

Nicht zur Veröffentlichung bestimmt!

N i e d e r s c h r i f t
über die 124. Sitzung
des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen
(zusammen mit dem Ausschuß für innere Verwaltung)
am 23. März 1977

Hannover, Landtagsgebäude

Tagesordnung:

- a) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der NGO, der NLO,
des Großraumgesetzes Hannover und des Großraumgesetzes
Braunschweig

Gesetzesvorlage der Fraktionen der CDU und der FDP -
Drucks. 2254

- b) Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des
Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes

Gesetzesvorlage der Fraktionen der CDU und der FDP -
Drucks. 2255

Hier: Anhörung von Prof. Dr. Niemeyer

Anwesend:

Mitglieder des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen:

| | | |
|-----|---|-----|
| 1. | Abg. Brandes, Bruno, Ausschußvorsitzender | CDU |
| 2. | " Dr. Blanke, Edzard | CDU |
| 3. | " Bosselmann, Gustav (i.V.d.Abg. Dierkes). | CDU |
| 4. | " Hartmann, Winfried | CDU |
| 5. | " Frau Dr. Rudolph-Heger, Eva-Brigitte | CDU |
| 6. | " Scharnhorst, Gerhard | CDU |
| 7. | " von Soosten, Udo | CDU |
| 8. | " Stender, Herbert | CDU |
| 9. | " Baumgarten, Wilhelm | SPD |
| 10. | " Drechsler, Hans-Alexander | SPD |
| 11. | " Hinsche, Wilhelm | SPD |
| 12. | " Fricke, Ernst (i.V.d.Abg. Klay). | SPD |

| | | |
|-----|--|-----|
| 13. | Abg. Mader, Wilhelm | SPD |
| 14. | " Radloff, Heinz (i.V.d.Abg. Pennigsdorf). | SPD |
| 15. | " Schäfer, Hans | SPD |
| 16. | " Schlüter, Walter | SPD |
| 17. | " Hedergott, Winfrid | FDP |

Mitglieder des Ausschusses für innere Verwaltung:

| | | |
|-----|---|-----|
| 1. | Abg. Kammann (Varel), Wilhelm, Ausschußvorsitzender | SPD |
| 2. | " Feindt, Hans (i.V.d.Abg. Grube). | CDU |
| 3. | " Jahn, Ernst-Henning | CDU |
| 4. | " Reinemann, Rolf (i.V.d.Abg. Knemeyer). | CDU |
| 5. | " Lauenstein, Carl | CDU |
| 6. | " Bothe, Cord (i.V.d.Abg. Remmers) | CDU |
| 7. | " Thole, Alfred | CDU |
| 8. | " Warnecke, Heinrich | CDU |
| 9. | " Oestmann, Karl-Dieter (i.V.d.Abg. Weiß). | CDU |
| 10. | " Bosse, Helmuth | SPD |
| 11. | " Franzke, Erich | SPD |
| 12. | " Hildebrand, Hermann | SPD |
| 13. | " Holtz, Erich | SPD |
| 14. | " Lehnert, Richard | SPD |
| 15. | " Dr. Peil, Eckehart | SPD |
| 16. | " Weber (Moormerland), Harm | SPD |
| 17. | " Rehkopf, Kurt | FDP |

Ministerialvertreter:

a) Vom Ministerium der Justiz:

Ministerialrat Dr. Litten;

b) vom Ministerium des Innern:

Ministerialrat Dr. Dronsch,
Regierungsdirektor Dr. Hillmann,
Regierungsdirektor Norda.

Angehört wurde:

Herr Prof. Dr. Niemeyer, Lehrstuhl I für Mathematik
der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen.

Von

Von der Landtagsverwaltung:

Kayser,
Wilke.

Vom Gesetzgebungs- und Beratungsdienst:

Dr. Giesing (Mitglied),
Dr. Agena.

Niederschrift: Stenographischer Dienst - Kaecke.

Vors. Abg. Brandes eröffnete die Sitzung um 15.15 Uhr.

Zur Tagesordnung:

Zur Tagesordnung:

- a) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der NGO, der NLO, des Großraumgesetzes Hannover und des Großraumgesetzes Braunschweig

Gesetzesvorlage der Fraktionen der CDU und der FDP - Drucks. 2254

- b) Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes

Gesetzesvorlage der Fraktionen der CDU und der FDP - Drucks. 2255

Hier: Anhörung von Prof. Dr. Niemeyer

Der Rechtsausschuß hat die Anhörung in der 122. Sitzung beschlossen. Zur Vorbereitung der Anhörung hat der Gesetzgebungsdienst Herrn Prof. Dr. Niemeyer im Auftrag des Ausschusses eine Reihe von Fragen gestellt und ihn über die bei der Beratung der Gesetzentwürfe zur Änderung des Kommunalverfassungsrechts aufgetretenen Probleme unterrichtet. Zu der Anhörung lagen "Rechenbeispiele nach Niemeyer" vor, die der Gesetzgebungsdienst für Grenzfälle aufgestellt hatte (vgl. Anlage 1).

Herr Prof. Dr. Niemeyer betonte einleitend, daß es sich bei dem vom Rechts- und vom Innenausschuß diskutierten Proportionalverfahren, das in den Gesetzentwürfen zur Änderung des Kommunalverfassungsrechts für die Verteilung der Mandate im Rat und im Kreistag sowie der Ausschußsitze vorgesehen ist, nicht um ein "Verfahren Niemeyer" handele. Das Proportionalverfahren sei schon sehr alt und stamme von Thomas Hare. Er habe nur seinerzeit den Bundestag, als dort Schwierigkeiten mit der Verteilung der Sitze in den Ausschüssen auftraten, darauf aufmerksam gemacht, daß neben d'Hondt auch ein anderes Verfahren existiere.

Herr Prof. Dr. Niemeyer sah seine Aufgabe bei der Anhörung darin, auch auf die Schwierigkeiten einzugehen, die bei dem d'Hondtschen Verfahren ebenso wie beim Proportionalverfahren eintreten könnten, und nach Möglichkeit Verbesserungen aufzuzeigen, ohne ein bestimmtes Verfahren oder gar das Verfahren zu vertreten, das fälschlicherweise nach ihm benannt worden sei.

Bei allen Wahlsystemen - jedenfalls im Verhältniswahlrecht - gehe es darum, die Mandate entsprechend den für die einzelnen Parteien oder Gruppen abgegebenen Stimmen möglichst gerecht zu verteilen. Das lasse sich aber nicht völlig exakt machen, weil die genau proportionale Aufteilung (Zahl der auf eine Partei entfallenen Stimmen, geteilt durch die Zahl der insgesamt abgegebenen Stimmen und multipliziert mit der Zahl der zu vergebenden Mandate) in aller Regel keine ganzen Zahlen ergebe. Man müsse also ein Verfahren finden, um diese Proportionalzahlen in ganze Zahlen zu übersetzen.

Zunächst ging Herr Prof. Dr. Niemeyer das in der Begründung zum Fünften Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes - Drucks. 2255 - angegebene Beispiel durch: Die vier Parteien A, B, C und D bewerben sich um 21 Mandate und haben 10 000, 8 000, 4 000 bzw. 3 000 Stimmen erhalten. Nach dem Proportionalverfahren sind $8 + 6 + 3 + 2 = 19$ Mandate entsprechend den ganzen Zahlen der mathematischen Proportion zu vergeben und zwei Mandate nach den höchsten Zahlenbruchteilen; sie entfallen auf die Parteien B und D. Für ein Mandat sind 1 190,5 Stimmen erforderlich.

Die Zahlenbruchteile in der Reihenfolge der Parteien A bis D

| | | | | |
|----------------|------|------|------|--------------|
| betragen | 8,40 | 6,72 | 3,36 | 2,52 |
| das entspricht | 476 | 857 | 429 | 619 Stimmen, |

die noch nicht verbraucht sind. Die Verteilung nach den höchsten Zahlenbruchteilen entspricht also der Verteilung nach den meisten Reststimmen (vgl. Anlage 2 Beispiel 1).

