das Stimmensplitting nicht unerheblich der Versuch einer Offenbarung von Zweit-Präferenzen und im Fall der FDP die Hoffnung ist, dass das Umschwenken etwa von der CDU zur FDP dadurch erleichtert wird, dass man dem Wähler suggeriert, mit einer Stimme bleibe er noch bei der CDU. Diese mittlerweile dominierenden Überlegungen zum Stimmensplitting, die natürlich mit einer „Persönlichkeitswahl“ nichts zu tun haben, provozieren den Ruf nach Abschaffung.

So einsichtig die Technik des Stimmensplittings ist, wenn man sie einmal verstanden hat, so ist es dennoch theoretisch möglich, mit ihrer Hilfe das Wahlsystem ad absurdum zu führen. Würden z.B. die FDP und die CDU sich darauf einigen, dass die CDU keine Wahlkreiskandidaten aufstellt und ihren Wählern in den sicheren Wahlkreisen nahelegt, den FDP-Kandidaten zu wählen, und würde als Gegenleistung die FDP ihren Wählern empfehlen, auf keinen Fall eine FDP-Landesliste, sondern nur eine CDU-Landesliste zu wählen, so würde es bei Befolgung durch die Wähler zu einer Fülle von Überhangmandaten zugunsten der FDP und zur Verstärkung des Wählerpotentials der CDU durch die Zweitstimmen der FDP-Wähler kommen. Die Anhänger beider Parteien hätten ihr Stimmgewicht unter Ausnutzung des

Stimmensplittings erheblich verstärkt. Da dieses Verfahren aber nicht geheim, sondern nur unter großem Einsatz publizistischer Mittel überhaupt gelingen könnte (wenn nicht die Sensibilität der Wähler den Erfolg einer solchen Kampagne vereiteln würde), ist es rechtlich als ein Missbrauch der Möglichkeiten des Wahlsystems zu verhindern.

Es bleibt die Frage nach dem Sinn dieser Regelung. ... Als Persönlichkeitswahl hat es sich nicht bewährt, da die partei- oder koalitionstaktischen Überlegungen absolut dominieren. Der einzige handfeste Sinn, den es heute noch hat, besteht darin, dass die Wahlbewerbung und die Entscheidung über die Kandidaten und damit de facto über die Hälfte der personellen Zusammensetzung des Parlaments dezentralisiert sind. Während die Landeslisten von den Landesverbänden aufgestellt werden, werden die Wahlkreisbewerber von den Kreisverbänden der politischen Parteien aufgestellt. Dies gibt dem politischen Nachwuchs oder einzelnen „Querdenkern“ eine sehr viel größere Möglichkeit, sich innerhalb der Partei durchzusetzen. Diese Vorteile ließen sich aber auch anders als durch das Zweistimmensystem, nämlich durch Einfluss der Wahlkreisorganisation in der Partei auf die Liste oder automatisch durch Wegfall der Zweitstimme erreichen. Wenn das Bundesverfassungsgericht die „Vertretung“ der Wahlkreise im Parlament stärker betont, so hängt sie ebenfalls nicht notwendig am Zweistimmensystem, und das Gericht verkennt im Übrigen, dass auch die Listenkandidaten regelmäßig Wahlkreiskandidaten sind, nämlich die jeweils Unterlegenen. Die Entwicklung des Zweistimmensystems spricht also eher für seine Abschaffung - jedenfalls nicht für eine weitere Ausdehnung - und für die Ersetzung der von ihm ausgehenden positiven Effekte durch Variierung des Listensystems.“

Ein Beispiel für eine derartige Variierung des Listensystems bietet das baden-württembergische Landtagswahlrecht, in dem der Wähler nur über eine Stimme verfügt, mit der er sowohl seiner Parteipräferenz als auch seiner Kandidatenwahl (Wahlkreisbewerber als Direktkandidat) Ausdruck verleiht, bei dem aber durch die nacheinander erfolgende Erstausteilung und Zweitausteilung eine starke Orientierung am Wählerwillen gewährleistet wird, die „als demokratischer als das Bundestagswahlrecht eingeschätzt“ wird (Markus M. Müller, Das Landtagswahlrecht von Baden-Württemberg. Oder: die Ohnmacht der Parteiendemokratie?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2004, S. 288/294).

Jörn Ipsen schreibt in seinem Aufsatz „Das Zwei-Stimmen-System des Bundeswahlgesetzes – reformbedürftig?“, in: Juristische Ausbildung 1987, 232/236: Die Abschaffung des Zweistimmensystems „hätte eine ganze Reihe von Vorteilen: 1. Das Wahlsystem würde *klarer*, denn die Entscheidungsalternativen träten deutlicher hervor, ohne dass die Möglichkeit eines ‚Kompromisses‘ vorgespiegelt würde. 2. Das Wahlsystem würde *ehrlicher*, böte also weniger Möglichkeiten zur Manipulation. ‚Zweitstimmenkampagnen‘, die auf die Unkenntnis der Wähler spekulieren, wären fernerhin undenkbar. 3. Das Wahlsystem würde *demokratischer*, weil es zu verstärkter Wahlkreisarbeit nötigte. Keine Partei nämlich könnte sich darauf verlassen, allein mit Hilfe der Zweitstimmen – unter Vernachlässigung der Wahlkreise – in den Bundestag einzuziehen. 4. Das Wahlsystem würde *konsequenter*, weil dem Wähler die Entscheidung für eine bestimmte Partei, wie sie dem Verhältniswahlrecht ohnehin zugrunde liegt, ohne Umwege abverlangt würde. 5. Das Wahlsystem würde *rationaler*, weil es Wahlaussagen der Art ‚a‘ und ‚non a‘, als die sich das Stimmensplitting nüchtern gesehen darstellt, nicht mehr ermöglichte. 6. Schließlich würde das Wahlsystem *unanfälliger* gegenüber Verletzungen der Wahlrechtsgleichheit, die mit jedem Überhangmandat gegeben sind. Wenn Überhangmandate bislang für die Regierungsbildung nicht entscheidend geworden sind, besagt dies nicht, dass dies auch in Zukunft ausgeschlossen sein muss.“

II. Wahlsystem

Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung sind alle drei praktizierten Verteilungsverfahren zur Umrechnung von Stimmen in Sitze oder Mandate mit der Verfassung vereinbar: das Höchstzahlverfahren nach d’Hondt¹, das Proportionalverfahren nach Hare/Niemeyer² und die Divisormethode mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers³. In der Literatur ist schon seit Langem eingewandt worden, dass das System nach d’Hondt dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit nur unvollkommen Ausdruck gibt, weil es die Parteien mit großem Stimmenanteil begünstigt, und das umso mehr, je weniger Sitze oder Mandate zu vergeben sind⁴. Diesen Bedenken hat sich nunmehr der Bayerische Verwaltungsgerichtshof

¹ BVerfGE 16, 130/140; 79, 169/170f.; BVerwG, Buchholz 160 Nr. 23, 28.

² BVerfGE 79, 169/170f.; BVerwG, Buchholz 160 Nr. 35; BVerwG, NVwZ 1997, 291; Niedersächsischer Staatsgerichtshof, OVG 32, 485/489ff.

³ Vgl. Baden-Württembergischer Staatsgerichtshof, LVerfGE 14, 3/15.

⁴ Vgl. Hans Meyer, Wahlgrundsätze, Wahlverfahren, Wahlprüfung, in: Josef Isensee/Paul Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn. 53ff.

angeschlossen, der sowohl für die Verteilung von Sitzen im Gemeinderat als auch im Kreistag entschieden hat, dass eine Sitzverteilung nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren ausgeschlossen ist, wenn eine dadurch auftretende Überrepräsentation einer Fraktion zu Lasten einer anderen durch alternative Verfahren – genannt wurden Hare/Niemeyer oder Sainte-Laguë/Schepers – vermieden werden kann⁵.

Ähnliche Bedenken sind bisher gegen das Proportionalverfahren nach Hare/Niemeyer nicht geltend gemacht worden. Allerdings hat Hans Meyer vor kurzem bemerkt: „Es ist kein zwingender Grund, ein der Wahlgleichheit weniger Rechnung tragendes System zu bevorzugen, nur weil man sich daran gewöhnt hat.“⁶ Das Proportionalverfahren nach Hare/Niemeyer trägt insofern der Wahlgleichheit weniger Rechnung, als mit dem System Sainte-Laguë/Schepers ein noch genaueres, die Relationen der Stimmgewinne noch besser abbildendes Verfahren existiert. Das hat in erster Linie Friedrich Pukelsheim, Universitätsprofessor für Stochastik und ihre Anwendungen am Institut für Mathematik der Universität Augsburg, herausgearbeitet⁷: „Nur diese Methode garantiert bei jeder Anwendung eine erfolgswertoptimale Mandatzuteilung in dem Sinn, dass die Erfolgswertunterschiede zweier beliebiger Wählerstimmen so klein werden, wie es nur geht. Damit wird dem vom strengen Gleichheitssatz geforderten Nichtvorliegen vermeidbarer Ungleichheit soweit wie möglich Rechnung getragen.“ Für dieses Sitzzuteilungsverfahren spricht im Übrigen, dass die Berechnung transparenter möglich ist als die der Quotenmethode mit Ausgleich nach größten Resten von Hare/Niemeyer.

Bei der Anwendung der Divisormethode mit Standardrundung auf die mit der Personenwahl verbundene Verhältniswahl ergibt sich zwar eine gewisse Abschwächung der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen; denn die Erfolgswertoptimalität ist dadurch eingeschränkt, dass die Personenwahl-Komponente die Direktmandatsgewinne garantiert und in der Verhältniswahl-Komponente zur Prüfung der Erfolgswertgleichheit nicht mehr alle Mandatstransfers zugelassen sind, sondern nur noch solche, die die Direktmandatsgewinne unangetastet lassen. Dies fällt aber wegen der großen Vorteile dieses Sitzzuteilungsverfahrens nicht entscheidend ins Gewicht. Denn die direktmandatsbedingte Divisormethode mit

⁵ BayVGH, BayVGHE 57, 49; 57, 56.

⁶ Meyer, o.Fn. 4, Rn. 57.

⁷ Zusammenfassend Friedrich Pukelsheim, Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen zwischen Anspruch und Wirklichkeit, DÖV 2004, 405/409f.; im gleichen Sinn schon vor dreißig Jahren Heinrich Rühle, D'Hondt-St. Laguë statt d'Hondt-original – Ein Beitrag zur Wahl- und Chancengleichheit für Bürger und Parteien, ZParl 1978, 405-414.

Standardrundung kennt keine Überhangmandate, keinen Doppelerfolgsausschluss und keine Stimmgewichtsumkehr, die nach Pukelsheim „die Absurditäten des Bundeswahlgesetzes auf die Spitze treibt, in dem mehr Stimmen weniger Mandate oder weniger Stimmen mehr Mandate einbringen können“⁸.

Allerdings schöpft der Gesetzentwurf der Landesregierung nicht alle Vorteile, die die direktmandatsbedingte Divisormethode mit Standardrundung ermöglicht, aus, weil er es bei der Ermöglichung von Überhangmandaten, die dann durch weitere Mandate auszugleichen sind, belässt. Pukelsheim hat einen Weg gewiesen, wie auch bei einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl die Divisormethode mit Standardrundung nicht zu Überhangmandaten führt: Man müsste die Direktmandatsgewinne relativieren, etwa in dem die Wahlkreissieger mit den geringsten Erststimmenergebnissen nicht mehr zum Zuge kommen⁹. Aber auch, wenn man es bei den Überhangmandaten belässt, ist die Ersetzung des Systems Hare/Niemeyer durch das Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers als Fortschritt zu betrachten.

III. Wahlrecht mit sechzehn Jahren

Die Ausbreitung des Grundsatzes der Allgemeinheit der Wahl ist in den letzten 150 Jahren in Deutschland auch durch eine mehrfache Herabsetzung des Wahlalters geprägt. War im 19. Jahrhundert das aktive Wahlrecht regelmäßig noch auf die über 25-Jährigen beschränkt (vgl. z.B. Art. 70 Abs. 1 der Preußischen Verfassungsurkunde von 1850), wurden in der Revolution von 1918 20 Jahre festgesetzt (vgl. Art. 22 Abs. 1 S. 1 der Weimarer Reichsverfassung). Zwar hatte der Parlamentarische Rat das Wahlalter auf 21 Jahre festgesetzt, doch wurde es im Jahr 1970 auf 18 Jahre herabgesetzt. Seit den neunziger Jahren besteht in Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ein aktives Wahlrecht ab 16 Jahren bei den Kommunalwahlen.

Da ich Verfassungsrechtler und nicht Wahlforscher bin, beschränke ich mich auf Bemerkungen zur Rechtslage. Gegen die Herabsenkung des Wahlalters unter die Schwelle der Geschäftsfähigkeit, die mit 18 Jahren beginnt, ist geltend gemacht worden, dass es ein innerer

⁸ Pukelsheim, o.Fn. 7, S. 412.

⁹ Pukelsheim, o.Fn. 7, S. 411.

