

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim  
Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen



Telefon: (0821) 598-2204  
Fax: (0821) 598-2280  
Universitätsstraße 14  
Postadresse:  
D-86135 Augsburg  
Germany

Institut für Mathematik der Universität Augsburg

25. Januar 2000 FP/gw

Herrn J. Böhm  
Präsident des Bayerischen Landtages  
Max-Planck-Straße 1

81675 München

Betr.: Ihr Brief vom 19. Januar 2000, B/M-1020-9

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident Böhm:

Besten Dank für Ihren o.g. Brief. Ihre Anregung, eine Kopie meines Reports an das Innenministerium zu schicken, komme ich gerne nach.

Darf ich noch einen Punkt erwähnen, der wissenschaftlich nicht sehr ergiebig ist und deshalb in meinem Report fehlt, der aber vielleicht doch politisch überdacht werden sollte. Es handelt sich um die Mehrheitsklausel in Artikel 41 Absatz (5) des Landeswahlgesetzes. Ihr Zweck ist wohl, eine absolute Mehrheit der gültigen Stimmen abzubilden auf eine absolute Mandatsmehrheit, wenn dies von den übrigen Bestimmungen nicht sowieso schon erreicht wird. Dazu schafft die Mehrheitsklausel auf Landesebene einen Zusatzsitz; mit diesem einen Zusatzsitz kann aber nur in einer Minderzahl der Fälle der Zweck erreicht werden.

Vielleicht sind die bestehenden Möglichkeiten an einem Rechenbeispiel am leichtesten nachzuvollziehen. Ein solches wird im Handkommentar von *Boettcher/Högner* 1994, S. 130, gegeben. In diesem Beispiel erhalten vier Parteien zusammen 120 000 Stimmen, wovon 60 030 Stimmen auf Partei A entfallen, 29 990 auf B, 19 990 auf C und 9 990 auf D. Im Beispiel des Handkommentars sind 12 Mandate zu vergeben und es wird gezeigt, daß dafür die Mehrheitsklausel ihren Zweck erfüllt.

Rechnet man das Beispiel allerdings durch, wenn nur 11 Mandate zu vergeben sind, so erhält die Partei A 5 Sitze, B 3, C 2 und D 1 Sitz. Die Mehrheitsklausel verschafft Partei A zwar einen Zusatzsitz, führt aber trotzdem nur zu einem Gleichstand von 6 Sitzen für Partei A und insgesamt 6 Sitzen für die Parteien B, C, und D. Partei A überschreitet die Hälfte der Stimmen um 30, hat aber trotzdem nicht mehr als die Hälfte aller Mandaten.

Noch widersinniger wird das Ergebnis, wenn man in getrennten Wahlkreisen siebenmal je 11 Sitze zuteilt. Die Gesamtzahl der Stimmen beträgt dann 840 000 auf Landesebene. Davon entfallen auf Partei A 420 210 Stimmen, das heißt 210 Stimmen mehr als die Hälfte. Partei B erhält 209 930 Stimmen, C 139 930, D 69 930. In jedem Wahlkreis bleibt die Zuteilung 5, 3, 2, 1 von vorher erhalten. Auf Landesebene versiebenfachen sich diese Mandatszahlen zu 35, 21, 14, 7. Bei insgesamt 77 Mandaten verbleiben der Partei A somit 35 Mandate; die geltende Mehrheitsklausel verschafft ihr allerdings noch ein Zusatzmandat.

Insgesamt erhält Partei A also 36 Mandate in einem Landtag von 78 Abgeordneten und ist somit weit von der absoluten Mandatsmehrheit entfernt, *obwohl sie in jedem der sieben Wahlkreise die absolute Stimmenmehrheit errungen hat*. Eine solche absurde Situation kann sich wohl keiner wünschen, dem unser politisches System am Herzen liegt.