Herr Prof. Dr. Niemeyer wies darauf hin, daß d'Hondt die Restmandate auch nach den Restzahlen verteile, diese aber anders gewichte. Das verdeutlichte er an den (Zeitungsmeldungen entnommenen) Ergebnissen der letzten Bundestagswahl.

| | Zweitstimmen | Sitzanteil (Proportionalzahl) | Reststimmen |
|---------------|--------------|----------------------------------|-------------|
| SPD | 16 099 109 | 213,00057 | 43 |
| CDU | 14 367 302 | 190,08776 | 6 663 |
| CSU | 4 027 409 | 53,28496 | 21 538 |
| FDP | 2 995 085 | 39,62672 | 47 369 |
| Gesamtstimmen | 37 488 905 | | |

Für ein Mandat waren 75 582,5 Stimmen erforderlich; es waren 496 Abgeordnete zu wählen (vgl. Anlage 2 Beispiel 2).

Nach dem d'Hondtschen Verfahren - Gewichtung in Richtung der stärksten Partei - bekam die SPD den letzten Sitz auf 43 Reststimmen, während 47 369 Reststimmen leer ausgingen. Nach dem Proportionalverfahren wäre dieser Sitz an die FDP gegangen.

Sodann ging Herr Prof. Dr. Niemeyer auf die Schwierigkeiten beim Proportionalverfahren ein, die bei den Ausschlußberatungen deutlich geworden waren. Es könne vorkommen, daß eine Partei zwar die absolute Mehrheit der Stimmen habe, aber nicht die absolute Mehrheit der Mandate bekomme. Wenn zum Beispiel 101 Mandate zu vergeben seien, könne sich auf Grund der abgegebenen Stimmen folgendes Bild ergeben (vgl. Anlage 2 Beispiel 3):

| | Proportionalzahl | Sitze |
|----------|------------------|--------|
| Partei A | 50,60 | 50 |
| Partei B | 40,65 | 40 + 1 |
| Partei C | 9,75 | 9 + 1 |

} 51

Die Partei A habe die absolute Mehrheit der Stimmen, aber im Rat hätten die Parteien B und C zusammen die Mehrheit.

Dieser Effekt, daß eine Partei die Mehrheit der Stimmen, aber nicht die Mehrheit der Mandate erhalte, könne also in der Tat eintreten, aber jedes Wahlsystem habe seine Schwächen. Bei der Unterhauswahl 1951 in Großbritannien hätten die Labour Party 48,8 % der Stimmen und die Konservativen 48 % der Stimmen erhalten, dennoch sei die absolute Mehrheit der Sitze im Unterhaus den Konservativen zugefallen.

Bei d'Hondt könne der umgekehrte Effekt auftreten, und das sei seinerzeit auch die Schwierigkeit bei der Besetzung der Ausschüsse im Bundestag gewesen: Die zwei koalierenden Parteien hätten zusammengerechnet die Mehrheit der Stimmen, aber nach d'Hondt nicht die Mehrheit in den Ausschüssen gehabt. Zur Erläuterung führte Herr Prof. Dr. Niemeyer das folgende Rechenbeispiel an, das von 101 insgesamt zu vergebenden Mandaten ausgeht (vgl. Anlage 2 Beispiel 4):

| | Sitzanteil | nach dem Proportionalverfahren | nach d'Hondt |
|----------|------------|-----------------------------------|-----------------|
| Partei A | 50,096 | 50 | <u>51</u> |
| Partei B | 40,198 | 40 | 40 |
| Partei C | 10,706 | 11 | 10 |

In diesem Falle hätte also nach d'Hondt Partei A die Mehrheit der Sitze, ohne die absolute Mehrheit der Stimmen erhalten zu haben. Man könnte vielleicht sagen, Partei B und Partei C hätten eine gemeinsame Liste aufstellen sollen, aber sie hätten ja - von allem anderen abgesehen - nicht vorher wissen können, wie die Wahl ausgehen und ob sich rein zahlenmäßig eine gemeinsame Liste als zweckvoll erweisen würde.

Herr Prof. Dr. Niemeyer sagte weiter, für das Proportionalverfahren bestehe eine Reparaturmöglichkeit, die aber ein wenig nach "Flickschusterei" aussehe: Man könnte nur in den Fällen, wo eine Partei die absolute Mehrheit der Stimmen erhalten habe, ohne die Mehrheit der Sitze zu bekommen, von der vorgegebenen Verteilung nach den Zahlenbruchteilen abweichen und dieser Partei vorrangig einen Restsitz zuteilen. Das wäre keine wesentliche Änderung des Verfahrens, zumal sich in diesen Fällen die Zahlenbruchteile nicht viel unterschieden; denn wenn diese Partei die absolute Mehrheit der Stimmen habe, müsse bei der Proportionalzahl hinter dem Komma ein Bruch stehen, der größer als 0,5 sei. Die Ungenauigkeit (Umfang der Korrektur) betrage also höchstens 0,5. Die

Partei A würde nach der Korrektur im vorstehenden Beispiel 51 Sitze bekommen. Die anderen Zahlenbruchteile wären mit den weiteren Restsitzen - soweit vorhanden - der Reihenfolge nach zu bedienen.

Herr Prof. Dr. Niemeyer vertrat die Auffassung, daß diese Reparatur milder sei als die Abweichungen, die sich nach d'Hondt ergeben könnten. Das d'Hondtsche Verfahren bevorzuge eine starke Partei, ob sie nun die absolute Mehrheit habe oder nicht. Die hier vorgeschlagene Reparatur würde aber die stärkste Partei nur dann fördern, wenn sie eine knappe Mehrheit habe. In dem vorstehenden Beispiel müsse die Proportionalzahl zwischen 50,5 und 51 liegen und die anderen Zahlenbruchteile müßten größer sein, sonst sei die Reparatur nicht notwendig. Mehr habe er zu dem Proportionalverfahren in diesem Zusammenhang nicht anzubieten; wenn man das nicht wolle, müsse man eben d'Hondt nehmen.

Vors. Abg. Brandes hatte die Frage, ob man, wenn man die Verzerrung bei d'Hondt korrigieren wolle, ähnlich verfahren müßte, wie eben für das Proportionalverfahren dargestellt, und vermutete, daß dabei die Korrektur einen größeren Umfang hätte. - Herr Prof. Dr. Niemeyer bejahte dies und fügte hinzu, das d'Hondtsche Verfahren werde jetzt wegen seiner Bevorzugung der starken Parteien öfter einer Kritik unterzogen. Die skandinavischen Länder zum Beispiel seien 1953 von dem d'Hondtschen Verfahren zu einem anderen Divisorenverfahren übergegangen, von denen es eine ganze Reihe gebe. Wenn man den bei d'Hondt auftretenden Effekt etwas mildern wolle, könne man, anstatt die Stimmzahlen durch 1, 2, 3 ... zu dividieren, durch andere Zahlenreihen dividieren, zum Beispiel durch 1, 3, 5 ... (Verfahren St. Laguë). Die skandinavischen Länder verwendeten die Reihe 1,4, 3, 5, 7 ... Freilich könnte man hier fragen, warum man gerade auf diese Zahlen verfallen sei.

Herr Prof. Dr. Niemeyer bestätigte die Auffassung von Herrn Kayser daß auch nach dem Proportionalverfahren eine Partei, obwohl sie knapp die absolute Mehrheit der Stimmen verfehlt habe, dennoch die Mehrheit der Mandate bekommen könne. Dies komme hier aber

sehr

sehr viel seltener vor als bei d'Hondt. Irgendeine Schwierigkeit gebe es bei jedem Verfahren. Letztlich sei eine politische Entscheidung zu treffen. Desgleichen bestätigte Herr Prof. Dr. Niemeyer die Auffassung von Herrn Dr. Giesing, daß sich bei d'Hondt im Gegensatz zum Proportionalverfahren niemals eine absolute Mehrheit der Stimmen in eine Minderheit der Mandate verwandeln könne.