Widerspruch der Rechtsordnung sei, die Geschäftsfähigkeit im bürgerlichen Rechtsverkehr zu versagen, aber zu erlauben, an politischen Entscheidungen mitzuwirken. Bei der Ausübung des Wahlrechts geht es aber nicht um rechtliche Bindungsfähigkeit. Ohne dass dies ernsthaft in Frage gestellt worden ist, wird seit dem Gesetz über die religiöse Kindererziehung aus dem Jahre 1921 schon 14-Jährigen die Religionsmündigkeit zugestanden. Auch die strafrechtliche Verantwortlichkeit beginnt nach dem Jugendgerichtsgesetz mit 14 Jahren. Da die Bedenken gegen die Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre im Kommunalwahlrecht sich nicht durchgesetzt haben, sehe ich keine rechtlichen Hindernisse, das gleiche Wahlalter auch für Landtagswahlen festzusetzen¹⁰. Dafür reicht aber keine Änderung des Landtagswahlgesetzes aus; vielmehr müsste Art. 31 Abs. 2 S. 1 der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen geändert werden.

IV. Unbestimmte Ermächtigung zur Landeswahlordnung

Eine zunächst unscheinbar wirkende Änderung findet sich zu § 46 im Gesetzentwurf der Landesregierung. In den im Übrigen gleich gebliebenen Text der Einleitung in Abs. 1 wird das Wort „insbesondere“ eingefügt. Das kann nichts anderes bedeuten, als dass außer den im Folgenden aufgeführten Einzelermächtigungen eine darüber hinaus reichende Ermächtigung erteilt wird. Deren Voraussetzungen sind dann aber lediglich, dass es sich um „zur Ausführung dieses Gesetzes erforderliche Vorschriften“ handeln muss.

Diese Änderung erscheint höchst bedenklich im Hinblick auf Art. 70 S. 2 der Landesverfassung, die in Übereinstimmung mit Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG verlangt, dass das zu einer Rechtsverordnung ermächtigende Gesetz „Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen“ muss. Eine nähere Bestimmung als die, zur Ausführung des Kommunalwahlgesetzes „erforderlich“ zu sein, enthält § 51 Abs. 1 nach der vorgeschlagenen Änderung nicht mehr. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits entschieden, dass eine derartig auf die Erforderlichkeit reduzierte Ermächtigung zu Rechtsverordnungen nicht den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG genügt. In dem entschiedenen Fall ging es um § 7 des Heilpraktikergesetzes vom 17. Februar 1939, das eine allgemeine Ermächtigung zum Erlass von Durchführungs- und Ergänzungsbestimmungen enthielt. Dazu heißt es in der Entscheidung des Ersten Senats vom 10. Mai 1988 lapidar: „Inhalt, Zweck und Ausmaß der

¹⁰ Ebenso Meyer, o.Fn. 4, § 46 Rn. 12.

auf § 7 des Heilpraktikergesetzes gestützten Verordnungen lassen sich ... aus der blankettartigen Formulierung der Ermächtigungsnorm nicht entnehmen.“¹¹

Münster, 3. August 2007

(Prof. Dr. Bodo Pieroth)

¹¹ BVerfGE 78, 179/197.

Stellungnahme zu beabsichtigten Änderungen des Landeswahlgesetzes Nordrhein-Westfalen

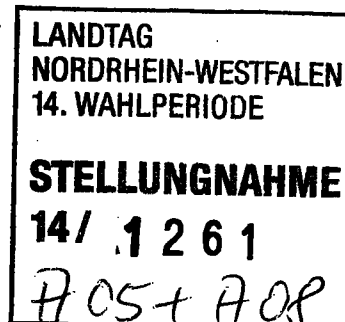
Friedrich Pukelsheim und Sebastian Maier¹

Institut für Mathematik der Universität Augsburg, 86135 Augsburg
Email: Pukelsheim@Math.Uni-Augsburg.De, Maier@Math.Uni-Augsburg.De
Internet: www.uni-augsburg.de/pukelsheim/publikationen.html

Wir konzentrieren uns auf die Fragestellungen im Umfeld des Divisorverfahrens mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers). Abschnitt 2 enthält Verbesserungsvorschläge zur gesetzlichen Normierung. Die Ausgleichsmandateregelung formulieren wir so, dass die Landtagsgröße erhöht wird, bis für jede Partei die Zahl der Wahlkreissieger in der Verhältnisrechnung Platz findet. Diese Erhöhungsstrategie empfehlen wir auch zur Pattauflösung und für eine neu einzuführende Mehrheitsklausel. Abschnitt 3 führt aus, dass das Verfahren mit den verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätzen hervorragend harmoniert. Die Auswertung der bisherigen Landtagswahlen in Anhang B bestätigt die Vorzüge des neuen Zuteilungsverfahrens.

1.	Fragenkatalog der Anhörung im Landtag	2
1.I.	Einführung Zweitstimme	2
1.II.	Wahlssystem	3
1.III.	Wahlrecht mit 16	3
2.	Verbesserungsvorschläge zum Gesetzentwurf in Drucksache 14/3978	4
2.I.	Paragraph 14 [Landtagsgröße]	4
2.II.	Paragraph 26 [Stimmgebung]	4
2.III.	Paragraph 33(2) [Zuteilungsberechtigung]	5
2.IV.	Paragraph 33(3) [Ausgangssitzzahl]	6
2.V.	Paragraph 33(4+5) [Divisorverfahren mit Standardrundung]	6
3.	Verträglichkeit mit den Wahlgrundsätzen der Landesverfassung	11
3.I	Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen	11
3.II	Idealansprüche der Parteien	13
3.III	Fünfprozenthürde	14
Anhang		
A.	Die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers): Verfahrensnorm, Vollzugshinweise, Erläuterungsbeispiele	15
B.	Auswertung der vierzehn Landtagswahlen 1947–2005	18

¹ Wir danken Martin Fehndrich für wertvolle Kritik und Anregungen.



1. Fragenkatalog der Anhörung im Landtag

Grundlage für die Anhörung am 16. August 2007 sind der Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 14/719) und der Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 14/3978). Letzterer ist weiter gehend, weshalb wir uns auf ihn konzentrieren.

1.1. Einführung Zweitstimme

1. *Ist die Einführung einer Zweitstimme in NRW ein richtiger Schritt?*

Das deutsche Zweistimmensystem ist ein Exportschlager.² Seine Vorzüge werden darin gesehen, dass es sowohl die Idee der Personenwahl sichtbar macht als auch mit der Komponente der Verhältniswahl eine das Wahlvolk widerspiegelnde Parteienvertretung im Parlament liefert. Die Bewertung dieser Vorzüge ist nicht Sache der Mathematik. Jedenfalls ziehen die quantitativ-operationalen Vorschriften keine Einwände nach sich; Wahlsysteme mit zwei Stimmen sind rechnerisch genau so gut auszuwerten wie solche mit einer Stimme.

2. *Welche Entwicklung sind in anderen Bundesländern, die über eine Zweitstimme verfügen, und auf Bundesebene in Bezug auf Stimmensplitting, Einflussfaktoren und Kenntnis des Wahlsystems festzustellen?*

Ob die zwei Stimmen gerade das bewirken, was die Wähler wollen, bleibt dahin gestellt.³ Die Kenntnis des Wahlsystems hängt aber wohl nicht von der Stimmenzahl ab, zumindest wenn man den Anteil der Falschwähler als Maßzahl hernimmt. Bei der letzten Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen waren 1.07 Prozent der Stimmen ungültig. Bei der letzten Bundestagswahl waren 1.77 Prozent der Erststimmen und 1.57 Prozent der Zweitstimmen ungültig. Bei der letzten bayerischen Landtagswahl waren 1.54 Prozent der Gesamtstimmen ungültig. Aus diesen Zahlen können wir nur den Schluss ziehen, dass beim Massengeschäft von Volkswahlen ein geringer Fehleranteil einfach nicht zu vermeiden ist.

² Zum Beispiel stand es Modell für die Wahlsysteme zum Parlament von Albanien, zu den Regionalparlamenten von Schottland und Wales und zum neuseeländischen Parlament. Siehe Electoral Commission (Herausgeber): *Towards a Better Democracy—Report of the Royal Commission on the Electoral System*. Wellington, ¹1986, ²1997. Oder auch Matthew Soberg Shugart/Martin Paul Wattenberg: *Mixed-Member Electoral Systems—The Best of Both Worlds?* Oxford, 2001.

³ In vier Bundesländern haben die Wähler eine Stimme (Baden-Württemberg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Saarland), in elf zwei (Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen) und in einem sechs (Hamburg). Siehe www.wahlrecht.de/landtage/ für mehr Einzelheiten.

3. Welche Auswirkungen hätte die Einführung einer Zweitstimme in NRW?

In wie weit die Wähler vom Stimmensplitting Gebrauch machen, um in ihrem Wahlkreis einem bestimmten Bewerber zum Sieg zu verhelfen, beruht eher auf dessen Persönlichkeit. Dagegen dürfte ein an der Parteienbindung orientiertes Stimmensplitting von einer Koalitionsaussage im Wahlkampf abhängen. Im Rückblick auf 2005 hätten 17 491 FDP-Erststimmen zu Gunsten der CDU-Wahlkreisbewerber bei gleichbleibenden Erfolgen der anderen Parteien ausgereicht, der CDU 97 (statt 89) Wahlkreissieger zu bescheren. Umgekehrt hätten für die SPD-Kandidaten bei sonst gleichbleibenden Stimmerfolgen 68 446 Grünen-Erststimmen gereicht, dass die SPD 65 (statt 39) Wahlkreise erobert hätte. Wo zwischen solchen Extremen die Realität zu liegen kommt, bleibt abzuwarten.

1.II. Wahlsystem

4. Ist die Umstellung auf das Divisorverfahren nach Sainte-Laguë ein richtiger Schritt?

Ja, denn das Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) harmonisiert in hervorragender Weise mit dem Verfassungsgrundsatz der Wahlgleichheit. In Abschnitt 3 führen wir dies im Einzelnen aus.

5. Sind bei der Formulierung der Ausgleichsmandateregelung Probleme zu erwarten?

Ja, denn die Vorschriften zur Ausgleichsmandateregelung im gültigen Landeswahlgesetz und im Entwurf der Drucksache 14/3978 können zu einem Überausgleich führen oder zu einem Unterausgleich.⁴ In Abschnitt 2 schlagen wir Verbesserungen vor.

6. Wie ist die Ersatzbewerberregelung zu beurteilen?

Wir halten die Ersatzbewerberregelung für inkonsequent. Wenn die Regelung nicht nur Papiertiger schafft, sondern die Ersatzbewerber sich im Wahlkampf engagieren und für ihre Wahlkreise einsetzen, sollten sie auch während der Legislaturperiode als Nachrücker erste Wahl bleiben, bevor zufällige Dritte von der Landesliste zum Zug kommen.⁵

1.III. Wahlrecht mit 16

Zum Problemkreis, ob das Wahlalter auf 16 Jahre gesenkt werden soll, können wir aus Sicht der Mathematik nichts beitragen.

⁴ Benjamin Beckmann: *Das Landtagswahlsystem in Nordrhein-Westfalen*. Diplomarbeit am Lehrstuhl Professor Dr. Götz Trenkler. Fachbereich Statistik der Universität Dortmund, 2006 [Seiten 99–103]. www.wahlrecht.de/doku/download/2006-beckmann-landtagswahlrecht-nordrhein-westfalen.htm

⁵ Beim Auftritt der Ersatzbewerber in §17a(2) sollte sofort formuliert werden, wann sie für die Bewerber einspringen, damit danach die ermüdende Aufzählung *Bewerber oder Ersatzbewerber* entbehrlich wird.

2. Verbesserungsvorschläge zum Gesetzentwurf in Drucksache 14/3978

2.I. Paragraph 14 [Landtagsgröße]

In §14(2) wird für die Verhältnisrechnung eine *Gesamtzahl* von 181 Sitzen zugrunde gelegt. Wir halten es für vorteilhaft, an dieser Stelle den Begriff *Landtagsgröße* (oder: *Parlamentsgröße*, *Hausgröße*) einzuführen und anzudeuten, dass es sich vorerst um eine Ausgangssitzzahl handelt.