Das obige Beispiel läßt sich auch mit Zahlen wiederholen, die der derzeitigen bayerischen Realität näher stehen. Daß ein Landtagsergebnis so ausfällt, daß die Absurdität der geltenden Mehrheitsklausel zu Tage tritt, hat keine große Wahrscheinlichkeit. Gleichwohl wäre es meines Erachtens erwägenswert, bei einer allfälligen Novellierung diesen Schwachpunkt ausbessern.

Ich sehe mehrere naheliegende Korrekturmöglichkeiten. Bei der ersten wird die Zahl der Zusatzsitze nach oben offen gehalten, so daß im schlimmsten Fall wie im obigen Beispiel 8 Zusatzsitze kreierte werden können. Dann müßte Satz 1 in der Mehrheitsklausel nicht wie bisher enden: "so wird ihm [dem Wahlvorschlag] ein weiterer Sitz zugeteilt", sondern "so werden ihm so viele weitere Sitze zugeteilt, bis er über mehr als die Hälfte aller Abgeordnetenmandate verfügt".

Oder man könnte die Mehrheitsklausel auf Wahlkreisebene zur Anwendung bringen. Oder man könnte sich an der im Bundeswahlgesetz praktizierten Mehrheitsklausel orientieren. Oder man könnte die Mehrheitsklausel ganz streichen, um den Grundsatz der gleichen Wahl uneingeschränkte Geltung zu verschaffen und ihn nicht durch funktionale Zwecke zu modifizieren.

Mit freundlichen Grüßen



Professor Dr. Friedrich Pukelsheim

Anlage:

Boettcher/Högner Handkommentar, Seite 127-130

Kopie:

Innenministerium

Feststellung des Wahlergebnisses für den Wahlkreis

(1) Der Landeswahlausschuß stellt für jeden Wahlkreis fest, wie viele gültige Stimmen

1. insgesamt,
2. für jeden Stimmkreisbewerber,
3. für jeden Wahlkreisbewerber,
4. für jede Wahlkreisliste nach Art. 38 Abs. 3,
5. für jeden Wahlkreisvorschlag insgesamt abgegeben worden sind.

(2) <sup>1</sup>Für die Sitzverteilung wird die Gesamtzahl der auf den Wahlkreis treffenden Sitze, vervielfacht mit der Zahl der Stimmen, die für einen Wahlkreisvorschlag insgesamt abgegeben worden sind, durch die Gesamtzahl der für alle Wahlkreisvorschläge insgesamt abgegebenen Stimmen geteilt. <sup>2</sup>Jeder Wahlkreisvorschlag erhält zunächst so viele Sitze, wie ganze Zahlen auf ihn entfallen. <sup>3</sup>Die weiteren zu vergebenden Sitze werden den Wahlkreisvorschlägen in der Reihenfolge der höchsten Zahlenbruchteile, die sich bei der Berechnung nach Satz 1 ergeben, zugeteilt.

(3) <sup>1</sup>Haben mehrere Wahlkreisvorschläge gleichen Anspruch auf einen Sitz und würde bei voller Befriedigung der sämtlichen Ansprüche die verfügbare Zahl der Sitze überschritten, so wird der Sitz dem Wahlkreisvorschlag angeordnet, dessen in Betracht kommende sich bewerbende Person die größte Stimmzahl aufweist. <sup>2</sup>Bei Stimmgleichheit entscheidet das Los.

(4) <sup>1</sup>Wahlvorschläge, auf die im Land nicht mindestens fünf v. H. der insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen entfallen, erhalten keinen Sitz zugeteilt (Art. 14 Abs. 4 der Verfassung). <sup>2</sup>Die auf diese Wahlvorschläge entfallenden Stimmen scheiden bei der Ermittlung der Sitze nach Absatz 2 aus.

(5) <sup>1</sup>Erhält ein Wahlvorschlag, auf den im Land mehr als die Hälfte der für die zu berücksichtigenden Wahlvorschläge insgesamt abgegebenen gültigen Stimmen entfallen ist, nicht mehr als die Hälfte aller Abgeordnetenmandate, so wird ihm ein weiterer Sitz zugeteilt. <sup>2</sup>Den Sitz erhält die nach den Vorschriften der Art. 42 bis 44 nicht gewählte sich bewerbende Person, auf die landesweit die höchste Stimmzahl entfallen ist.