Abg. Hedergott zog aus dem bisherigen Verlauf der Anhörung den Schluß, daß sich nach d'Hondt häufiger als nach dem Proportionalverfahren zum Beispiel im Verwaltungsausschuß eine absolute Mehrheit für eine Partei ergeben könne, die im Rat nicht die absolute Mehrheit habe. Wenn man dies verhindern wolle, müsse bei d'Hondt offenbar die Korrektur größer sein als beim Proportionalverfahren. Wenn man sicherstellen wolle, daß eine absolute Mehrheit der Stimmen immer eine absolute Mehrheit der Mandate zur Folge habe, könne man durchaus die Vorweg-Zuteilung eines Restsitzes an die Partei mit der absoluten Stimmenmehrheit vorsehen, zumal sich die Notwendigkeit zu solcher Reparatur nur sehr selten ergeben werde.

Sodann ging Abg. Hedergott auf ein Rechenbeispiel ein, an dem eine größere Schwierigkeit deutlich geworden sei:

| Partei | A | B | C | D |
|------------------|-------|-------|------|------|
| Proportionalzahl | 20,01 | 10,01 | 4,01 | 0,02 |

Der Abgeordnete fragte, ob, wenn 35 Sitze zu vergeben wären, nach dem Proportionalverfahren die Partei D den Restsitz bekommen müßte, obwohl sie von der für die Erringung eines Mandats notwendigen Stimmzahl meilenweit entfernt sei. - Herr Prof. Dr. Niemeyer wies darauf hin, daß die obige Zahlenreihe in der Praxis bei vier Parteien nicht auftreten könne, weil die Summe der Zahlenbruchteile immer eins ergeben müsse, im vorstehenden Beispiel aber nur 0,05 ausmache. Bei 99 Parteien seien lauter solche kleinen Zahlenbruchteile allerdings denkbar.

Abg. von Soosten nannte als Voraussetzung für das angestrebte Wahlsystem:

- a) Wer die absolute Mehrheit der Stimmen hat, muß auch die absolute Mehrheit im Rat bekommen.
- b) Die absolute Mehrheit im Rat muß mindestens auch im Verwaltungsausschuß zur absoluten Mehrheit der Sitze führen.
- c) Es sollte verhindert werden, daß Splittergruppen in das Parlament hineinkommen.

Zur Erläuterung fügte der Abgeordnete hinzu, das Proportionalverfahren mit seiner Begünstigung der Kleineren animiere etwas zur Bildung von Wählergemeinschaften. - Abg. Baumgarten vertrat hinsichtlich der kleineren Wählergruppen - man könne nach dem Proportionalverfahren unter Umständen schon mit sehr wenigen Stimmen ein Mandat erringen - dieselbe Auffassung und wies darauf hin, daß das Grundgesetz aus gegebener Veranlassung - man brauche nur an Weimar zu denken - auf eine starke Mehrheit abziele.

Vors. Abg. Brandes unterstrich die von dem Abg. von Soosten unter a) und b) aufgestellten Forderungen. - Herr Prof. Dr. Niemeyer erklärte, die in diesen Forderungen liegenden Bedenken seien verständlich, aber ihnen könne mit der jetzt vorgeschlagenen Modifikation Rechnung getragen werden. - Sodann ging er die Beispiele durch, die der Gesetzgebungsdienst zur Darstellung von Grenzfällen aufgestellt hatte (vgl. Anlage 1). Diese Ausführungen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Bei dem Beispiel I (Rat der Stadt Hannover, Verwaltungsausschuß) würde sich nach dem Proportionalverfahren einschließlich Korrektur dieselbe Sitzverteilung im Verwaltungsausschuß wie nach d'Hondt ergeben. Die ohne Korrektur eintretende Verschiebung der Mehrheit wäre also aufgehoben.

Ein etwas modifiziertes Beispiel mit einer Berechnung nach d'Hondt (vgl. Anlage 2 Beispiel 6):

| | | | | |
|------------|------|--------------|---|------------------------------|
| Fraktion A | 32 | Sitze im Rat | 6 | Sitze im Verwaltungsausschuß |
| " | B 29 | " | 5 | " |
| " | C 4 | " | 0 | " |

Hier tritt also bei d'Hondt der Umkehreffekt auf: Obwohl die Fraktion A im Rat nicht die Mehrheit hat, fällt sie ihr im Verwaltungsausschuß zu. Die Bildung einer Zählgemeinschaft würde das zwar hier verhindern, ist aber bei einer Urwahl nicht möglich.

Bei dem Beispiel mit 19 Ratsherren und 7 Beigeordneten im Verwaltungsausschuß (vgl. Anlage 1 S. 2 unten und Beispiel 7 in Anlage 2) ergibt sich bei einer Sitzverteilung von 10 : 5 : 2 : 2 im Rat für den Verwaltungsausschuß nach dem Proportionalverfahren eine Sitzverteilung von 3 : 2 : 1 : 1 und nach d'Hondt von 4 : 2 : 0 : 0, wobei noch zwischen den Parteien A, C und D ein Sitz ausgelost werden muß. Bei dieser Auslosung könnte sich auch die Sitzverteilung 5 : 2 : 0 : 0 ergeben. Dies zeigt, daß d'Hondt überproportional viel für die großen Parteien bringen kann. Ein Beispiel für die "Gefräßigkeit" des d'Hondtschen Verfahrens (s. Beispiel 8 in Anlage 2):

| Partei | Sitze im Rat | Sitze im Verw. Ausschuß | | Proportionalzahlen |
|--------|--------------|-------------------------|----------|--------------------|
| | | Prop. Verfahren | d'Hondt | |
| A | 13 | 5 | 6 | 4,79 |
| B | 3 | 1 | 1 | 1,10 |
| C | 2 | 1 | 0 | 0,74 |
| D | 1 | 0 | 0 | 0,37 |
| | <u>19</u> | <u>7</u> | <u>7</u> | <u>7,00</u> |

Abg. Hedergott entnahm den bisherigen Ausführungen als Positivum für das d'Hondtsche Verfahren, daß es sicherstelle, daß die absolute Mehrheit der Stimmen auch die absolute Mehrheit der Sitze im Rat sichere. Dem stehe aber entgegen, daß Parteien oder Gruppen, die nach der Zahl der Wählerstimmen ein Anrecht darauf hätten, im Rat vertreten zu sein, durch die Begünstigung der starken Parteien ausgeschlossen würden. Es sei also

abzuwägen

abzuwägen zwischen dem Prinzip, selbst in seltenen Grenzfällen die Mehrheit der Sitze für die Partei mit der Mehrheit der Stimmen zu sichern, und dem Prinzip, daß nicht ganze Gruppen der Bevölkerung ohne Vertretung im Rat bleiben dürften.

Zu dem Beispiel I auf Seite 1 der Anlage 1 wies der Abgeordnete darauf hin, daß nach dem Proportionalverfahren einschließlich Korrektur die Mehrheit der Sitze im Rat - wie bei d'Hondt - bei der Partei mit der Mehrzahl der Stimmen bleibe, daß aber dann eine Partei leer ausginge. Wenn die Zahlenbruchteile zwischen den Fraktionen B und C vertauscht wären, würde sich auch in diesem Fall nach dem Proportionalverfahren die größere Stimmengerechtigkeit ergeben. In Wahrheit würden die Prinzipien der größeren Gerechtigkeit bei der Stimmenausswertung nur durch den zusätzlich eingeführten Korrektoreffekt durchbrochen mit dem Ziel, in jedem Fall eine bestehende absolute Mehrheit zu sichern. Das Proportionalverfahren sei aber immer noch gerechter als das d'Hondtsche Verfahren.

Vors. Abg. Brandes fragte, ob man wohl einen Schwellenwert ermitteln könne, von dem an es keinen Sitz im Rat mehr geben solle, um Splittergruppen fernzuhalten. - Herr Prof. Dr. Niemeyer antwortete, bei dem Proportionalverfahren wäre es etwas problematisch, zum Beispiel Zahlenbruchteile unter 0,5 nicht mehr zu berücksichtigen, denn dann könnte unter Umständen ein Sitz im Rat unbesetzt bleiben. Das wäre zum Beispiel der Fall bei Proportionalzahlen von 6,30, 5,20, 4,25 und 1,25. Zwar könne dies auch aus anderen Gründen vorkommen, aber das sei ein Effekt, der nicht zu oft riskiert werden sollte.