DRS. 14/3978, SEITE 8, NUMMER 7, §14 VERBESSERUNGSVORSCHLAG

(2) *Zu den nach Absatz 1 gewählten Abgeordneten treten nach Verhältniswahlgrundsätzen weitere Abgeordnete aus gesondert gewählten Landeslisten nach §33. Der Berechnung der Sitzzahlen wird eine Gesamtzahl von 181 Sitzen zugrunde gelegt.*

(2) *Zu den nach Absatz 1 gewählten Abgeordneten treten nach Verhältniswahlgrundsätzen weitere Abgeordnete aus gesondert gewählten Landeslisten nach §33. Zur Berechnung der Sitzzahlen wird von einer Landtagsgröße von 181 Sitzen ausgegangen.*

2.II. Paragraph 26 [Stimmgebung]

In §26(1) verführen die Bezeichnungen *Erststimme* und *Zweitstimme* zum Irrglauben, die eine Stimme sei erstrangig und die andere zweitrangig. Wir ziehen Begriffe vor, die dieser Fehlauflassung entgegenwirken. Der Text in Drucksache 14/3978 legt nahe, von *Wahlkreis-Stimme* (Erststimme) und *Landeslisten-Stimme* (Zweitstimme) zu sprechen.⁶

DRS. 14/3978, SEITE 17, NUMMER 17, §26 VERBESSERUNGSVORSCHLAG

(1) *Der Wähler hat zwei Stimmen, eine Erststimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten und eine Zweitstimme für die Wahl einer Landesliste. Er gibt seine Stimmen geheim ab.*

(1) *Der Wähler hat eine Wahlkreis-Stimme für die Wahl eines Wahlkreisabgeordneten und eine Landeslisten-Stimme für die Wahl einer Landesliste. Er gibt seine Stimmen geheim ab.*

Im geltenden Gesetz stellt §26(4) Wählern mit körperlicher Beeinträchtigung und Blinden oder Sehbehinderten frei, Hilfspersonen oder Hilfsmittel in Anspruch zu nehmen. Im Gesetzentwurf ist dieses Angebot ersatzlos gestrichen; die Streichung wird auf Seite 34 der Drucksache 14/3978 nicht kommentiert und ist für uns nicht nachvollziehbar.

⁶ In Hessen, Rheinland-Pfalz und Thüringen wird das Begriffspaar *Wahlkreisstimme* und *Landesstimme* benutzt, in Sachsen *Direktstimme* und *Listenstimme* und in Sachsen-Anhalt *Personenstimme* und *Parteienstimme*.

2.III. Paragraph 33(2) [Zuteilungsberechtigung]

In §33 wird die eigentliche Verhältnisrechnung geregelt. Zunächst legt Absatz 2 fest, welche Landeslisten-Stimmen in die Rechnung eingehen. Wichtigster Hinderungsgrund ist die Fünfprozenthürde. Der Entwurf betont die Sicht der Parteien: *Diese Parteien bleiben bei der Sitzverteilung unberücksichtigt*. Dagegen geben wir der Wählersicht den Vorrang und führen für die Wählerstimmen das Attribut der *Zuteilungsberechtigung* ein.⁷ Ein zweiter Hinderungsgrund ist der Doppelerfolgsausschluss. Wenn die Wahlkreis-Stimme einem Bewerber zum Sieg verhilft, dessen Sitz nicht dem Verhältnisausgleich unterworfen wird, so hat der Wähler sein Pulver erfolgreich verschossen und die zugehörige Landeslisten-Stimme verliert die Zuteilungsberechtigung.⁸

DRS. 14/3978, SEITE 21, NUMMER 23, §33 VERBESSERVORSCHLAG

(2) *Der Landeswahlausschuss zählt zunächst die für jede Landesliste abgegebenen Stimmen zusammen. Er stellt dann fest, welche Parteien weniger als 5 vom Hundert der Gesamtzahl der Zweitstimmen erhalten haben. Diese Parteien bleiben bei der Sitzverteilung unberücksichtigt. Nicht berücksichtigt werden ferner die Zweitstimmen derjenigen Wähler, die ihre Erststimme für einen im Wahlkreis erfolgreichen Bewerber oder Ersatzbewerber, der von einer Partei, für die keine Landesliste zugelassen ist, vorgeschlagen wurde, oder für einen im Wahlkreis erfolgreichen Bewerber oder Ersatzbewerber oder für einen im Wahlkreis erfolgreichen Einzelbewerber oder Ersatzbewerber abgegeben haben. Durch Abzug der Stimmen nach den Sätzen 2 bis 4 von der Gesamtzahl der Stimmen wird die bereinigte Gesamtzahl der Zweitstimmen ermittelt, die der Sitzverteilung zugrunde gelegt wird.*

(2) *Der Landeswahlausschuss zählt die gültigen Landeslisten-Stimmen für jede Landesliste zusammen und stellt ihre Zuteilungsberechtigung fest. Eine Landeslisten-Stimme ist zuteilungsberechtigt, wenn sie für eine Partei abgegeben wurde, die mindestens fünf Prozent der gültigen Landeslisten-Stimmen erhalten hat, und wenn mit der zugehörigen Wahlkreis-Stimme nicht ein Wahlkreissieger gewählt wurde, der Einzelbewerber ist oder Bewerber einer Wählergruppe oder Partei, die keine Landesliste aufgestellt oder deren Landesliste weniger als fünf Prozent der gültigen Landeslisten-Stimmen erhalten hat. Die zuteilungsberechtigten Landeslisten-Stimmen werden der Verhältnisrechnung zugrunde gelegt.*

⁷ Friedrich Pukelsheim: Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen zwischen Anspruch und Wirklichkeit. *Die Öffentliche Verwaltung* 57 (2004) 405–413 [Seite 406].

⁸ Der Doppelerfolg bei Wahlkreissiegern, deren Partei eine Landesliste aufgestellt hat, die aber dann an der Fünfprozenthürde gescheitert ist, wird in Drucksache 14/719 bedacht und in 14/3978 vergessen.

2.IV. Paragraph 33(3) [Ausgangssitzzahl]

Absatz 3 bestimmt die Zahl der Sitze, die in die Verhältnisrechnung eingehen. Im wesentlichen ist das die vorgegebene Landtagsgröße. Auszunehmen sind solche Sitze, die auf Grund der Persönlichkeitswahlkomponente an der Verhältnisrechnung vorbei laufen.⁹

DRS. 14/3978, SEITE 21, NUMMER 23, §33 VERBESSERUNGSVORSCHLAG

(3) *Durch Abzug der Zahl der in den Wahlkreisen erfolgreichen Bewerber oder Ersatzbewerber von Parteien, die gemäß Absatz 2 am Verhältnisausgleich nicht teilnehmen, sowie der Zahl der in den Wahlkreisen erfolgreichen Bewerber oder Ersatzbewerber von Wählergruppen oder Parteien, die keine Landesliste aufgestellt oder deren Landesliste weniger als fünf Prozent der gültigen Landeslisten-Stimmen erhalten haben.*

(3) *Die Ausgangssitzzahl für die Verhältnisrechnung ist die Landtagsgröße aus §14(2), vermindert um die Zahl der Wahlkreissitze von Einzelbewerbern oder von Bewerbern von Wählergruppen oder Parteien, die keine Landesliste aufgestellt oder deren Landesliste weniger als fünf Prozent der gültigen Landeslisten-Stimmen erhalten haben.*

Ersatzbewerber von der Sitzzahl gemäß §14 Abs. 2 Satz 2 wird die Ausgangszahl für die Sitzverteilung ermittelt.

2.V. Paragraph 33(4+5) [Divisorverfahren mit Standardrundung]

Die Entwurfsabsätze 4 und 5 widmen sich dem Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers). Wir finden es besser, die einzelnen Schritte in die vier Absätze 4–7 zu gliedern. Unser Absatz 4 beschreibt die eigentliche Divisorrechnung. Sie folgt ganz einfach dem Motto: *Teile und runde!*¹⁰ Gemäß Absatz 5 wird dann die Landtagsgröße solange erhöht, bis alle Wahlkreissieger im Verhältnisausgleich Platz finden. Absatz 6 regelt das Vorgehen bei Patts (Gleichständen, Vielfachheiten). Bei Landtagswahlen sind Patts noch nie aufgetreten, aber für die rechtsphilosophische Theorie ist ihre Handhabung vermutlich unabdingbar. Absatz 7 fällt in dieselbe Kategorie theoretisch zentraler und praktisch marginaler Themen. Er enthält eine Mehrheitsklausel, um einer Partei mit einer absoluten Mehrheit zuteilungsberechtigter Landeslisten-Stimmen auch eine absolute Mehrheit der Sitze zu garantieren.

⁹ Dieser Ausnahmefall ist allerdings bei den vergangenen vierzehn Landtagswahlen nie aufgetreten.

¹⁰ Das freie Computerprogramm BAZI [www.uni-augsburg.de/bazi/] kann benutzt werden, einen geeigneten Divisor zu bestimmen.

DRS. 14/3978, SEITE 22, NUMMER 23, §33 VERBESSERUNGSVORSCHLAG

(4) Die am Verhältnisausgleich teilnehmenden Parteien erhalten nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung von der Ausgangszahl so viele Sitze zugeteilt, wie ihnen im Verhältnis der auf ihre Landesliste entfallenen Zahl der Zweitstimmen zur bereinigten Gesamtzahl der Zweitstimmen zustehen (erste Zuteilungszahl). Jede Partei erhält so viele Sitze, wie sich nach Teilung ihrer Zweitstimmen durch Zuteilungsdivisor und anschließender Rundung ergeben. Der Zuteilungsdivisor ist so zu bestimmen, dass insgesamt so viele Sitze wie nach der Ausgangszahl auf die Landeslisten entfallen. Bei der Rundung sind Zahlenbruchteile unter 0,5 auf die darunter liegende Zahl abzurunden und Zahlenbruchteile ab 0,5 auf die darüber liegende Zahl aufzurunden. Kommt es bei Berücksichtigung von bis zu vier Stellen nach dem Komma zu Rundungsmöglichkeiten mit gleichen Zahlenbruchteilen, entscheidet das vom Landeswahlleiter zu ziehende Los, sofern nur ein Sitz zugeteilt werden kann. Zur Ermittlung des Zuteilungsdivisors ist die bereinigte Gesamtzahl der Zweitstimmen durch die Ausgangszahl zu teilen. Falls nach dem sich so ergebenden Divisor bei Rundung insgesamt weniger Sitze als nach der Ausgangszahl vergeben würden, ist der Divisor auf den nächstfolgenden Divisor, der bei Rundung die Ausgangszahl ergibt, herunterzusetzen; würden insgesamt mehr Sitze als nach der Ausgangszahl vergeben, ist der Divisor auf den nächstfolgenden Divisor, der bei Rundung die Ausgangszahl ergibt, heraufzusetzen.

(4) Zur Berechnung der Sitzzuteilung werden die Landeslisten-Stimmen der Parteien durch einen gemeinsamen Divisor geteilt und die Ergebnisse zur nächsten ganzen Zahl gerundet; der Divisor wird so bestimmt, dass die Ausgangssitzzahl aus Absatz 3 ausgeschöpft wird.

[Pattauflösung: siehe unten Absatz 6.]

DRS. 14/3978, SEITE 22, NUMMER 23, §33 VERBESSERUNGSVORSCHLAG

(5) *Haben Parteien mehr Sitze in den Wahlkreisen errungen, als ihnen nach Absatz 4 zustehen, wird die Ausgangszahl um so viele Sitze erhöht, wie notwendig sind, um auch unter Berücksichtigung der erzielten Mehrsitze eine Sitzverteilung nach dem Verhältnis der Zahl der Zweitstimmen gemäß dem Divisorverfahren mit Standardrundung nach Absatz 4 zu erreichen. Dazu wird die Zahl der in den Wahlkreisen errungenen Sitze der Partei, die das günstigste Verhältnis dieser Sitzzahl zur ersten Zuteilungszahl erreicht hat, mit der bereinigten Gesamtzahl der Zweitstimmen nach Absatz 2 multipliziert und durch die Zahl der Zweitstimmen dieser Partei dividiert. Die zweite Ausgangszahl für die Sitzverteilung ist mit einer Stelle hinter dem Komma zu berechnen und auf eine ganze Zahl nach Absatz 4 Satz 4 auf- oder abzurunden. Ist durch die erhöhte Ausgangszahl die Gesamtzahl der Sitze eine gerade Zahl, so wird diese Ausgangszahl um eins erhöht.*

[Pattauflösung: siehe oben in Absatz 4.]

[Mehrheitsklausel: bisher nicht im LWahlG. Unser nebenstehender Vorschlag orientiert sich an §6(3) BWahlG und ist angepasst an das Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers).]

(5) *Bleibt die Sitzzahl einer Partei unter der Zahl ihrer Wahlkreissieger, wird die Landtagsgröße erhöht, bis die erneute Sitzzuteilung für jede Partei eine Sitzzahl ergibt, die die Zahl ihrer Wahlkreissieger erreicht oder übertrifft.*

(6) *Genügen mehrere Sitzzuteilungen dieser Rechenvorschrift, wird die Landtagsgröße erhöht, bis die erneute Sitzzuteilung eindeutig wird.*

(7) *Bekommt eine Partei mit mehr als der Hälfte der zuteilungsberechtigten Landeslisten-Stimmen nicht mehr als die Hälfte der Landtagssitze zugeteilt, wird die Landtagsgröße erhöht, bis die erneute Sitzzuteilung der Mehrheitspartei eine absolute Sitzmehrheit zuweist.*

Die Rechnung aus Absatz 4 ist denkbar einfach, wie die Anwendung auf das Wahlergebnis für die laufende 14. Wahlperiode (WP) zeigt. Dabei behandeln wir die vormaligen Einzelstimmen wie zukünftige Landeslisten-Stimmen. Jede Zahl zwischen 42 783.1 und 43 233.9 kann als Divisor dienen, in diesem Bereich ist 43 000 ein ansprechender Wert. Er besagt, dass auf je 43 000 Wählerstimmen rund ein Landtagsitz entfällt.