- vgl. § 70 LWO -

Erläuterungen

Randnummern-Übersicht

- |                        |                                      |
|------------------------|--------------------------------------|
| 1. Sitzverteilung      | 3. 5-Prozent-Klausel                 |
| 2. Berechnungsbeispiel | 4. Zusatzsitz bei absoluter Mehrheit |

Allgemeines

1. *Sitzverteilung*  
Das Wahlergebnis für sämtliche Wahlkreise ist nach Prüfung und Zusammenstellung durch den Landeswahlleiter vom Landeswahlausschuß festzustellen. Diesem obliegt auch die Feststellung der Sitzverteilung sowie die Feststellung der gewählten Abgeordneten.

Die Verteilung der Sitze wird gesondert für jeden Wahlkreis, und zwar nicht mehr wie bis 1990 nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren, sondern ab 1994 nach dem in der Bundesrepublik Deutschland weit überwiegend verwendeten Proporzverfahren nach Niemeyer durchgeführt. Das nunmehr auch für die Landtagswahlen in Bayern eingeführte Berechnungsverfahren nach Niemeyer,

das in Abs. 2 erklärt ist, führt zu einer besseren Übereinstimmung von Stimmenanteil und Sitzanteil als das Berechnungsverfahren nach d'Hondt, das tendenziell die größten Parteien begünstigt. Diese Begünstigung entfällt nun zugunsten einer proportionalen Gleichbehandlung aller Parteien, die nicht an der 5%-Sperrklausel gescheitert sind.

Das Proporzverfahren nach Niemeyer ist nicht zu verwechseln mit dem nach dem englischen Juristen Hare, das zwar zum selben Ergebnis führt wie das Niemeyer-Verfahren, jedoch auf einem anderen Rechenweg.

Das d'Hondtsche Verfahren ist nur noch in wenigen Ländern der Bundesrepublik für die Verteilung der Sitze in Gebrauch, während auch für die Verteilung der Sitze des Deutschen Bundestags und für die der Bundesrepublik zustehenden Sitze im Europäischen Parlament seit 1986 das Proporzsystem nach Niemeyer anzuwenden ist (vgl. § 6 Abs. 1 BWG).

Folgendes Berechnungsbeispiel erläutert die Vergabe der Sitze nach dem Berechnungssystem Niemeyer:

Angenommen wird (der Einfachheit halber) eine Verteilung auf 4 Parteien mit einer Gesamtstimmzahl von 100 000. Davon sind auf die Partei A 40 000, auf die Partei B 30 000, auf die Partei C 20 000 und auf die Partei D 10 000 Stimmen entfallen. Zur Verteilung stehen 46 Sitze.

Partei A	$\frac{40000 \times 46}{100000}$	=	$\frac{40 \times 46}{100}$	=	18,4	18
Partei B	$\frac{30000 \times 46}{100000}$	=	$\frac{30 \times 46}{100}$	=	13,8	13 + 1
Partei C	$\frac{20000 \times 46}{100000}$	=	$\frac{20 \times 46}{100}$	=	9,2	9
Partei D	$\frac{10000 \times 46}{100000}$	=	$\frac{10 \times 46}{100}$	=	4,6	4 + 1

Zunächst erhalten alle 4 Parteien Sitze entsprechend den ganzen Zahlen, also Partei A 18, Partei B 13, Partei C 9 und Partei D 4 Sitze. Somit sind 44 Sitze verteilt, es bleiben als Rest noch 2 zu verteilende Sitze. Davon erhält je einen die Partei B und die Partei D, weil sie die zwei höchsten Zahlenbruchteile (8 und 6) aufweisen. Somit erhalten insgesamt:

Partei A 18, Partei B 14, Partei C 9 und Partei D 5 Sitze.