Auf eine Frage von Herrn Dr. Giesing, ob man vielleicht in zwei Rechengängen vorgehen und bei dem ersten Rechengang Zahlenbruchteile unter 0,5 ausscheiden könnte, um dann nochmals zu verteilen, antwortete Herr Prof. Dr. Niemeyer, dies habe denselben Effekt wie das Verfahren Hagenbach-Bischoff, es begünstige etwas die starken Parteien.

Wegen der Behandlung von kleinen Gruppen wies Herr Prof. Dr. Niemeyer darauf hin, daß nach d'Hondt auch kleine Gruppen mit einer Proportionalzahl von 1,0001 einen Sitz erhielten, aber mit 0,9999 noch aufgefressen werden könnten. Das d'Hondtsche Verfahren habe insoweit ein kleines Element des Mehrheitswahlrechts in sich.

Zu dem Beispiel 1 auf Seite 2 der Anlage 1 oben - die Partei A hat nicht die Mehrheit der Stimmen, erhält aber nach dem Proportionalverfahren die Mehrheit der Mandate - erklärte Herr Prof. Dr. Niemeyer, dies könne sowohl beim Proportionalverfahren wie beim d'Hondtschen Verfahren eintreten, sei aber beim Proportionalverfahren sehr viel seltener.

Zu dem auf Seite 2 der Anlage 1 unten aufgeführten Beispiel wies Herr Kayser darauf hin, daß, wenn sich die Fraktion A in zwei Gruppen zu fünf Ratsherren aufteile, jede Gruppe die Proportionalzahl 1,84 erhalte, was je zwei Sitzen im Verwaltungsausschuß entspräche. Die Fraktion A insgesamt würde dann über vier Sitze verfügen, während Fraktion C oder Fraktion D leer ausginge.

Zu Seite 3 der Anlage 1 erläuterte Herr Kayser, bei dem Beispiel I erhalte die Partei A - immer nach dem Proportionalverfahren - keine absolute Mehrheit im Rat, wohl aber bei dem Beispiel II, das von derselben Stimmenzahl für die Partei A und von derselben Gesamtstimmenzahl ausgehe. Die Frage, ob Partei A die absolute Mehrheit im Rat erhalte, hänge in diesem Falle davon ab, wie sich die übrigen Wählerstimmen auf die Parteien B und C verteilten. Dabei mache die Verschiebung zwischen den beiden Parteien B und C nur 60 Stimmen aus. Bei dem Beispiel III habe die Partei A - immer bei 5 000 Stimmen insgesamt - 40 Stimmen weniger als bei dem Beispiel I, damit nicht mehr die absolute Mehrheit der Wählerstimmen und nach dem Proportionalverfahren doch die absolute Mehrheit im

Rat, wieder abhängig davon, wie sich die anderen Stimmen auf die Parteien B und C verteilen. (Die Sitzverteilung nach d'Hondt ist auf der Anlage 1 mit angegeben.)

Herr Prof. Dr. Niemeyer bestätigte, daß die Beispiele auf Seite 3 der Anlage 1 korrekt gerechnet seien. Bei dem Beispiel I würde die Korrektur zur absoluten Mehrheit für die Mehrheitspartei führen; bei den Beispielen II und III führe die Sitzverteilung nach d'Hondt zu den gleichen Ergebnissen wie das Proportionalverfahren.

Abg. Hedergott ließ eine Frage des Inhalts einfließen, warum der Gesetzgebungsdienst vor allem auf Schwierigkeiten bei dem Proportionalverfahren und nicht auch bei dem d'Hondtschen Verfahren hinweise. - Dazu sagte Herr Dr. Giesing, das d'Hondtsche Verfahren sei in den letzten Jahren überall angewendet worden und durch die Rechtsprechung abgesichert; es habe sich praktisch bewährt. Wenn nun etwas Neues eingeführt werden solle, habe der Gesetzgebungsdienst die Verpflichtung, dieses Neue auf alle möglicherweise vorhandenen undichten Stellen hin abzutasten. Das Bundesverfassungsgericht habe in Band 16 Seite 144 festgestellt:

Es trifft zwar zu, daß das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren nicht immer zu völlig proporzgerechten Ergebnissen führt. Andererseits besteht aber Einigkeit darüber, daß es - bei beweglichen Wahlquotienten - ein exakteres praktisch durchführbares System, das zu gerechteren Ergebnissen führen würde, nicht gibt (vgl. dazu BayVerfGH, VGHE N.F. 14 II S. 17 ff. mit weiteren Nachweisen).

Ohne behaupten zu wollen, daß unbedingt richtig sei, was das Bundesverfassungsgericht sage, müsse der Gesetzgebungsdienst doch von dieser Feststellung ausgehen; daher die vielen Fragen des Gesetzgebungsdienstes zu dem neu vorgesehenen Proportionalverfahren.

Herr Prof. Dr. Niemeyer erklärte, geringe Verschiebungen bei den Stimmzahlen könnten auch nach d'Hondt - Beispiele dafür wolle er gern nachliefern - zu Verschiebungen der Mandatsverteilung führen. Eine Listenteilung könne allerdings bei dem

Proportionalverfahren im Gegensatz zu d'Hondt positive Effekte bringen; das sei ein gewisser Nachteil - Herr Dr. Giesing warf ein, d'Hondt habe gewissermaßen einen Konzentrationseffekt und das Proportionalverfahren einen Entflechtungseffekt.

Sodann stellte Herr Dr. Giesing Herrn Prof. Dr. Niemeyer einige Fragen, die vermutlich in den weiteren Sitzungen eine Rolle spielen würden. In den Ausschüssen sei schon darauf hingewiesen worden, daß bei der Anwendung des Proportionalverfahrens zur Besetzung der Ratsausschüsse und des Verwaltungsausschusses eine Fraktion, die in der Vertretungskörperschaft die absolute Mehrheit der Mandate habe, im Verwaltungsausschuß in die Minderheit geraten könne. Demgegenüber sei aber auch darauf hingewiesen worden, daß eine ähnliche, allerdings umgekehrte "Verfälschung" auch bei Anwendung des d'Hondtschen Verfahrens eintreten könne: Bei der Anwendung von d'Hondt nach bisherigem Recht könne es vorkommen, daß eine Fraktion, die im Rat nicht die absolute Mehrheit habe, im Verwaltungsausschuß im Besitz der absoluten Mehrheit sei, was allerdings auch beim Proportionalverfahren der Fall sein könne. - Herr Dr. Giesing fragte, ob die Wahrscheinlichkeit, daß eine solche Umkehrung nach dem Proportionalverfahren eintrete, etwa wesentlich größer sei, weil bei mehreren kleinen Gruppen mehr Zahlenbruchteile entstünden, die bedient werden müßten, während d'Hondt durch leichte Bevorzugung der größten Gruppe diesen Umkehreffekt wesentlich seltener herbeiführe.

Herr Prof. Dr. Niemeyer erklärte, man könne - unter der Prämisse, daß alle Stimmenverhältnisse von gleicher Wahrscheinlichkeit seien - eine Wahrscheinlichkeit für die Häufigkeit dieses Effekts ausrechnen. Er habe das bisher

nicht

nicht getan, sei aber bereit, das nachzuliefern. Eines freilich könne er sofort sagen: Wenn man das Proportionalverfahren so modifiziere, wie von ihm vorgeschlagen, werde der Umkehreffekt seltener eintreten als bei d'Hondt. Der umgekehrte Fall, daß eine Partei nicht die absolute Mehrheit der Stimmen habe, aber trotzdem die absolute Mehrheit der Mandate bekomme, sei beim Proportionalverfahren deutlich seltener.

Als nächstes bat Herr Dr. Giesing um eine Beurteilung der Wirkung des Proportionalverfahrens und des d'Hondtschen Verfahrens in bezug auf Splittergruppen. Er fragte, ob es richtig sei, daß das d'Hondtsche Verfahren die natürliche Nebenwirkung einer Sperrklausel bei der Wahl deswegen habe, weil rund gerechnet zur Erringung eines Mandats immer eine Stimmenzahl erforderlich sei, die dem Verhältnis eines Mandats zur Zahl der insgesamt zu vergebenden Mandate entspreche. Bei 33 Ratsmandaten wäre das $\frac{1}{33}$ oder rund 3 %, was einer Sperrklausel von 3 % entspräche. Demgegenüber könne nach dem Proportionalverfahren ein Mandat schon von sehr kleinen Splittergruppen errungen werden, sofern diese nur für sie einen im Verhältnis zu den anderen Parteien und Gruppen günstigen Zahlenbruchteil errängen.