	CDU	SPD	Grüne	FDP	Summe	Divisor
Stimmen	3 696 506	3 058 988	509 293	508 266	7 773 053	
<i>Teilungsergebnis</i>	<i>85.97</i>	<i>71.14</i>	<i>11.84</i>	<i>11.82</i>		43 000
Sitze	86	71	12	12	181	

Die Teilungsergebnisse ($3\,696\,506/43\,000 = 85.97$ usw.) lassen sich leicht mit Papier und Bleistift nachrechnen und werden deshalb fortan weggelassen. Da die CDU mehr Wahlkreissieger stellt (89), als ihr die Ausgangsrechnung an Sitzen zuteilt (86), greift Absatz 5.¹¹ Die Landtagsgröße wird erhöht, bis die Sitzzahl der CDU ausreicht.

14. WP (128 Wkr.)	CDU	SPD	Grüne	FDP	Summe	Divisor
Stimmen	3 696 506	3 058 988	509 293	508 266	7 773 053	
Sitze+Überhang	86+3	71	12	12	181+3	43 000
	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	
Sitze+Überhang	88+1	73	12	12	185+1	42 000
Sitze	89	73	12	12	186	41 700
Sitze (22. Mai 2005)	89	74	12	12	187	41 500

Mit der Erhöhungsstrategie aus Absatz 5 scheint es, als könnte der Landtag dabei am Ende aus allen Nähten platzen. Der Schein trügt. Unser Vorschlag hätte für den Verhältnisausgleich in allen Wahlperioden 1985–2005 weniger Sitze benötigt als die Regelung in §33(4) des geltenden Gesetzes und in §33(5) der Drucksache 14/3978.¹²

Die Strategie, bei nicht zufriedenstellendem Zuteilungsergebnis die Landtagsgröße zu erhöhen, strahlt eine problemangemessene Gelassenheit aus. Eine einzelne, feste Landtagsgröße bietet eben zu wenig Anpassungsgrade, um alle beliebigen Wahlergebnisse makellos abzubilden. Es steigert den inneren Zusammenhalt des Systems, die Erhöhungsstrategie auch in den Absätzen 6 [Pattauflösung] und 7 [Mehrheitsklausel] anzuwenden. Da außer der Landtagsgröße alle anderen Komponenten des Zuteilungsverfahrens gleich bleiben, stehen diesem Vorgehen unseres Erachtens keine verfassungsrechtlichen Einwände entgegen.

¹¹ Die CDU bekommt mindestens 89 Sitze, wenn der Divisor kleiner wird als $3\,696\,506/88.5 = 41\,768.4$.

¹² Siehe Anhang B.—Gesetz und Entwurf bestehen auf ungeraden Landtagsgrößen; selbst dann führen sie 1995 und 1990 zu einem vermeidbaren Überausgleich. Wir sehen keinen Grund, ungerade Landtagsgrößen zu erzwingen, schließlich ist die knappste Mehrheit bei gerader Landtagsgröße (wie 91 : 89 bei 180) doppelt so komfortabel wie bei ungerader Landtagsgröße (wie 91 : 90 bei 181).

Wenn wie bisher nur ungerade Landtagsgrößen gewünscht werden, müsste ihre Erhöhung in Zweierschritten erfolgen. Wir würden es dann vorziehen, Pattauflösung und Mehrheitsklausel alternativ so zu normieren, dass die Landtagsgröße beibehalten wird:

(5A) *Bleibt die Sitzzahl einer Partei unter der Zahl ihrer Wahlkreissieger, wird die Landtagsgröße in Zweierschritten erhöht, bis die erneute Sitzzuteilung für jede Partei eine Sitzzahl ergibt, die die Zahl ihrer Wahlkreissieger erreicht oder übertrifft.*

(6A) *Genügen mehrere Sitzzuteilungen dieser Rechenvorschrift, entscheidet unter diesen das vom Landeswahlleiter zu ziehende Los.*

(7A) *Bekommt eine Partei mit mehr als der Hälfte der zuteilungsberechtigten Landeslisten-Stimmen nicht mehr als die Hälfte der Landtagssitze zugeteilt, wird ihr statt dessen die kleinstmögliche absolute Sitzmehrheit zugewiesen; die übrigen Sitze werden den übrigen Parteien gemäß der Berechnungsvorschrift aus Absatz 4 neu zugeteilt.¹³*

Das neue Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) liefert bei allen Landtagswahlen dieselben Sitzzuteilungen wie das alte Quotenverfahren mit Ausgleich nach größten Resten (Hare/Niemeyer). Letzteres krankt unter unlogischen Rücksprüngen, weshalb es für die von uns favorisierte Erhöhungsstrategie ungeeignet ist.¹⁴

Unsere Verbesserungsvorschläge schweigen darüber, wie ein passender Divisor gefunden wird. Drei Rechenwege sind bekannt. Beim ersten werden die Stimmennzahlen durch die Teiler 0,5, 1,5, 2,5, usw. dividiert und die Sitze werden fortlaufend nach absteigenden *Höchstzahlen* vergeben. Beim zweiten Rechenweg werden statt der Höchstzahlen deren Kehrwerte betrachtet und die Sitze werden fortlaufend nach diesen aufsteigenden *Rangmaßzahlen* zugeteilt.¹⁵

Der dritte Rechenweg ist der schnellste. Startdivisor ist die durchschnittliche Stimmennzahl pro Sitz, das ist der Quotient aus Gesamtstimmennzahl und Landtagsgröße. Die Stimmennzahlen der Parteien werden durch den Startdivisor geteilt und dann standardmäßig—das heißt zur nächstgelegenen ganzen Zahl—gerundet. Hinterlässt also die Teilung einen Bruchteilrest kleiner als ein Halbes, wird zur darunter liegenden ganzen Zahl abgerundet. Ist die Bruchzahl größer als ein Halbes, wird zur ganzen Zahl darüber aufgerundet. Sollte der Rest genau gleich einem Halben sein, liegen die beiden benachbarten ganzen Zahlen gleich nah und man darf auf- oder abrunden.

Schöpfen die so berechneten Sitzzahlen die Landtagsgröße aus, stellen sie das Endergebnis dar. Dies wird auf grob zwei Drittel aller Anwendungsfälle zutreffen. Beim restlichen Drittel wird die Landtagsgröße um einen Sitz verfehlt.¹⁶ Kommt ausgangs ein Sitz zu wenig heraus, wird der Divisor so verkleinert, dass noch ein Sitz vergeben wird und die Zielsitzzahl ausgeschöpft ist. Ist ausgangs ein Sitz zu viel verteilt, wird der Divisor entsprechend vergrößert. Wie gerechnet wird, um das Zuteilungsergebnis zu bestimmen, ist unseres Erachtens kein Thema für die gesetzliche Normierung, sondern für den Vollzug. Anhang A enthält Formulierungsvorschläge für Vollzugshinweise, die in die Landeswahlordnung Eingang finden könnten.

¹³ Friedrich Pukelsheim/Sebastian Maier: Eine schonende Mehrheitsklausel für die Zuteilung von Ausschusssitzen. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 36 (2005) 763–772.

¹⁴ Peter Schindler: *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*. Gesamtausgabe in drei Bänden und auf CD. Eine Veröffentlichung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages. Baden-Baden, 1999 [Band II, Seite 2084].

¹⁵ Schindler: *Datenhandbuch*, Fußnote 14 [Band II, Seite 2085].

¹⁶ Bei mehr als vier Parteien kann das Zwischenergebnis auch um mehr als einen Sitz daneben liegen.

3. Verträglichkeit mit den Wahlgrundsätzen der Landesverfassung

Artikel 31 Absatz 1 der nordrhein-westfälischen Landesverfassung besagt: *Die Abgeordneten werden in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer, geheimer und freier Wahl gewählt.* Für die Beurteilung der Verfahren zur Umrechnung von Stimmen in Sitze ist der zweite Grundsatz ausschlaggebend, die gleiche Wahl. Das Bundesverfassungsgericht bezieht den Gleichheitsgrundsatz vorrangig auf die Wähler und präzisiert die abstrakte Wahlgleichheit zur konkreten *Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen*: "...; alle Wähler sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben."¹⁷ Weder das Bundesverfassungsgericht noch die Landesverfassungsgerichtshöfe engen ihre Auslegungen soweit ein, dass am Schluss nur ein einziges Verrechnungsverfahren übrig bleibt. Bei der Ausgestaltung des Wahlsystems hat der Gesetzgeber eine erhebliche Gestaltungsfreiheit.

3.1. Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen

Mit dem Wechsel zum Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) entscheidet sich der nordrhein-westfälische Landtag für ein Verfahren, das dem Ziel der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen so nahe kommt, wie das überhaupt nur möglich ist. Diese Nähe lässt sich sogar mit Zahlen dingfest machen.

Ein zahlenmäßiger Ausdruck für das, was die Verfassungsgerichte den Erfolgswert einer Wählerstimme nennen, ergibt sich wie folgt. Bei der Landtagswahl 2005 wurden 3 696 506 Stimmen für die CDU abgegeben, sie führten zu einem Erfolg von 89 Sitzen. Wenn alle Stimmen am Erfolg in gleicher Weise teilhaben, entfällt auf eine einzelne Stimme der Erfolgsbruchteil $\frac{89}{3\,696\,506}$, was der Quotient aus *Sitzzahl* und *Stimmenzahl* ist. Hier fehlt aber noch der Bezug auf die Landtagsgröße und die Gesamtstimmenzahl. Denn ob die 89 Sitze einen großen oder kleinen Erfolg bedeuten, wird erst im Licht der Landtagsgröße 187 sichtbar. Ebenso ist das Gewicht von 3 696 506 Wählerstimmen nur zu ermessen, wenn man die Gesamtstimmenzahl 7 773 053 mit bedenkt. Als den *Erfolgswert einer für die CDU abgegebenen Wählerstimme* nehmen wir daher den Quotienten aus *Sitzanteil* und *Stimmenanteil*. So ergibt sich der Erfolgswert einer CDU-Wählerstimme zu 100.08 Prozent, einer SPD-Wählerstimme zu 100.56 Prozent, einer Grünen-Wählerstimme zu 97.94 Prozent und einer FDP-Wählerstimme zu 98.14 Prozent.¹⁸

¹⁷ BVerfGE 1 (1952) 208–263 [Seite 246].

¹⁸ CDU-Wählerstimme: $\frac{89/187}{3\,696\,506/7\,773\,053} = 1.0008$; SPD-Wählerstimme: $\frac{74/187}{3\,058\,988/7\,773\,053} = 1.0056$;
Grünen-Wählerstimme: $\frac{12/187}{509\,293/7\,773\,053} = 0.9794$; FDP-Wählerstimme: $\frac{12/187}{508\,266/7\,773\,053} = 0.9814$.

Die Theorie fragt: Sind diese Erfolgswerte alle gleich? Offensichtlich nicht, sonst käme jeder Wählerstimme ein exakt hundertprozentiger Erfolg zu. Das ist unmöglich, denn es gibt nur ganze Abgeordnete und keine Bruchteile von Abgeordneten. Die Praxis fragt bescheidener: Sind diese Erfolgswerte so wenig ungleich wie möglich? Die Antwort hängt davon ab, wie man die Ungleichheiten bewertet. Zwei Zugänge seien hier dargestellt.¹⁹

Für einen Vergleich von Erfolgswerten braucht es mindestens zwei Beteiligte. So unterscheiden sich etwa der Erfolgswert eines SPD-Wählers und der eines Grünen-Wählers um $100.56 - 97.94 = 2.62$ Prozentpunkte. Man könnte versuchen, durch den Transfer eines Sitzes von der SPD zu den Grünen diesen Unterschied zu verkleinern. Der Versuch scheitert, nach dem Sitztransfer hat sich der Erfolgswertunterschied mit $106.10 - 99.20 = 6.90$ Prozentpunkten mehr als verdoppelt.²⁰ Allgemeiner können die Wähler von zwei beliebigen Parteien versuchen, durch einen Sitztransfer die Erfolgswerte einander anzunähern: CDU und SPD, CDU und Grüne, CDU und FDP, SPD und Grüne (siehe oben), SPD und FDP, schließlich Grüne und FDP. Alle diese Versuche sind zum Scheitern verurteilt. Das Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) ergibt *immer* eine Sitzzuteilung, bei der alle paarweisen Erfolgswertunterschiede durch einen Sitztransfer nur vergrößert und nicht verkleinert werden. In diesem ersten Sinn macht das Verfahren die Erfolgswerte zwischen je zwei Wählerstimmen so wenig ungleich wie möglich.²¹

Beim zweiten Zugang wird eine einzige Kennzahl erzeugt, die ein Gesamtmaß für die Ungleichheit darstellt, die dem Zuteilungsergebnis innewohnt. Die Abweichung von einem vollen, hundertprozentigen Erfolg beträgt für eine CDU-Wählerstimme $100.08 - 100 = 0.08$, für eine SPD-Wählerstimme $100.56 - 100 = 0.56$, für eine Grünen-Wählerstimme $97.94 - 100 = -2.06$ und für eine FDP-Wählerstimme $98.14 - 100 = -1.86$. Um die gesamte Wählerschaft zu erfassen und um größere Abweichungen stärker zu gewichten als kleinere, betrachtet man die Summe der Abweichungsquadrate: $3\,696\,506 \cdot (0.08)^2 + 3\,058\,988 \cdot (0.56)^2 + 509\,293 \cdot (-2.06)^2 + 508\,266 \cdot (-1.86)^2 = 4\,902\,589.1036$. Es gibt kein Verrechnungsverfahren, bei dem diese Kennzahl geringer ausfällt als beim Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers). Auch in diesem zweiten Sinn ist es gerade dieses Verfahren, das die wenigste Ungleichheit mit sich bringt.²²

¹⁹ Friedrich Pukelsheim: Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen—Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen. *Allgemeines Statistisches Archiv* 84 (2000) 447–459.