Die sog. 5-Prozent-Klausel ist bereits in Art. 14 Abs. 4 BV vorgeschrieben.

Der Landeswahlleiter hat zu ermitteln, ob Wahlvorschläge unter die 5-Prozent-Klausel fallen. Dabei sind die auf den Wahlvorschlag im ganzen Land entfallenden Stimmen (Summe der Erst- und Zweitstimmen) zur Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen ins Verhältnis zu setzen. Wahlvorschläge, die der 5-Prozent-Klausel unterliegen, scheiden bei der Sitzverteilung aus.

4. *Zusatzsitz bei absoluter Mehrheit*  
Die proportionale Verteilung der Sitze kann dazu führen, daß ein Wahlvorschlag zwar mehr als die absolute Mehrheit der für die Sitzverteilung zu berücksichtigenden Gesamtstimmen aufweist, jedoch nicht mehr als die Hälfte der Abgeordnetenmandate im Land. Für diesen Fall sieht Abs. 5 die Vergabe eines zusätzlichen Mandats vor.

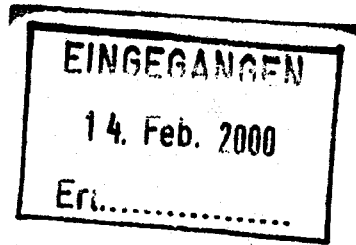
Ein Rechenbeispiel: Es seien 12 Mandate zu vergeben. Angenommen, die Partei A habe 60 030 Stimmen erhalten, Partei B 29 990, Partei C 19 990 und Partei D 9990 (zusammen also 120 000 Stimmen), so erhielten nach der proportionalen Verteilung gem. RdNr. 2 die Partei A 6 Sitze, Partei B 3, Partei C 2 und Partei D einen Sitz.

Da Partei A somit die Hälfte der Sitze erhält, obwohl sie die Hälfte der Stimmen um 30 überschritten hat, billigt ihr Absatz 5 im Hinblick auf die absolute Mehrheit der Stimmen einen weiteren Sitz zu, der allerdings landesweit nur einmal zu vergeben ist. Die Sitzzahlen der anderen Parteien bleiben unverändert.

2. *Berechnungsbeispiel*

3. *5-Prozent-Klausel*

Boettcher / Höger  
 Lwaleg et al., 15. Aufl.  
 1994, S. 127 - 130



BAYERISCHER LANDTAG  
PRÄSIDENT

BAYERISCHER LANDTAG · Präsident · Maximilianeum · 81627 München

Herrn  
Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim  
Institut für Mathematik der Universität Augsburg  
Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen

Maximilianeum, 10.02.00  
81627 München  
Telefon (089) 41 26-2204  
Telefax (089) 41 26-13 92

86135 Augsburg

Sehr geehrter Herr Prof. Pukelsheim,

Sie haben sich aus Ihrer fachlichen Perspektive Gedanken über die Mehrheitsklausel des Landeswahlgesetzes gemacht. Zwar ist die politische Praxis derzeit noch nicht damit konfrontiert, aber theoretisch muss man sicher auf die von Ihnen geschilderten Möglichkeiten vorbereitet sein. Ich darf Ihnen daher auch in diesem Punkt die Anregung übermitteln, Ihre Erkenntnisse dem Innenministerium zur Verfügung zu stellen. Hier im Hause werde ich Ihren Brief dem Vorsitzenden des zuständigen Ausschusses für Verfassungs-, Rechts- und Parlamentsfragen, Herrn Kollegen Dr. Klaus Hahnzog, zur Kenntnis weiterleiten.

Ich danke Ihnen für Ihre Überlegungen, die beweisen, dass – entgegen einem weit verbreiteten Vorurteil – Mathematik keine reine spekulative Wissenschaft darstellt, sondern gerade im Bereich von Wahlarithmetik für die „zuteilende Gerechtigkeit“ im Sinne Platons unverzichtbar ist.

Mit freundlichen Grüßen

Johann Böhm