Herr Prof. Dr. Niemeyer bejahte dies in den wesentlichen Punkten. Das d'Hondtsche Verfahren habe im Grunde die Wirkung einer Sperrklausel; es treffe es zu, daß es nach dem Proportionalverfahren auch zur Berücksichtigung relativ kleiner Gruppen kommen könne. Man könnte erwägen, wie beim Bundeswahlgesetz eine Art Sperrklausel vorzusehen. Bei den Wahlen zum Bundestag summierten sich diese Effekte: Die Sperrklausel schließe die Splittergruppen aus, und die größeren Parteien würden durch das d'Hondtsche Verfahren gegenüber den kleineren Parteien, die in den Bundestag hineinkämen, überproportional begünstigt. - Demgegenüber würde, so warf Herr Dr. Giesing ein, das Proportionalverfahren, verbunden mit einer Sperrklausel, eine Art Wellenlinie darstellen. Die Kleinsten würden ausgeschlossen, aber diejenigen, die es schafften, lägen dann gut im Rennen.

Die nächste Frage von Herrn Dr. Giesing bezog sich auf den Zwang zur Umbildung von Ausschüssen einschließlich des Verwaltungsausschusses, der in § 51 Abs. 5 NGO alter und neuer Fassung vorgesehen ist für den Fall, daß die Zusammensetzung der Ausschüsse nicht mehr dem Verhältnis der Stärke der Fraktionen und Gruppen entspricht und ein entsprechender Antrag aus der Mitte des Rats gestellt wird. Die Frage ging dahin, ob es zutreffe, daß nach dem Proportionalverfahren dieser Tatbestand einer notwendigen Umbildung wesentlich leichter eintreten könne als bei dem Verfahren nach d'Hondt, da schon der Übertritt eines einzelnen Ratsmitglieds zu einer anderen Gruppe zu einer Veränderung sämtlicher Zahlenbruchteile führe, und ob dadurch, was den Umbildungszwang betreffe, das Proportionalverfahren zu wesentlich instabileren Gremien führen könne als das d'Hondtsche Verfahren.

Herr Prof. Dr. Niemeyer räumte ein, daß schon der Wechsel eines Ratsherrn zu einer anderen Fraktion zu Veränderungen in der R a n g f o l g e aller Zahlenbruchteile führen könne. Vermutlich - das habe er aber noch nicht durchgerechnet - seien die Auswirkungen nach dem Proportionalverfahren größer, aber sie seien auch nach dem d'Hondtschen Verfahren möglich. - Herr Dr. Giesing warf ein, bei Anwendung des d'Hondtschen Verfahrens müßte der Wechsel, um gleiche Auswirkungen zu erzeugen, entweder massiv sein oder die betreffenden Zahlen müßten bereits an der Grenze zu Veränderungen gelegen haben. - Herr Prof. Dr. Niemeyer bemerkte, das gelte auch für das Proportionalverfahren.

Herr Dr. Giesing sagte weiter, wenn es richtig sei, daß bei der Bildung von Ratsausschüssen zwar auch nach dem d'Hondtschen Verfahren die Minderheit im Rat sich zu einer Mehrheit im Ausschuß verwandeln könne - wie 1969 im Bundestag -, dann stelle sich die Frage, ob diese Wirkung bei d'Hondt nicht dadurch kompensiert werde, daß diese Ratsmehrheit sich immer zu einer Gemeinschaft

- Zählgemeinschaft, Gruppe, Fraktion - zusammenschließen könne mit der Folge, daß der vorher stärksten Fraktion der eine "kippende" Sitz wieder abgenommen werden könne. - Dies sei im Prinzip richtig gesehen, erklärte Herr Prof. Dr. Niemeyer, gelte aber nicht für die Urwahl, denn dann müßten sich die betreffenden Parteien vorher zusammenschließen und könnten in diesem Fall ebensogut eine gemeinsame Partei bilden. Welche Wirkung ein Zusammenschluß zum Zweck der Zählgemeinschaft sonst noch im Rat habe, könne er nicht übersehen.

Herr Dr. Giesing bat um eine Stellungnahme zu im Anschluß an das Hare-Verfahren entwickelten anderen Wahlzahlverfahren, nämlich der Methode Hagenbach-Bischoff und dem modifizierten Wahlzahlverfahren, bei denen versucht werde, die Zahl der lediglich über "Reste" - Zahlenbruchteile - zu verteilenden Mandate zu verringern. Bei der Methode Hagenbach-Bischoff geschehe das zum Beispiel dadurch, daß man nicht durch die Zahl der zu vergebenden Mandate, sondern durch eine um eins höhere Zahl teile.

Herr Prof. Dr. Niemeyer führte aus, bei der Methode Hagenbach-Bischoff werde auf diese Weise ein Sitz mehr bei den ganzzahligen Anteilen verteilt, was sich zu Lasten der Brüche auswirke. Dies habe den Effekt, daß die stärkeren Parteien etwas bevorzugt würden.

Eine Frage von Herrn Dr. Giesing, ob er die von ihm vorgeschlagene Korrekturmethode den anderen Wahlzahlverfahren vorziehen würde, bezeichnete Herr Prof. Dr. Niemeyer als schwierig. Sein Korrekturvorschlag gehe im Effekt nicht so weit wie die Methode Hagenbach-Bischoff, die übrigens in der Schweiz und in Österreich angewendet werde.

Zu den übrigen, für die Verteilung der Restmandate entwickelten Verfahren, nämlich

- a) zu der Methode des kleinsten Überrestes,
- b) zu dem Verfahren des größten Durchschnitts und
- c) zu der sogenannten automatischen Methode

führte Herr Prof. Dr. Niemeyer aus, das Verfahren, den Restsitz der Partei mit den wenigsten Reststimmen bzw. dem kleinsten Überrest zu geben, erscheine widersinnig. Das automatische Verfahren sei bei den Reichstagswahlen in der Zeit der Weimarer Republik angewendet worden. Dabei würden die auf die ganzzahligen Anteile entfallenden Mandate zugeteilt und die Reste auf einer höheren Ebene verwertet, die dann noch verbleibenden Reste nochmals auf einer höheren Ebene (Reichsliste). Dies sei ein sehr genaues Verfahren, setze aber verschiedene Ebenen voraus und sei deshalb bei Kommunalwahlen nicht anwendbar.

Bei dem Verfahren des größten Durchschnitts werde nach Zuteilung der auf die ganzzahligen Anteile entfallenden Mandate ausgerechnet, wieviel Stimmen die einzelnen Parteien verbraucht hätten, um die zugeteilten Sitze zu erreichen. Das habe im Vergleich zum d'Hondtschen Verfahren den umgekehrten Effekt und bevorzuge bei gleichen Resten die kleinste Partei. - Abg. Hedergott warf ein, niemand wolle eine Bevorzugung, man suche vielmehr ein gerechtes Verfahren.

Herr Prof. Dr. Niemeyer sagte weiter, das Proportionalverfahren bevorzuge keine Partei; denn die Zahlen nach dem Komma könnten bei kleinen wie bei großen Parteien klein oder groß ausfallen und es könnten alle Zahlen hinter dem Komma auftreten. Er bestätigte die Auffassung von Herrn Dr. Giesing, daß das Proportionalverfahren alle Parteien unabhängig von ihrer Größe berücksichtige, d'Hondt aber proportional zu ihrer Größe.