²⁰ Grünen-Wählerstimme: $\frac{13/187}{509\,293/7\,773\,053} = 1.0610$; SPD-Wählerstimme: $\frac{73/187}{3\,058\,988/7\,773\,053} = 0.9920$.

²¹ Ladislaus von Bortkiewicz: Ergebnisse verschiedener Verteilungssysteme bei der Verhältniswahl. *Annalen für soziale Politik und Gesetzgebung* 6 (1919) 592–613 [Seite 608].

²² André Sainte-Laguë: La représentation proportionnelle et la méthode des moindres carrés. *Annales scientifiques de l'École normale supérieure, Troisième série* 27 (1910) 529–542 [Seite 532].

Die Tatsache, dass das Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) so hervorragend mit dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen harmonisiert, macht es zu einem Juwel. Dass es dabei den Vorstellungen der Verfassungsgerichtsbarkeit entgegenkommt, festigt das Zusammenwirken von Legislative und Jurisdiktion. Noch wichtiger erscheint uns, dass das Verfahren den Gleichheitsanspruch des demokratischen Souveräns, der Wählerinnen und der Wähler, in bestmöglicher Weise verwirklicht. Damit wird auch die Legitimationskraft für die Mandatsträger gestärkt. Alle Verantwortlichen in Politik und Gesellschaft können parteiübergreifend mit den besten Argumenten für dieses System bei den Wählerinnen und Wählern werben.

3.II. Idealansprüche der Parteien

Im modernen Parteienstaat muss ein Stimmenverrechnungsverfahren über alle demokratische Verankerung hinaus auch die politischen Parteien als staatstragende Institutionen, als die sie sich verstehen, mit erkennbarem Gleichheitsgehalt behandeln. Auch unter diesem Gesichtspunkt steht das neue Verfahren bestens da. Die Idealansprüche, die sich die Parteien 2005 ausrechnen konnten, betragen für die CDU 88.93 Sitzbruchteile, für die SPD 73.59, für die Grünen 12.22, für die FDP 12.20.²³

Beim Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) erweisen sich die Unterschiede zwischen realen Sitzzahlen und idealen Ansprüchen als so gering, dass kein Sitztransfer zwischen zwei Parteien beide Betroffene gleichzeitig besser stellen kann. Die Unterschiede ergeben sich für die CDU zu $89 - 88.93 = 0.07$, für die SPD zu $74 - 73.59 = 0.41$, für die Grünen $12.22 - 12 = 0.22$, für die FDP $12.20 - 12 = 0.20$. Wenn durch einen Sitztransfer zwischen zwei Parteien die Unterschiede für beide gleichzeitig kleiner gemacht werden könnten, müsste die Zuteilung als angreifbar und instabil gelten. Die Sitzzuteilungen des Divisorverfahrens mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) sind dagegen gefeit.²⁴

Die mächtigste Stabilitätseigenschaft ist die der *Kohärenz*, des Zusammenhangs zwischen dem Ganzen und seinen Teilen. Wenn zwei Parteien um einen Sitz zu streiten beginnen, ist aus der ganzen Sitzzuteilung nur gerade das Teilergebnis berührt, das die beiden Streithähne betrifft. Das Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/

²³ CDU-Idealanspruch: $\frac{3\,696\,506}{7\,773\,053} \cdot 187 = 88.93$; SPD-Idealanspruch: $\frac{3\,058\,988}{7\,773\,053} \cdot 187 = 73.59$;

Grünen-Idealanspruch: $\frac{509\,293}{7\,773\,053} \cdot 187 = 12.22$; FDP-Idealanspruch: $\frac{508\,266}{7\,773\,053} \cdot 187 = 12.20$.

²⁴ Michel Balinski/Peyton Young: *Fair Representation—Meeting the Ideal of One Man, One Vote*. New Haven CT, 1982. Second Edition: Washington DC, 2001 [Seite 132].

Schepers) ist das einzige Verrechnungsverfahren, bei dem keine von zwei beliebigen Streitparteien einen rechnerischen Anlass findet, der anderen einen Sitz wegzunehmen. Immer bekommen beide gerade so viele Sitze, wie ihre gerundeten Idealansprüche ausmachen, würden sie das umstrittene gemeinsame Sitzkontingent neu unter sich aufteilen.²⁵

3.III. Fünfprozenthürde

Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat 1999 über die Fünfprozenthürde im Kommunalwahlgesetz geurteilt.²⁶ Der Grundsatz der gleichen Wahl sei wegen des Zusammenhangs mit dem egalitären demokratischen Prinzip im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen. Differenzierungen würden stets eines zwingenden Grundes bedürfen. Bei einer Senkung des aktiven Wahlrechts auf 16 Jahre erschwere die unverminderte Beibehaltung der Fünfprozenthürde der neu hinzutretenden Wählergruppe, eine ihren besonderen Interessen gemäße Vertretung in den Landtag zu wählen. Dies böte Anlass, die weitere Erforderlichkeit der Fünfprozenthürde zu überdenken.

Dass der Gesetzgeber die erforderlichen Überprüfungen angestellt hat, geht aus den Drucksachen 14/719 und 14/3978 nicht hervor. Was die Effizienz der Arbeit des Landtags betrifft, gibt seine Geschäftsordnung Hinweise.²⁷ Gemäß §65 und §85 braucht es mindestens sieben Mitglieder des Landtags, um Gesetzentwürfe oder Große Anfragen in den Landtag einzubringen. Die Gewährung wesentlicher parlamentarischer Rechte an eine Minderheit von $7/187 = 3.7$ Prozent der Landtagsmitglieder deutet an, dass die Geschäftsordnung solche Minderheiten toleriert. Die vom Gesetzgeber anzustellenden Überprüfungen sollten erkennen lassen, warum das Landeswahlgesetz mit der Fünfprozenthürde die Messlatte höher legt. Eine Dreiprozenthürde wäre rein zahlenmäßig leichter nachzuvollziehen und würde das Landeswahlgesetz vermittelnd einordnen zwischen dem Kommunalwahlgesetz einerseits und dem Bundeswahlgesetz andererseits.

²⁵ Michel Balinski/Friedrich Pukelsheim: Die Mathematik der doppelten Gerechtigkeit. *Spektrum der Wissenschaft*, April 2007, 76-80 [Seite 79].

²⁶ Urteil vom 6. Juli 1999 (VerfGH 14/98 und 15/98) [Randnummern 66 und 71].

www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vgh_nrw/j1999/VerfGH_14_98_VerfGH_15_98urteil19990706.html

²⁷ Geschäftsordnung des Landtags Nordrhein-Westfalen, Stand 15. März 2006.

Anhang A.**Die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers):
Verfahrensnorm, Vollzugshinweise, Erläuterungsbeispiele**

Die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers), mit der bei Verhältniswahlen Wählerstimmen umgerechnet werden in Mandate, wird in Worte gefasst und an Beispielen erläutert.

Verfahrensnorm

1. (Zuteilungsvorschrift) Zur Bestimmung der Sitzzahlen der Parteien werden ihre Stimmenzahlen durch einen gemeinsamen Divisor geteilt und dann zur nächsten ganzen Zahl gerundet; der Divisor wird so bestimmt, dass die Hausgröße ausgeschöpft wird.
2. (Pattauflösung) Genügen mehrere Sitzzuteilungen der Zuteilungsvorschrift in Absatz 1, wird die Hausgröße erhöht, bis die erneute Sitzzuteilung eindeutig wird.
3. (Mehrheitsklausel) Verfehlt eine Partei mit absoluter Stimmenmehrheit gemäß der Zuteilungsvorschrift in Absatz 1 eine absolute Sitzmehrheit, wird die Hausgröße erhöht, bis die erneute Sitzzuteilung der Mehrheitspartei eine absolute Sitzmehrheit zuweist.

Alternativen für Absätze 2 und 3 zur Wahrung der vorgegebenen Hausgröße:

2A. (Pattauflösung) Genügen mehrere Sitzzuteilungen der Zuteilungsvorschrift in Absatz 1, entscheidet unter diesen das Los.

3A. (Mehrheitsklausel) Verfehlt eine Partei mit absoluter Stimmenmehrheit gemäß der Zuteilungsvorschrift in Absatz 1 eine absolute Sitzmehrheit, wird ihr statt dessen die kleinstmögliche absolute Sitzmehrheit zugewiesen; die übrigen Sitze werden den übrigen Parteien gemäß der Zuteilungsvorschrift in Absatz 1 neu zugeteilt.

Vollzugshinweise. Ein passender Divisor für die Sitzzuteilung kann bestimmt werden wie folgt.

- a. Die Parteistimmenzahlen werden durch die Gesamtstimmenzahl geteilt, mit der Hausgröße vervielfacht und dann zur nächsten ganzen Zahl gerundet; das Ergebnis heißt Startzuteilung. Wenn die Startzuteilung in der Summe die Hausgröße ausschöpft, dann ist sie die endgültige Sitzzuteilung.
- b. Wenn die Startzuteilung in der Summe unter der Hausgröße bleibt, dann bekommt eine solche Partei einen Sitz mehr, deren Quotient aus Stimmenzahl und der um ein Halbes vermehrten Sitzzahl am größten ausfällt. Dieser Zwischenschritt wird wiederholt, bis die endgültige, die Hausgröße ausschöpfende Sitzzuteilung erreicht ist.
- c. Wenn die Startzuteilung in der Summe die Hausgröße übertrifft, dann bekommt eine solche Partei einen Sitz weniger, deren Quotient aus Stimmenzahl und der um ein Halbes verminderten Sitzzahl am kleinsten ausfällt. Dieser Zwischenschritt wird wiederholt, bis die endgültige, die Hausgröße ausschöpfende Sitzzuteilung erreicht ist.
- d. Ist eine endgültige Sitzzuteilung erreicht, kann als Divisor jede Zahl dienen, die größer ist als alle Quotienten aus Stimmenzahl und der um ein Halbes vermehrten Sitzzahl der Parteien und die kleiner ist als alle Quotienten aus Stimmenzahl und der um ein Halbes verminderten Sitzzahl der Parteien.
- e. Ergibt die Teilung von Parteistimmenzahl durch den Divisor einen Quotienten mit Bruchzahl genau gleich einem Halben, kann gemäß der Zuteilungsvorschrift in Absatz 1 zur nächsten ganzen Zahl entweder auf- oder abgerundet werden. Alle so ermöglichten Sitzzuteilungen sind aufzulisten.

Erläuterungsbeispiele

Partei	Zweitstimmen	Startzuteilung	Sitze
SPD	16 194 665	213	213
CDU	13 136 740	173	173
FDP	4 648 144	61	61
Linke	4 118 194	54	54
B90/Grüne	3 838 329	51	51
CSU	3 494 309	46	46
Summe	45 430 381	598	598
Divisor[intervall]		[75 853.3; 76 006.5]	76 000

Beispiel 1a: Die Startzuteilung ist die endgültige Sitzzuteilung (Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18. September 2005, Hausgröße 598): Zur Bestimmung des Divisorintervalls siehe Beispiel 1d. Auf je 76 000 Stimmen entfällt rund ein Sitz.

Partei	Zweitstimmen	Startzuteilung	Zwischenschritt	Sitze
SPD	12 813 8186	202	202	202
CDU	12 387 3562	195	195	195
CSU	3 136 1506	49*	50	50
FDP	3 096 0739	49	49	49
Summe	31 433 4993	495	496	496
Divisor[intervall]		[*63 363.8; 63 589.0]	[63 363.5; 63 363.7]	63 363.6

Beispiel 1b: Die Startzuteilung bleibt unter der Hausgröße (Wahl zum 5. Deutschen Bundestag am 19. September 1965, Hausgröße 496): Bei Verkleinerung des Divisors unter 63 363.8 gewinnt als erstes die CSU einen Sitz hinzu. Auf je 63 363.6 Stimmenbruchteile entfällt rund ein Sitz.

Landesliste	Zweitstimmen	Startzuteilung	Zwischenschritt	Zwischenschritt	Sitze
Schleswig-Holstein	162 425	2	2	2	2
Mecklenburg-Vorpommern	34 180	0	0	0	0
Hamburg	156 010	2	2	2	2
Niedersachsen	353 644	5	5	5	5
Bremen	56 632	1	1	1	1
Brandenburg	68 765	1	1	1	1
Sachsen-Anhalt	48 574	1	1	1	1
Berlin	274 008	4	4	4	4
Nordrhein-Westfalen	930 684	12	12	12	12
Sachsen	119 530	2	2	2	2
Hessen	366 032	5	5	5	5
Thüringen	61 799	1	1	1	1
Rheinland-Pfalz	190 645	3	3*	2	2
Bayern	562 483	8*	7	7	7
Baden-Württemberg	676 342	9	9	9	9
Saarland	48 602	1	1	1	1
Summe	4 110 355	57	56	55	55
Divisor[intervall]		[74 454.8; 74 997.7*]	[74 997.8; 76 258*]	[76 258; 78 288]	77 000

Beispiel 1c: Die Startzuteilung übertrifft die Hausgröße 55 (Wahl zum 15. Deutschen Bundestag am 22. September 2002, Untertzuteilung der 55 B90/Grüne-Sitze an die Landeslisten): Bei Vergrößerung des Divisors verliert erst die Landesliste von Bayern einen Sitz, dann die von Rheinland-Pfalz. Auf je 77 000 Stimmen entfällt rund ein Sitz.

Partei	Zweitstimmen / (Sitze + 0.5)	Zweitstimmen / (Sitze - 0.5)
SPD	16 194 665 / 213.5 = 75 853.3*	16 194 665 / 212.5 = 76 210.1
CDU	13 136 740 / 173.5 = 75 716.1	13 136 740 / 172.5 = 76 155.0
FDP	4 648 144 / 61.5 = 75 580.0	4 648 144 / 60.5 = 76 828.8
Linke	4 118 194 / 54.5 = 75 563.2	4 118 194 / 53.5 = 76 975.5
B90/Grüne	3 838 329 / 51.5 = 74 530.7	3 838 329 / 50.5 = 76 006.5*
CSU	3 494 309 / 46.5 = 75 146.5	3 494 309 / 45.5 = 76 798.0
	größter Wert = 75 853.3	kleinster Wert = 76 006.5

Beispiel 1d: Bestimmung des Divisorintervalls in Beispiel 1a gemäß Vollzugshinweis d. Ein ansprechender Wert im Bereich [75 853.3; 76 006.5] ist 76 000. Also entfällt auf je 76 000 Stimmen rund ein Sitz.

Partei	Stimmen	#1	#2	#3	#4	#5	#6	#I	#II	#III	#IV	Sitze
A	22 715 191	299	299	299	299	299	299	299	299	299	299	299
B	6 912 726	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91
C	5 432 097	72	72	72	71	71	71	72	72	72	71	72
D	4 444 443	59	58	58	59	59	58	59	59	58	59	59
E	3 456 789	45	46	45	46	45	46	46	45	46	46	46
F	2 469 135	32	32	33	32	33	33	32	33	33	33	33
Summe	45 430 381	598	598	598	598	598	598	599	599	599	599	600
Divisor		987 654 / 13 = 75 973.384 615 384 615...										75 900

Beispiel 2: Theoretische Patt-Situation bei Hausgröße 598. Zur Pattauflösung wird die Hausgröße auf 600 erhöht; auf je 75 900 Stimmen entfällt dann rund ein Sitz. *Alternative: Bei fester Hausgröße 598 ergibt für die vier Parteien C, D, E und F die Teilung der Stimmenzahl durch den Divisor einen Quotienten mit Bruchzahl genau gleich einem Halben: $5\,432\,097 / (987\,654 / 13) = 71.5$ usw. Unter den sechs gemäß Vollzugshinweis e aufgelisteten Sitzzuteilungen #1 bis #6 entscheidet das Los.*

Partei	Stimmen	Sitze	Sitze	Sitze	alternativ
SPD	5 872	9	10	11	
CDU	2 838	5	5	5	4
Grüne	1 281	2	2	2	2
Bürger	551	1	1	1	1
PDS	462	1	1	1	1
FDP	461	1	1	1	1
Summe	11 465	19	20	21	9
Divisor		620	600	540	700

Beispiel 3: Mehrheitsklausel-Situation bei Hausgröße 19 (Wahlen der Beiräte im Gebiet der Stadt Bremen am 25. Mai 2003, Beirat 06 - Gröpelingen). Die SPD hat mit 5 872 von 11 465 Stimmen eine absolute Stimmenmehrheit gewonnen. Um diese in eine absolute Sitzmehrheit abzubilden, wird die Hausgröße auf 21 erhöht. *Alternative: Bei fester Hausgröße 19 erhält die SPD 10 Sitze. Die übrigen 9 Sitze werden den übrigen Parteien zugeteilt; dabei entfällt auf je 700 Stimmen rund ein Sitz.*

Dieser Text www.uni-augsburg.de/bazi/DivStd.pdf steht allgemein zur beliebigen Verfügung.

Version 18. Juli 2007

Anhang B. Auswertung der vierzehn Landtagswahlen 1947–2005

14. WP (128 Wkr.)	CDU	SPD	Grüne	FDP	Summe	Divisor
Stimmen	3 696 506	3 058 988	509 293	508 266	7 773 053	
Sitze+Überhang	86+3	71	12	12	181+3	43 000
	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	
Sitze+Überhang	88+1	73	12	12	185+1	42 000
Sitze	89	73	12	12	186	41 700
Sitze (22. Mai 2005)	89	74	12	12	187	41 500

13. WP (151 Wkr.)	SPD	CDU	FDP	Grüne	Summe	Divisor
Stimmen	3 143 179	2 712 176	721 558	518 295	7 095 208	
Sitze+Überhang	89+13	77	20	15	201+13	35 300
	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	
Sitze+Überhang	101+1	88	23	17	229+1	30 980
Sitze	102	88	23	17	230	30 800
Sitze (14. Mai 2000)	102	88	24	17	231	30 700

12. WP (151 Wkr.)	SPD	CDU	Grüne	Summe	Divisor
Stimmen	3 816 639	3 124 758	830 861	7 772 258	
Sitze+Überhang	99+9	81	21	201+9	38 700
	⋮	⋮	⋮	⋮	
Sitze+Überhang	107+1	88	23	218+1	35 600
Sitze	108	88	23	219	35 400
Sitze	108	88	24	220	35 330
Sitze (14. Mai 1995)	108	89	24	221	35 200

11. WP (151 Wkr.)	*SPD	CDU	FDP	Grüne	Summe	Divisor
Stimmen	*4 644 431	3 409 953	535 656	469 098	9 059 138	
Sitze+Überhang	103+19	76	12	10	201+19	45 000
	⋮	⋮	⋮	⋮	⋮	
Sitze+Überhang	121+1	89	14	12	236+1	38 400
Sitze	122	89	14	12	237	38 200
Sitze	122	90	14	12	238	38 000
Sitze (13. Mai 1990)	123	90	14	12	239	37 800

10. WP (151 Wkr.)	*SPD	CDU	FDP	Summe	Divisor
Stimmen	*4 942 346	3 463 656	565 413	8 971 415	
Sitze+Überhang	111+14	77	13	201+14	44 700
	⋮	⋮	⋮	⋮	
Sitze+Überhang	124+1	87	14	225+1	40 000
Sitze	125	87	14	226	39 600
Sitze (12. Mai 1985)	125	88	14	227	39 500

9. WP (151 Wkr.)	*SPD	CDU	Summe	Divisor
Stimmen	*4 756 103	4 240 885	8 996 988	
Sitze (11. Mai 1980)	106	95	201	44 800

8. WP (150 Wkr.)	CDU	SPD	FDP	Summe	Divisor
Stimmen	4 828 554	4 630 995	689 623	10 149 172	
Sitze (4. Mai 1975)	95	91	14	200	51 000

7. WP (150 Wkr.)	CDU	SPD	FDP	Summe	Divisor
Stimmen	4 020 186	3 996 808	478 420	8 495 414	
Sitze (14. Juni 1970)	95	94	11	200	42 400

6. WP (150 Wkr.)	SPD	CDU	FDP	Summe	Divisor
Stimmen	4 226 604	3 653 184	633 765	8 513 553	
Sitze (10. Juli 1966)	99	86	15	200	42 600

5. WP (150 Wkr.)	CDU	SPD	FDP	Summe	Divisor
Stimmen	3 752 116	3 497 179	553 426	7 802 721	
Sitze (8. Juli 1962)	96	90	14	200	39 000

4. WP (150 Wkr.)	*CDU	SPD	FDP	Summe	Divisor
Stimmen	*4 011 419	3 115 738	566 258	7 693 415	
Sitze (6. Juli 1958)	104	81	15	200	38 500

3. WP (150 Wkr.)	CDU	SPD	FDP	Zentrum	Summe	Divisor
Stimmen	2 855 988	2 387 718	793 736	278 863	6 316 305	
Sitze (27. Juni 1954)	90	76	25	9	200	31 600

2. WP (150 Wkr.)	CDU	SPD	FDP	Zentrum	KPD	Summe	Divisor
Stimmen	2 286 644	2 005 312	748 926	466 497	338 862	5 846 241	
Sitze+Üb. (18. Juni 1950)	78+15	68	26	16	12	200+15	29 300

1. WP (150 Wkr.)	CDU	SPD	KPD	Zentrum	FDP	Summe	Divisor
Stimmen	1 889 581	1 607 487	702 410	491 138	298 995	4 989 611	
Sitze+Üb. (20. April 1947)	76+16	64	28	20	12	200+16	25 000

Das Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers), angewendet auf die zuteilungsberechtigten Einzelstimmen.²⁸ Die letzten Zeilen stimmen mit der Sitzzuteilung gemäß der jeweiligen Fassung des Landeswahlgesetzes überein. Absolute Stimmenmehrheiten sind markiert mit *.

²⁸ Beckmann: *Landtagswahlssystem*, siehe Fußnote 4 [Seiten 112–116].

Mehr Demokratie e. V.
Landesverband Nordrhein-Westfalen
Mühlenstr. 18 • 51143 Köln
Tel. 0 22 03 - 59 28-59/Fax -62
E-Mail: nrw@mehr-demokratie.de



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
14. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME

14/ 1 3 3 0

AOS + AOP

Sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für Ihr Schreiben vom 20. Juni 2007 und für die gewährte Gelegenheit, im Rahmen der Sachverständigen-Anhörung Stellung zur Änderung des Landeswahlgesetzes zu nehmen.

Im Folgenden finden Sie die Antworten von Mehr Demokratie auf die von Landesregierung und Landtagsfraktionen gestellten Fragen.

Einführung Zweitstimme

1. Ist die Einführung einer Zweitstimme in NRW ein richtiger Schritt?

Mehr Demokratie begrüßt den Entschluss der Koalition für das Landesvolk von Nordrhein-Westfalen ein neues Landtagswahlssystem einzuführen¹, empfiehlt aber die Einführung eines modifizierten bayerischen Systems² statt des von der Fachwelt vielfach kritisierten und mit ernsthaften Mängeln versehenen Systems der Bundestagswahl.

¹ Nur noch Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und das Saarland praktizieren auf Landesebene ein Einstimmenwahlrecht. Bedauerlicherweise bildet zudem Nordrhein-Westfalen auch auf kommunaler Ebene mit Berlin und Saarland das Demokratie-Schlusslicht.

² Die Beschreibung des bayerischen Systems findet sich im Anhang. Ein wenig problematisch am bayerischen Wahlsystem ist das „unechte“ Direktmandat. Mehr Demokratie empfiehlt dieses zu streichen und ausschließlich die personalisierte Listenwahl mit einem Mehrstimmen-System zu normieren.

Begründung:

Sinn und Ziel einer Wahlrechtsreform kann nur die Verbesserung der repräsentativen Demokratie sein. Nach welchen Kriterien ist aber ein Wahlrecht als besser als ein anderes zu beurteilen? Die Antwort kann nur lauten: dasjenige Wahlrecht ist besser, welches die repräsentative Demokratie repräsentativer macht.

Die Kerngedanken der repräsentativen Demokratie stellen zum einen der freie, nur seinem Gewissen und dem Recht verpflichtete Abgeordnete und zum anderen die Partizipation wichtiger gesellschaftlicher Strömungen dar. Der erste Gedanke wird besser im System einer Mehrheitswahl umgesetzt, der zweite in dem der Listenwahl (Verhältniswahl) von politischen Parteien und Wählergruppen.

In scheinbar guter Tradition versucht man in der Bundesrepublik, nicht nur auf Bundesebene beide Prinzipien miteinander zu verbinden. Dabei stellt das System der Wahl zum Deutschen Bundestag kein besonders geeignetes dar.

Die Mängel sind vielfach benannt worden. Die wichtigsten:

- Es werden zwei Klassen von Abgeordneten geschaffen: die in ihren Wahlkreisen unmittelbar gewählten und diejenigen, die über die Reservelisten der Parteien in das Parlament einziehen und damit viel stärker von der Gunst ihrer Partei abhängig sind.
- Das Problem der Verdrängung von für die Parteien wichtigen Listenkandidaten durch Direktkandidaten wird durch das Bundestagswahlrecht nicht aufgehoben.³
- Für kleinere Parteien fällt das Element der unmittelbar gewählten Parlamentarier praktisch aus.

³ Ein Problem, mit dem bekanntlich auch das derzeitige Wahlsystem Nordrhein-Westfalens behaftet ist. So verpasste z.B. die Landtagspräsidentin Regina van Dinter zunächst ihren Einzug in das Landesparlament, da sie das Direktmandat im Wahlkreis Ennepe-Ruhr-Kreis I (Hattingen, Schwelm, Sprockhövel, Wetter) verfehlt hatte. Nur durch den demokratiepolitisch bedenkliche Verzicht des CDU-Abgeordneten Günter Kozłowski auf sein **Direktmandat** konnte sie noch vor der Konstituierung des Landtags über die Landesliste in das Parlament nachrücken.