Herr Dr. Giesing fragte, ob man sagen könne, daß nach dem Proportionalverfahren die Chance, über einen Zahlenbruchteil ein volles Mandat zu erhalten, für alle an der Wahl teilnehmenden Gruppen und Parteien unabhängig

von

von ihrer Größe gleich groß sei, daß aber die Frage, ob auf diesem Wege ein Mandat errungen werde, vom Zufall - nämlich vom Verhältnis der Stimmenzahlen zueinander - abhängt, letztlich also einem Lotterielos ähnele. Wenn diese Überlegung richtig sei, stelle sich die Frage, ob es auch zutreffe, daß, wenn sich zum Beispiel eine Partei mit 15 000 Stimmen und fünf Parteien mit zusammen 15 000 Stimmen gegenüberstünden, diese fünf Parteien zusammengenommen eine fünfmal so große Chance hätten, über einen Zahlenbruchteil ein volles Mandat zu erringen, wie die ihnen gegenüberstehende Partei, die allein über 15 000 Stimmen verfüge. - Herr Dr. Giesing machte dazu später deutlich, daß er das Wort "Zufall" nicht etwa diskriminierend, sondern nur beschreibend gemeint habe.

Herr Prof. Dr. Niemeyer erklärte, der Sachverhalt sei zwar richtig gesehen, die Frage sei aber schwierig zu beantworten. Zwar stecke in dem Proportionalverfahren ein Element des Zufalls, aber das gelte auch für alle anderen Verfahren. Wie sich die Verhältnisse hinter dem Komma entwickelten, könne man in der Tat als Zufall bezeichnen, obwohl dem Zahlenbruchteil auch Wählerstimmen entsprächen. d'Hondt bewerte im Grunde auch nur die Bruchteile, aber mit einer Gewichtung zugunsten der stärkeren Partei. Es sei möglich, daß durch eine gewisse Aufteilung in Listen der von Herrn Dr. Giesing dargestellte Effekt erzielt werde; ob man das aber vor der Wahl beeinflussen könne, sei eine andere Frage.

Abg. Hedergott wollte wissen, ob es zutreffe, daß die dargestellte Zufälligkeit nicht nur für das Proportionalverfahren gelte, soweit es die Zahlenbruchteile angehe, sondern auch für das d'Hondtsche Verfahren, ob es also auch vom Zufall abhängt, daß eine Partei nach dem d'Hondtschen Verfahren über das Komma hinwegrutsche oder nicht, indem sie auf eine Sitzanteilmahl von 1,01 oder 0,99 komme. - Herr Prof. Dr. Niemeyer erklärte, er wolle sich die Antwort auf die Frage überlegen, ob in dem dargestellten Beispiel alle fünf kleineren Parteien die Chance hätten, sämtlich über einen Zahlenbruchteil einen

zusätzlichen Sitz zu erhalten, unter der Voraussetzung, daß die Zahlen hinter dem Komma nicht voraussehbar seien und alle Zahlen hinter dem Komma vorkommen könnten.

Zu einer Frage von Ministerialrat Dr. Dronsch, ob und gegebenenfalls welche Probleme mit dem Proportionalverfahren aus Nordrhein-Westfalen - nur dort werde dieses Verfahren bislang angewendet - bekannt seien und ob dort vielleicht die Forderung erhoben worden sei, das d'Hondtsche Verfahren einzuführen, erklärte sich Herr Prof. Dr. Niemeyer überfragt, war jedoch bereit, sich danach zu erkundigen. - Herr Dr. Giesing warf ein, die Frage des in Nordrhein-Westfalen geltenden Landtagswahlrechts sei schon im Ausschuß für innere Verwaltung erörtert worden. - Herr Kayser fügte hinzu, dort bestehe eine Sperrklausel, die Zahl der zu vergebenden Mandate liege nicht fest und ein großer Teil der Mandate werde nach den Grundsätzen des Mehrheitswahlrechts durch direkte Wahl vergeben. - Abg. Hedergott erklärte, hier sei kein Vergleich zu den Kommunalwahlen in Niedersachsen möglich.

Abg. von Soosten fragte, ob die Vorwegzuteilung eines Restmandats im Falle einer Umkehrung der Mehrheitsverhältnisse beim Proportionalverfahren die Chancen von Splittergruppen verringere, zu einem Mandat zu gelangen. - Herr Prof. Dr. Niemeyer antwortete, dies gelte nur insoweit, als die Mehrheit dann schon vergeben sei und die restlichen Parteien sich in ein Mandat weniger teilen müßten. - Abg. Dr. Peil warf ein, diese eng begrenzte Wirkung trete zudem nur in den Fällen ein, wo die genannte Korrektur notwendig sei.

Auf Bitten des Vors. Abg. Brandes machte Herr Prof. Dr. Niemeyer einen Formulierungsvorschlag für den Fall, daß man das Umkippen der Mehrheit durch Vorwegvergabe eines Restmandats verhindern wolle:

Hat ein Wahlvorschlag die absolute Mehrheit der zählenden (gültigen) Stimmen erreicht, erhält er jedoch im Verfahren nach § 36 Abs. 2 nicht die absolute Mehrheit der Sitze, so wird er bei der Vergabe der Sitze nach Zahlenbruchteilen vorrangig berücksichtigt.

Herr Dr. Giesing erläuterte, für die Urwahl sei dies klar; der Zahlenbruchteil der Partei mit der Mehrheit der Stimmen werde geliftet und der niedrigste Zahlenbruchteil auf den sonst noch ein Sitz entfallen wäre, werde verzehrt. Schwierigkeiten, die er allerdings im einzelnen noch nicht übersehe, könnte es allerdings bei der Bildung bzw. Umbildung von Ausschüssen geben.

Herr Prof. Dr. Niemeyer war bereit, sich auch dies zu überlegen, und fügte hinzu, die Formulierung für die Zuteilung von Ausschusssitzen könnte etwa wie folgt lauten:

Hat eine Fraktion die absolute Mehrheit im Rat erreicht, erhält jedoch im Verfahren nicht die absolute Mehrheit der Sitze im Verwaltungsausschuß, so wird sie bei der Vergabe der Sitze nach Zahlenbruchteilen vorrangig berücksichtigt.

Vors. Abg. Brandes warf ein, es könnte auch genügen, dem zuerst genannten Formulierungsvorschlag anzufügen:

Bei den Ausschüssen gilt das Entsprechende.

Herr Dr. Giesing gab zu bedenken, ob in diesem Falle die Umbildung von Ausschüssen ausgeschlossen werden sollte. - Vors. Abg. Brandes erklärte, dies würde Unruhe hervorrufen. Abg. Bosselmann warf ein, im Hinblick auf Einzelbewerber müsse die Sache nochmals bedacht werden.

Dem Abg. Hedergott leuchtete ein, daß einer Partei, der die zählenden Stimmen die absolute Mehrheit gebracht hätten, auch die absolute Mehrheit der Sitze im Rat gewährleistet werden müsse; dies könne durch die vorgeschlagene Modifizierung des Proportionalverfahrens geschehen. Bei allem anderen hatte er jedoch Bedenken, ob man das brauchen werde. Wenn man für alle denkbaren Größen von Ausschüssen sicherstellen wolle, daß einer absoluten Mehrheit im Rat auch eine Mehrheit im Ausschuß entspreche, käme man bei d'Hondt und allen anderen Verfahren ebenfalls in Schwierigkeiten und in die Gefahr, daß die umgekehrte Folge eintrete und einer Nicht-Mehrheit im Rat plötzlich die absolute Mehrheit in den Ausschüssen zufalle; dies wäre mindestens ebenso ungerrecht. Deshalb sei zu überlegen, ob es nicht genug sein könnte, sicherzustellen, daß die absolute Mehrheit der Stimmen auch die absolute Mehrheit im Rat bzw. Kreistag bringe.

Vors. Abg. Brandes warf ein, bei der besonderen Stellung des Verwaltungs- und des Kreisausschusses sollte man insoweit entsprechend verfahren, zumal diese beiden Ausschüsse nicht schlechthin vom Rat bzw. vom Kreistag korrigiert werden könnten. - Abg. Hedergott erklärte sich wegen der Organstellung dieser beiden Ausschüsse bereit, dem zu folgen, zumal sie auch in der NGO und der NLO gesondert behandelt würden. Bei den Ratsausschüssen und den Ausschüssen des Kreistages aber wäre es Perfektionismus, so zu verfahren, denn welches Unheil könne schon entstehen, wenn zwar in einem beratenden Ausschuß einmal nicht dasselbe Mehrheitsverhältnis bestünde wie im Rat, aber der Rat entscheide?

Abg. Hedergott ließ unter Zustimmung des Vors. Abg. Brandes noch einfließen, daß die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts keinen alleinigen Wahrheitsanspruch hätten. - Abg. Bosselmann fügte hinzu, im Grunde habe das Bundesverfassungsgericht nur beschlossen, keine politische Abwägung vorzunehmen. - Herr Dr. Giesing erklärte sich bereit, die in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts erwähnte Entscheidung des bayerischen Verfassungsgerichts den Ausschußmitgliedern im Wortlaut zur Verfügung zu stellen.

Vors. Abg. Brandes dankte Herrn Prof. Dr. Niemeyer und bat ihn, die Beantwortung der offengebliebenen Fragen Herrn Dr. Giesing zu übermitteln. Abschließend stellte der Vorsitzende fest, eine absolute Gerechtigkeit könne nicht erwartet werden; es bleibe immer ein gewisser Rest zu tragen. Mit der Frage, welche Abweichungen bei welchem Verfahren häufiger zu erwarten seien, werde sich Herr Prof. Dr. Niemeyer noch befassen. - Der Vorsitzende schloß die Anhörung mit einem nochmaligen Dank an Herrn Prof. Dr. Niemeyer für seine klaren Ausführungen.

Nach der Anhörung kam der Rechtsausschuß überein, die beiden Gesetze am 20. April wieder auf die Tagesordnung zu setzen. - Herr Dr. Giesing kündigte eine große Synopse an, in der das geltende Recht und sämtliche jetzt gemachten Vorschläge mit Ausnahme der Drucksache 1000 sowie sämtliche Bemerkungen, Wünsche, Formulierungsaufträge usw. enthalten seien. Die Formulierungsvorschläge würden gemeinsam mit dem Innenministerium erarbeitet. Sie würden auch darauf abzielen, das in den verschiedenen Vorlagen Gesagte in Einklang zu bringen; freilich stünden einige Punkte noch in den Fraktionen zur Diskussion. Außerdem werde eine besondere, durchlaufende Vorlage aufgestellt werden, die den weiteren Beratungen zugrunde gelegt werden könnte, sie werde aber noch etwas Zeit erfordern.

Schluß der Sitzung: 17.20 Uhr.

2 Anlagen

Verteiler:

Verteiler:

Mitglieder und stellv. Mitglieder
des Ausschusses für Rechts- und Verfassungsfragen
" des Ausschusses für innere Verwaltung
Präsident des Landtages
Fraktionen
Abg. Bosselmann, Fricke, Radloff
Ministerpräsident - Staatskanzlei -
Minister des Innern
Minister der Finanzen
Minister der Justiz
Minister für Bundesangelegenheiten
Präsident des Landesrechnungshofs

Rechenbeispiele nach Niemeyer

Rat = 65 Ratsherren (Stadt Hannover)
VerwaltungsA = 11 Beigeordnete (einschl. BM)

I. Fraktion A = 33 Sitze = $\frac{11 \cdot 33}{65} = \frac{363}{65} = 5,58 = 5$
B = 28 Sitze = $\frac{11 \cdot 28}{65} = \frac{308}{65} = 4,73 = 5$
C = 4 Sitze = $\frac{11 \cdot 4}{65} = \frac{44}{65} = 0,67 = 1$

d'Hondt 6 : 5 : 0

II. Fraktion A = 32 = $\frac{11 \cdot 32}{65} = \frac{352}{65} = 5,41 = 6$
Fraktion B = 19 = $\frac{11 \cdot 19}{65} = \frac{209}{65} = 3,21 = 3$
Fraktion C = 14 = $\frac{11 \cdot 14}{65} = \frac{154}{65} = 2,36 = 2$

d'Hondt 6 : 3 : 2

Rat = 65 Ratsherren

abgegebene Stimmen = 300 000

I. Partei A = 149 500 = $\frac{65 \cdot 1495}{3000}$ = 32,39 = 33

Partei B = 107 500 = $\frac{65 \cdot 1075}{3000}$ = 23,29 = 23

Partei C = 43 000 = $\frac{65 \cdot 430}{3000}$ = 9,31 = 9

II. Partei A = 150 500 = $\frac{65 \cdot 1505}{3000}$ = 32,60 = 32

Partei B = 77 000 = $\frac{65 \cdot 770}{3000}$ = 16,68 = 17

Partei C = 72 500 = $\frac{65 \cdot 725}{3000}$ = 15,70 = 16

Rat = 19 Ratsherren

Gemeinde 6 000 - 7 000 EW

VerwaltungsA = 7 Beigeordnete (einschl. BM)

Fraktion A = 10 Sitze = $\frac{7 \cdot 10}{19}$ = $\frac{70}{19}$ = 3,68 = 3

B = 5 Sitze = $\frac{7 \cdot 5}{19}$ = $\frac{35}{19}$ = 1,84 = 2

C = 2 Sitze = $\frac{7 \cdot 2}{19}$ = $\frac{14}{19}$ = 0,73 = 1

D = 2 Sitze = $\frac{7 \cdot 2}{19}$ = $\frac{14}{19}$ = 0,73 = 1

Rat = 19 Ratsherren
 abgegebene Stimmen = 5 000

I. Partei A = 2 520 = $\frac{19 \cdot 2520}{5000}$ = 9,57 = 9

Partei B = 1 240 = $\frac{19 \cdot 1240}{5000}$ = 4,71 = 5

Partei C = 1 240 = $\frac{19 \cdot 1240}{5000}$ = 4,71 = 5

d'Hondt = 10 : 4 : 4 + 1 zwischen B u.
 auslosen

II. Partei A = 2 520 = $\frac{19 \cdot 2520}{5000}$ = 9,57 = 10

Partei B = 1 300 = $\frac{19 \cdot 1300}{5000}$ = 4,94 = 5

Partei C = 1 180 = $\frac{19 \cdot 1180}{5000}$ = 4,48 = 4

d'Hondt = 10 : 5 : 4

III. Partei A = 2 480 = $\frac{19 \cdot 2480}{5000}$ = 9,42 = 10

Partei B = 1 380 = $\frac{19 \cdot 1380}{5000}$ = 5,24 = 5

Partei C = 1 140 = $\frac{19 \cdot 1140}{5000}$ = 4,33 = 4

d'Hondt = 10 : 5 : 4

1. Beispiel (aus der Gesetzesbegründung) :

| Wahl- vorschlag | Stimmen | exakte Sitzanteile | ganzzahl. Anteile | Reststimmen | Sitz- vertlg nach P |
|--------------------|---------|-----------------------|----------------------|------------------------|---------------------------|
| A | 10 000 | 8,40 | 8 | 10000 - 8x1190,5 = 476 | 8 |
| B | 8 000 | 6,72 | 6 | 8000 - 6x1190,5 = 857 | 7 |
| C | 4 000 | 3,36 | 3 | 4000 - 3x1190,5 = 429 | 3 |
| D | 3 000 | 2,52 | 2 | 3000 - 2x1190,5 = 619 | 3 |
| Summen | 25 000 | 21 | 19 | 2381 | 21 |

21 Sitze bedeuten $25000/21 = 1190,5$ Stimmen/Sitz (Wahlzahl).

Der Größe der Zahlenbruchteile entspricht jeweils die Zahl der Reststimmen
(je größer der Bruchteil, je größer die Zahl der Reststimmen).

2. Beispiel (Bundestagswahl 1976) :

| Partei | gültige Zweitstimmen | % - Anteil | exakte Sitzanteile | Reststimmen | Sitzv- tlg. n d'Hond |
|--------|-------------------------|------------|-----------------------|-------------|----------------------------|
| SPD | 16 099 109 | 42,9437 | 213,00057 | 43 | 214 |
| CDU | 14 367 302 | 38,3241 | 190,08776 | 6 633 | 190 |
| CSU | 4 027 409 | 10,7429 | 53,28496 | 21 538 | 53 |
| FDP | 2 995 085 | 7,9893 | 39,62672 | 47 369 | 39 |
| Summen | 37 488 905 | 100 | 496 | 75 583 | 496 |

496 Sitze bedeuten $75 582,5$ Stimmen/Sitz (Wahlzahl).

Beispiel 5 zeigt wiederum den "Umkehreffekt": Wahlvorschlag A hat die absolute Mehrheit der Sitze im Rat, erhält sie aber nach dem P.V. nicht im Verwaltungsausschuß. Das modifizierte P.V. führt hier zum gleichen Ergebnis wie das d'Hondtsche Ver.