- Zu beanstanden ist das Aufkommen von Überhangmandaten, da das Splitten von Stimmen auf verschiedene Parteien von zahlreichen Wählerinnen und Wählern praktiziert wird und keineswegs ausgeglichen erfolgt.

Die Lösung dieser Probleme liegt in Systemen der personalisierten Verhältniswahl in Mehrmandatkreisen, wie sie z.B. im Freistaat Bayern und in den Hansestädten Bremen und Hamburg vorgesehen sind.

Für Nordrhein-Westfalen käme z.B. das Wahlrecht des Freistaats Bayern in Frage. Hier erhält jeder Wähler zwei Stimmen. Mit der ersten Stimme wählt er wie derzeit in Nordrhein-Westfalen einen Direktkandidaten. Diese Stimme wird zugleich dem Proporz der Partei des Kandidaten zugerechnet.⁴ Mit der zweiten Stimme wählt er mit einem Kreuz aus einer Wahlkreisliste aus. Auf diese Weise bestimmen im Freistaat die Wählerinnen und Wähler die Listenplätze der Bewerberinnen und Bewerber. Die aus den (offenen) Reservelisten gewählten Politiker sind so auf ähnliche Weise unmittelbar legitimiert wie die Direktkandidaten. Das Problem der Überhangmandate entfällt.

2. Welche Entwicklungen sind in anderen Bundesländern, die über eine Zweitstimme verfügen, und auf Bundesebene in Bezug auf Stimmensplitting, Einflussfaktoren und Kenntnis des Wahlsystems festzustellen?

In der Literatur ist von den oben aufgeführten Themen das Thema Stimmensplitting am besten untersucht worden, da hier umfangreiches Datenmaterial vorliegt. Stimmensplitting praktizieren zwischen 12 und 20 Prozent der Wählerinnen und Wähler (In Nordrhein-Westfalen zu den Bundestagswahlen 1998 14 Prozent und 2002 16,8 Prozent⁵) Diejenigen, die ihre Stimmen splitten, verfolgen damit z. T. strategische Ziele – einem kleineren potenziellen Koalitionspartner soll über die Fünfprozenthürde geholfen werden – oder sie geben einfach ihrer persönlichen Präferenz für einen Direktkandidaten Ausdruck, der nicht ihrer allgemeinen Parteienpräferenz entspricht. Das Splitten nimmt mit zunehmendem Bildungsgrad zu.⁶

⁴ Man könnte das bayerische System durch die Abschaffung des „unechten“ Direktkandidaten, der nicht gewählt ist, wenn seine Partei nicht die Fünf-Prozent-Hürde erreicht, bereinigen.

⁵ S. 32, „Stimmensplitting – Kalkuliertes Wahlverhalten unter den Bedingungen der Ignoranz“, Joachim Behnke u.a., Bamberger Beiträge zur Politikwissenschaft, Bamberg 2004

⁶ ebd.

Offensichtlich wenig untersucht ist die tatsächliche Vertrautheit der Deutschen mit ihrem Bundestagswahlssystem. Das ist umso bedauerlicher, als die Verständlichkeit, Bekanntheit und vor allem Akzeptanz eines Wahlsystems in einer Demokratie von großer Bedeutung ist. Vielfach wird vermutet, dass die Wählerinnen und Wähler regelmäßig die Bedeutung von Erst- und Zweitstimme verwechseln. Allerdings käme ein Austausch der Nummerierung als Lösung des Problems nur in einer konzertierten Aktion in der ganzen Republik in Frage.

Der Vorteil des bayerischen Systems liegt auch hier klar auf der Hand: Sowohl die „erste“ als auch die „zweite“ Stimmen stellen Proporzstimmen dar. Damit kann kein Wähler den Fehler begehen, in der „ersten“ Stimme, die wichtigere zu sehen. Das Problem, dass die Direktkandidaten wichtige Listenkandidaten, die die Partei nicht mit einem „sicheren Wahlkreis“ versorgen konnte, herausdrängen, nimmt ab.

Es ist auch zu vermuten, dass die Wählerinnen und Wähler auch in Nordrhein-Westfalen die im Freistaat praktizierte offene Listenwahl der geschlossenen Listenwahl überwiegend vorziehen. Diesem legitimen Wunsch und Interesse der Wählerinnen und Wähler sollte man entgegen kommen.

Mehr Demokratie schlägt dringend die Erstellung einer empirischen Studie zur Bekanntheit, Verständlichkeit und Akzeptanz des Bundestagswahlsystems vor. Das Argument, das Bundestagswahlssystem werde ja schon praktiziert und von den Bürgern akzeptiert, ist zu bequem und in der Frage von offenen oder geschlossenen Bewerberlisten mit großer Wahrscheinlichkeit nicht richtig.

3. Welche Auswirkungen hätte die Einführung einer Zweitstimme in NRW?

Die Wählerinnen und Wähler werden die Möglichkeit des Stimmensplittings sicherlich zu dem bekannten Anteil von bis zu 20 Prozent nutzen. Kleinere Parteien können wie auch auf Bundesebene Leihstimmen-Kampagnen durchführen. Allerdings zeigt der Vergleich der Wahlergebnisse mit einem Zweistimmensystem auf Bundes- und Landesebene, dass eine größere Zersplitterung der Parteienlandschaft aufgrund der

Fünf-Prozent-Hürde nicht zu befürchten ist.

II. Wahlsystem

4. Ist die Umstellung auf das Divisor-Verfahren nach Saint-Laguë ein richtiger Schritt?

Der Bundeswahlleiter kommt in einer Studie vom 4. Januar 1999 zu dem Fazit, dass das Verfahren nach Sainte-Laguë dem Verfahren nach Hare/Niemeyer (wegen dessen Paradoxien) und dem Verfahren nach D'Hondt vorzuziehen ist. Allerdings ist die Wahrscheinlichkeit der Abweichung vom Verfahren nach Hare/Niemeyer sehr gering. Eine Abweichung der Sitzzuteilungen der vergangenen Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen scheint es nicht gegeben zu haben.

5. Sind bei der Formulierung der Ausgleichmandateregelung Probleme zu erwarten?

Nein.⁷

6. Wie ist die Ersatzbewerberregelung zu beurteilen?

Sie ist ausgewogen und vernünftig.

⁷ Beim bayerischen Wahlsystem könnte man zumindest bzgl. der Überhangmandate auf Ausgleichsregelungen verzichten.

III. Wahlrecht mit 16

7. Sollte das Wahlalter auf 16 Jahre abgesenkt werden?

Die Frage, ob das Wahlalter auf 16 Jahre (oder auch darunter) gesenkt werden sollte, ist in den Reihen von Mehr Demokratie umstritten. Nach Auffassung des Autors ist dieser Schritt sicher nicht der wichtigste, um Jugendliche für politische Fragen zu interessieren oder gar zu begeistern. Er stimmt aber dem Vorschlag zu, das Wahlalter auf 16 Jahre herab zu setzen.

8. Welche Erfahrungen und Erkenntnisse liegen in NRW und anderen Bundesländern mit der Herabsetzung des Wahlalters bei Kommunalwahlen auf 16 Jahren vor?

Eigenständige Studien liegen dem Verein Mehr Demokratie nicht vor.

9. War dabei festzustellen, dass Jugendliche sich bei ihrer Wahlentscheidung im Vergleich zu anderen Altersgruppen verstärkt beeinflussen ließen oder zu radikalerem Wahlverhalten neigten?

Eigenständige Studien liegen dem Verein Mehr Demokratie nicht vor. Nach der Shell-Studie 2006 sind Jugendliche oft schlicht (noch nicht) – auch nicht von ihren Eltern – für Politik zu interessieren.

Interessant die Zusammenfassung der politischen Haltung der Jugend in der aktuellen Shell-Studie 2006:

„Differenziert man die Jugendlichen nach ihren Einstellungen zu Demokratie und Politik, so lassen sich auch diesmal wieder vier Typen abgrenzen. Knapp ein Viertel, und mit 24 Prozent damit etwas mehr als bei der letzten Shell Studie von 2002, gehören zu den »mitwirkungsbezogenen« Jugendlichen, die in ihrer Grundhaltung im weiteren Sinne als

»politisiert« bezeichnet werden können. Sie orientieren sich eng an den Normen der Demokratie und stehen für Mitbestimmung und Engagement.

Das Gegenstück hierzu bilden mit 28 Prozent, und damit ebenfalls mit einem etwas höheren Anteil als 2002, die »politik-kritischen« Jugendlichen. Sie weisen die größte Distanz zur Politik auf und charakterisieren sich selber am stärksten als »politikverdrossen«. Parteipolitik wird von ihnen weitgehend abgelehnt. Auch diese Jugendlichen orientieren sich an den Grundwerten der Demokratie und weisen trotz ihrer Unzufriedenheit eine hohe Akzeptanz gegenüber unserem gesellschaftlichen System auf.

Weitere 28 Prozent, in diesem Fall etwas weniger als 2002, gehören zu den »politisch desinteressierten« Jugendlichen. Sie reklamieren für sich so gut wie gar kein Interesse an Politik und schreiben sich die geringste politische Kompetenz zu. Überproportional häufig handelt es sich um jüngere »Kids«, die in der Regel die Haupt- oder Realschule oder aber zum Teil auch die gymnasiale Mittelstufe besuchen. Sie sind im Zuge ihres individuellen Reifungsprozesses noch vorrangig mit sich selber und weniger mit der Gesellschaft im Ganzen beschäftigt und von daher in ihrer Meinung auch noch nicht festgelegt.

19 Prozent der Jugendlichen, und damit ebenfalls weniger als 2002, können schließlich als im weitesten Sinne »ordnungsorientiert« bezeichnet werden. Die Gruppe ist relativ inhomogen. Zwar bekennt sich auch diese Gruppe mehrheitlich zur Demokratie. Sie hat jedoch ein etwas weniger ausgeprägtes Verhältnis zu den demokratischen Freiheiten, etwa zum Recht auf Opposition und zur Meinungsfreiheit. Ihnen kommt es vermehrt darauf an, dass politische Angelegenheiten straff und ohne große Debatten geregelt werden.

Alles in allem stellt Politik für die Mehrheit der Jugendlichen heute keinen eindeutigen Bezugspunkt mehr dar, an dem man sich orientiert, persönliche Identität gewinnt oder sich auch selber darstellen kann. »Politisch sein« ist heute nicht unmittelbar »in«. Dies sollte jedoch nicht damit gleichgesetzt werden, dass die Jugendlichen keine eigenen Interessen hätten, für deren Verwirklichung sie sich dann ggf. auch einsetzen.“

10. Unterscheiden sich die verschiedenen Altersgruppen in der Wahrnehmung und Beurteilung von Wahlthemen?

Eigenständige Studien liegen dem Verein Mehr Demokratie nicht vor.

Im Übrigen wird auf die mündliche Stellungnahme verwiesen. Darüber hinaus steht Herr Daniel Schily (Tel.: 02203 - 5928-68, daniel.schily@mehr-demokratie.de) für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Daniel Schily

Geschäftsführer

Mehr Demokratie e.V. NRW

Anhang

Wahlsystem des Freistaates Bayern

Personalisierte Verhältniswahl mit offenen Listen.

Besonderheiten

- Mit der Zweitstimme kann der Wähler direkt einen Bewerber auf der Liste einer Partei ankreuzen.
- Erst- und Zweitstimme werden zur Ermittlung der Sitzverteilung auf die Parteien zusammengezählt.
- Kein landesweiter Verhältnisausgleich.
- Der bayerische Verfassungsgerichtshof hat die Anwendung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens unter dem geltenden Landeswahlrecht (getrennte Sitzverteilung in den sieben Regierungsbezirken) für verfassungswidrig erklärt.
- Siegreiche Stimmkreiskandidaten, deren Partei nicht die Sperrklausel überwunden hat, verlieren ihr Mandat.

Abgeordnetenzahl

Der Landtag besteht seit 2003 aus mindestens **180 Sitzen** (vorher 204). Davon werden 92 (vorher 104) Mandate in Einpersonenwahlkreisen nach relativer Mehrheitswahl und die restlichen über **offene Listen** vergeben.

Wahlperiode

Die Legislaturperiode beträgt seit der Landtagswahl 1998 **fünf Jahre**. Bis dahin wurde der Landtag für jeweils vier Jahre gewählt.

Aktives und passives Wahlrecht

Aktiv wahlberechtigt ist jeder Deutsche, der das **18. Lebensjahr** vollendet hat und seit mindestens drei Monaten seinen (Haupt-)Wohnsitz in Bayern hat. Auch das Wahlbarkeitsalter liegt seit 2004 bei **18 Jahren**.

Wahlgebietseinteilung

Das Wahlgebiet ist in **sieben Wahlkreise**, die mit den Regierungsbezirken identisch sind, eingeteilt. Die Wahlkreise bilden eine wahltechnische Einheit, eine Verrechnung über den Wahlkreis hinaus findet – mit Ausnahme der Mehrheitsklausel (s. u.) – nicht statt. Im gleichen Verhältnis wie die Einwohnerzahlen der Wahlkreise zueinander verhalten, erfolgt die Verteilung der 180 Sitze an die Wahlkreise. In gleicher Weise werden die **92 Stimmkreise** auf die Wahlkreise verteilt:

Wahlkreis	Abgeordnete gesamt	im Stimmkreis	auf Wahlkreisliste
Oberbayern	57	29	28
Niederbayern	18	9	9
Oberpfalz	17	9	8
Oberfranken	17	9	8
Mittelfranken	25	13	12
Unterfranken	20	10	10
Schwaben	26	13	13
Bayern insgesamt	180	92	88

Die Einwohnerzahl eines Stimmkreises soll von der durchschnittlichen Einwohnerzahl der Stimmkreise im jeweiligen Wahlkreis nicht um mehr als 15 v. H. nach oben oder unten abweichen; beträgt die Abweichung mehr als 25 v. H. ist eine Neuabgrenzung vorzunehmen.

Stimmzahl

Jeder Stimmkreisbewerber einer Partei muss auch auf der Wahlkreisliste dieser Partei aufgeführt sein. Allerdings kann der Stimmkreisbewerber im eigenen Stimmkreis auf der Wahlkreisliste nicht gewählt werden. Darüber hinaus kann die Wahlkreisliste einer Partei Kandidaten enthalten, die unmittelbar von der Wahlkreisdelegiertenkonferenz der Partei aufgestellt sind. Die Listenbewerber sind auf dem Stimmzettel in der von der Wahlkreisdelegiertenkonferenz festgelegten Reihenfolge aufgeführt.

Analog zu diesen Bewerbungsformen hat der Wähler **zwei Stimmen**: Mit der Erststimme wählt er einen Stimmkreiskandidaten, mit der Zweitstimme einen Kandidaten der Wahlkreisliste einer Partei.

Er kann seine Zweitstimme aber auch einer Wahlkreisliste ohne besondere Kennzeichnung eines Bewerbers geben. Ein gesondertes Feld auf dem Stimmzettel ist hierfür jedoch nicht vorgesehen. Wer diese Form der Stimmabgabe dennoch nutzen will, sollte sein Kreuz in der Kopfleiste der gewünschten Wahlkreisliste machen oder mehrere Bewerber einer Wahlkreisliste ankreuzen.

Sperrklausel

In Bayern musste eine Partei bis einschließlich 1970 in einem Wahlkreis mindestens zehn Prozent der abgegebenen Stimmen erhalten, um in den Landtag einziehen zu können. Erst seit 1974 gilt eine landesweite **Fünf-Prozent-Hürde**, d. h., Wahlvorschläge bleiben unberücksichtigt, wenn auf sie nicht wenigstens fünf Prozent der im gesamten Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen entfallen sind. Auch siegreiche Stimmkandidaten einer an der Sperrklausel gescheiterten Partei erhalten kein Mandat. Das Stimmkreismandat geht stattdessen an den Kandidaten mit den zweitmeisten Erststimmen. Eine Grundmandatsklausel gibt es nicht.

Sitzzuteilungsverfahren

Bis einschließlich der Landtagswahl 1990 wurden die Mandate nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren verteilt. Am 19. Mai 1992 wurde dies jedoch vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof für verfassungswidrig erklärt. Das Gericht begründete sein Urteil damit, dass das Verfahren d'Hondt die großen Parteien begünstigt. Da die Mandate an die Parteien in den sieben Wahlkreisen getrennt verteilt werden, wird diese Begünstigung der großen Parteien versiebenfacht, so dass eine landesweit proporzmäßige Sitzverteilung nicht mehr gewährleistet ist. Tatsächlich hatte beispielsweise 1990 die FDP bei einem Stimmenanteil von 5,2 Prozent nur 3,4 Prozent der Mandate erhalten. Seit 1994 erfolgt die Sitzverteilung daher nach dem Verfahren **Hare/Niemeyer**, das sich hinsichtlich der Größe der Parteien neutral verhält.

Sitzverteilung

In jedem Wahlkreis werden die für die Stimmkreisbewerber der Parteien und die Listen der Parteien abgegebenen Stimmen – sowohl die Stimmen für einen Bewerber der Liste wie für die Liste insgesamt – zusammengezählt. Diese Summen dienen dann der verhältnismäßigen Vergabe der Sitze nach Hare/Niemeyer an die Parteien. Damit steht fest, wie viele Sitze jede Partei aus dem Reservoir des Wahlkreises zu beanspruchen hat.

In den Stimmkreisen sind die Bewerber mit den meisten Stimmen gewählt. Sollte die Partei eines erfolgreichen Bewerbers an der Fünf-Prozent-Hürde gescheitert sein, so fällt das Mandat an den Stimmkreisbewerber mit der zweithöchsten Stimmenzahl.⁸

Die Zahl der aus der Wahlkreisliste einer Partei zu vergebenden Sitze wird um die Zahl der direkt errungenen Sitze ihrer Bewerber vermindert. Der sich nunmehr ergebende Rest wird an die Bewerber der Liste – bei Nichtberücksichtigung bereits in den Stimmkreisen erfolgreicher Bewerber – nach Maßgabe der von ihnen erreichten Stimmen verteilt. Dabei werden die Stimmen die ein Bewerber im Stimmkreis **und** auf der Liste erhalten hat, herangezogen. Im Allgemeinen genießen also Personen, die als Stimmkreis- und damit notwendig auch als Wahlkreisbewerber bei der Wahl antreten, einen Vorteil gegenüber Bewerbern, die nur auf der Liste kandidieren; dies nicht aus wahltechnischen Gründen – jeder Bewerber kann ja nur maximal eine der beiden Stimmen eines Wählers erhalten –, sondern auch dadurch, dass der Wähler zumeist beide Stimmen nach seiner Parteipräferenz vergibt. Für die Erststimme ist der Kandidat aber dem Wähler fest vorgegeben; mit seiner Zweitstimme kann der Wähler jedoch unter mehreren Bewerbern einer Liste auswählen, was zu einem Vorteil für die Stimmkreisbewerber führt.

Erhält hiernach eine Partei, auf die mehr als die Hälfte aller zu berücksichtigenden Stimmen im Lande entfallen sind, nicht auch landesweit mehr als die Hälfte der zu vergebenden Mandate, so werden dieser Partei so viele weitere Sitze zugeteilt, dass sie die Mehrheit der Sitze hat. Diese Sitze gehen an die noch nicht gewählten Wahlkreisbewerber mit den landesweit meisten Stimmen.

Überhang- und Ausgleichsmandate

Gewinnt eine Partei in den Stimmkreisen mehr Mandate als ihr nach dem Verhältnisausgleich auf Wahlkreisebene zustehen, so verbleiben diese Sitze der Partei. Die übrigen Parteien erhalten Ausgleichsmandate. Dazu wird die Zahl

⁸ Daher nennt man die bayerischen Direktmandate auch „unechte“ Direktmandate. Letztlich wird beim bayerischen Direktmandat lediglich ein Kandidat einer Parteiliste in einem Stimmkreis aus der Wahlkreisliste gesondert hervor gehoben. Die Stimmen, die er erhält, zählen sowohl für seinen Listenplatz als auch für seine Direktkandidatur. Auf diese Umständlichkeit könnte man getrost verzichten.

der im Wahlkreis zu vergebenden Mandate solange um eins erhöht, bis die Verteilung nach Hare/Niemeyer im Wahlkreis keinen Überhang mehr ergibt.

STIMMZETTEL ZUR LANDTAGSWAHL AM

A. Erststimme für die Wahl eines oder einer Stimmkreisabgeordneten

Sie haben 1 Stimme

112

Wahlkreis Oberbayern
Stimmkreis Dachau

Wahlkreisvorschlag Nr. 1 A-Partei	Wahlkreisvorschlag Nr. 2 B-Partei	Wahlkreisvorschlag Nr. 3 C-Partei	Wahlkreisvorschlag Nr. 4 D-Partei	Wahlkreisvorschlag Nr. 5 E-Partei	Wahlkreisvorschlag Nr. 6 F-Partei	Wahlkreisvorschlag Nr. 7 G-Partei	Wahlkreisvorschlag Nr. 8 H-Partei
<input type="radio"/> 103 Dr. Müller Ingrid Rechtsanwältin Dachau	<input type="radio"/> 202 Groß Anton Schlosser Karlsfeld	<input type="radio"/> 303 Steiner Max, Dipl.-Vw. Bauunternehmer Dachau	<input type="radio"/> 404 Keller Maria Kfm. Angest. Weichs	<input type="radio"/> 501 Staudinger Franz Oberlehrer a. D. Odolzhausen	<input type="radio"/> 603 Wolf Adam Vertreter Sutzemoos	<input type="radio"/> 701 Graf Eva Hausfrau Markt Indersdorf	<input type="radio"/> 802 Habert Paul Selbst. Schreinem. Allomünster

STIMMZETTEL ZUR LANDTAGSWAHL AM

B. Zweitstimme für die Wahl eines oder einer Wahlkreisabgeordneten

Anlage 14
(zu § 36 Abs. 2)

(Erläuterung: Die fehlende Ordnungsnr. betrifft den Stimmkreisbewerber, der die Stimmkreisbewerberin. Ein Sie wird nicht auf diesem Stimmzettel, sondern auf dem Stimmzettel A zur Wahl gestellt.)

Wahlkreis Oberbayern
Stimmkreis Dachau

Sie haben 1 Stimme

112

Wahlkreisvorschl. Nr. 1	Wahlkreisvorschl. Nr. 2	Wahlkreisvorschl. Nr. 3	Wahlkreisvorschl. Nr. 4	Wahlkreisvorschl. Nr. 5	Wahlkreisvorschl. Nr. 6	Wahlkreisvorschl. Nr. 7	Wahlkreisvorschl. Nr. 8
181 A-Partei Kadmann Karl Dist. Vw. Prokurat. München	201 B-Partei Dr. Hofmann Karm Landtags- abgeordnete München	301 C-Partei Gruber August Landwirt Mesbach	401 D-Partei Wiesner Max Rechtsanwalt Dachau	502 E-Partei Altmann Anna-Maria Psychologin München	601 F-Partei Walner Josef Dipl.-Biologe Schonpau	702 G-Partei Lackst Grete Studentin München	801 M-Partei Ederer Gottlieb Dipl.-Ing., Bauart. Erding
182 Schweiger Maria Hausfrau Garching	203 Strobl Anton Journalist, Mdl. München	302 Fuchs Heinrich Behördenangest. Freising	402 Beim Martin Regelungs- inspektorin Wahlheim	503 Kollmann Franz Buchhalter Rosenheim	602 Hammer Doris Lehrerin München	703 Fischer Kurt Selbst. Abre- issler Freising	803 Dr. Peters Willi Nobler Bad Reichenhall
184 Lang Fritz Dipl. Kfm. Selbst. Kaufmann München	204 Ganser Franz Augen- optikermeister Mesbach	304 Mühlbauer Pauline Selbst. in Munsee	403 Dr. Geiler Ernst Tanzist München	504 Rößler Inge EDV-Kauffrau München	604 Brandl Johann Landmaschinen- Händler Au d. Hallertau	704 Behner Margret Landwirtin Munsee	804 Brandl Nikola Handels- Buchwirtin Puchheim
185 Dr. Waldmann Franziska Fachzeitsch. München	205 Buchner Maria Kaufmann München	305 Wimmer Kurt Dipl.-Ing. Architekt Hemming	405 Brandl Michaelis Baukauffrau Ingolstadt	505 Stumpf Rosa Lehrerin Fürstenfeldbruck	605 Gull Max Dipl.-Ing. Landwirtschaftl. In- genieur	705 Feinert Jürgen Soblet Aubing	usw.
186 Hauser Leonhard Landwirt Teiseng	206 Pfler Beate Exportkauffrau Fürstenfeldbruck	306 Meier Claudia Redaktions- Rosentheim	406 Wimmer Paul Führerscheinver- ingolstadt	506 Birnbaum Renée Pflmer Traunstein	606 Kraus Johanna Steuerinspektori- n München	706 Grassi Alfons stad. B. Schauer Pflanzhofen A. d. Lim	usw.
187 Dr. Stürgl Inge Oberstudienrätin Stemling	207 Müller Peter Geschäftsleiter Fehring	307 Klüber Max Fach- oberlehrer Ersstätt	407 Dr. Angler Ulf Chemiker Gehring	507 Mannstein Alfred Gewerl Dachau	607 Hoffmann Heinz Kassierkanti- Rost a. Lim	707 Mandstehrn Garnen Gassermeisterin Mittenwald	usw.
188 Liebig Paul Schweineärzter Grosbrunn	208 Palm Otto Anwalt a. D. München	308 Reiser Hans Revisor Erding	408 Hempel Lorenz Verwaltungs- angest. Rosenheim	508 Riemel Anneliese Journalistin Trautberg	608 Springer Adam Händler Bad Abbng	708 Deinert Christiane med. Techn. Assistentin Bad Tölz	usw.