6. Beispiel (d'Hondt-Effekt; 65 Ratsherren, Verw.Ausschuß: 11

| Wahlvorschlag | Sitze | exakte Sitzanteile im Verw.Aussch. | Sitzverteilung nach | | |
|---------------|-------|------------------------------------|---------------------|--------|---------|
| | | | P.V. | m.P.V. | d'Hondt |
| A | 32 | 5,41 | 5 | 5 | 6 |
| B | 29 | 4,91 | 5 | 5 | 5 |
| C | 4 | 0,68 | 1 | 1 | 0 |
| Summen | 65 | 11 | 11 | 11 | 11 |

Das d'Hondtsche Verfahren gibt dem Wahlvorschlag A die absolute Mehrheit der Sitze im Verwaltungsausschuß, obwohl A nicht die absolute Mehrheit der Sitze im Rat hat, und dort möglicherweise in Opposition steht.

7. Beispiel (Dr.Giesing, Umkehreffekt);
Besetzung des Verwaltungsausschusses (7 Sitze), 19 Ratsherren

| Wahlvorschlag | Sitze | exakte Sitzanteile im Verw.Ausschuß | Sitzverteilung nach | | |
|---------------|-------|-------------------------------------|---------------------|---------|--------------|
| | | | P.V. | m.P.V. | d'Hondt |
| A | 10 | 3,68 | 3 | 4 | 5 (möglich!) |
| B | 5 | 1,84 | 2 | 2 | 2 |
| C | 2 | 0,74 | 1 | 1 (Los) | 0 |
| D | 2 | 0,74 | 1 | | 0 |
| Summen | 19 | 7 | 7 | 7 | 7 |

In diesem Beispiel ist bei dem d'Hondtschen Verfahren ein Losentscheid zwischen A,C und D erforderlich. Die angegebene Verteilung ist also möglich.

8. Beispiel (abgeänderte Sitzverteilung des 7. Beispiels):
19 Ratsherren, Verwaltungsausschuß 7 Mitglieder:

| Wahlvorschlag | Sitze | exakte Sitzanteile im Verw.Ausschuß | Sitzverteilung nach | | |
|---------------|-------|-------------------------------------|---------------------|--|---------|
| | | | P.V. | | d'Hondt |
| A | 13 | 4,79 | 5 | | 6 |
| B | 3 | 1,10 | 1 | | 1 |
| C | 2 | 0,74 | 1 | | 0 |
| D | 1 | 0,37 | 0 | | 0 |
| Summen | 19 | 7 | 7 | | 7 |

Beispiel für überproportionales "Liften" von A nach

3. Beispiel ("Umkehreffekt" beim Proportionalverfahren) :

| Wahl- vorschlag | Stimmen | exakte Sitzanteile | Sitzverteilung nach | | |
|--------------------|---------|-----------------------|---------------------|-----------|---------|
| | | | P.V. | mod. P.V. | d'Hondt |
| A | 50 600 | 50,6 | 50 | 51 | 51 |
| B | 40 650 | 40,65 | 41 | 40 | 41 |
| C | 9 750 | 9,75 | 10 | 10 | 9 |
| Summen | 101 000 | 101 | 101 | 101 | 101 |

101 Sitze bedeuten 1000 Stimmen/Sitz (Wahlzahl).

Wahlvorschlag A hat die absolute Mehrheit der Stimmen, erhält aber nach dem P.V. nicht die absolute Mehrheit der Sitze.

Korrektur durch das modifizierte Proportionalverfahren (m.P.V.)

4. Beispiel ("d'Hondt-Effekt") :

| Wahl- vorschlag | Stimmen | exakte Sitzanteile | Sitzverteilung nach | | |
|--------------------|---------|-----------------------|---------------------|------|--|
| | | | d'Hondt | P.V. | |
| A | 49 600 | 50,096 | 51 | 50 | |
| B | 39 800 | 40,198 | 40 | 40 | |
| C | 10 600 | 10,706 | 10 | 11 | |
| Summen | 100 000 | 101 | 101 | 101 | |

Wahlvorschlag A hat nicht die absolute Mehrheit der Stimmen erreicht, erhält aber nach dem d'Hondtschen Verfahren die absolute Mehrheit der Sitze. Die Wahlvorschläge B und C haben zusammen die absolute Mehrheit der Stimmen erreicht, erhalten aber nach dem d'Hondtschen Verfahren nicht zusammen die absolute Mehrheit der Sitze.

5. Beispiel (Dr. Giesing, "Umkehreffekt") :

| Wahl- vorschlag | Stimmen (Sitze) | exakte Sitz- anteile im Verw.Aussch. | Sitzverteilung nach | | |
|--------------------|--------------------|--|---------------------|--------|---------|
| | | | P.V. | m.P.V. | d'Hondt |
| A | 33 | 5,58 | 5 | 6 | 6 |
| B | 28 | 4,74 | 5 | 5 | 5 |
| C | 4 | 0,68 | 1 | 0 | 0 |
| Summen | 65 | 11 | 11 | 11 | 11 |

65 Ratsherren, Besetzung eines Verwaltungsausschusses mit 11 Sitzen

LEHRSTUHL I FÜR MATHEMATIK

der Rheinisch-Westfälischen
Technischen Hochschule Aachen

Prof. Dr. H. Niemyer

Lehrstuhl I für Mathematik · RWTH Aachen · 51 Aachen · Augustinerbach 2a

An den
Gesetzgebungs- und Beratungs-
dienst beim
Niedersächsischen Landtag

3 Hannover

Datum und Zeichen
Ihres Schreibens

Bei Antwort angeben
Mein Zeichen
Nie/S

Durchwahl
(0241) 422 2605
Neue ☎ 42-4583

Datum
31.3.1977

Betrifft: Wahlssysteme, Anhörung am 23.3.1977

Zu Ihren Fragen vom 18. März 1977, die in der Ausschußsitzung vom 23.3.1977 gestellt worden waren, möchte ich noch einmal Stellung nehmen, insbesondere, weil ich inzwischen zu einigen Fragen weitere Überlegungen angestellt habe und diese Fragen präziser beantworten kann.

- 1) Zur Aussage des Bundesverfassungsgerichts (Bd. 16, S. 144) "Es trifft zwar zu, daß das d'Hondt'sche Höchstzahlverfahren nicht immer zu völlig proporzgerechten Ergebnissen führt. Andererseits besteht aber Einigkeit darüber, daß es - bei beweglichen Wahlquotienten - ein exakteres praktisch durchführbares System, das zu gerechteren Ergebnissen führen würde, nicht gibt (vgl. dazu Bay VerfGH, VGH E N.F. 14 II S. 17 ff. mit weiteren Nachweisen)."

Die Aussage des Bundesverfassungsgerichts stützt sich wesentlich auf das zitierte Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes. Die in diesem Urteil vom 15. Februar 1961 angeführten Gründe sind jedoch nicht stichhaltig. In seiner Abwägung zwischen dem d'Hondtschen Verfahren und dem Proportionalverfahren betrachtet der Bayerische Verfassungsgerichtshof im wesentlichen drei Beispiele, bei denen seiner Meinung nach das d'Hondtsche Verfahren zu gerechteren Ergebnissen kommt. Bevor ich auf diese Beispiele eingehe, ist anzumerken, daß auf der Grundlage von drei ausgewählten Beispielen ohnehin keine sachgerechte Beurteilung von Wahlssystemen erfolgen sollte. Dasselbe Gericht hatte bereits früher zutreffend festgestellt, daß "bei der Beurteilung eines Wahlsystems nicht von theoretisch denkbaren Grenzfällen ausgegangen werden dürfe" (Bay.VerfGH, 5, 125; 11, 128). Zumindest hätte also in der Begründung dargetan werden müssen, warum die vom Hauptschullehrer Rudolf Wegmann vorgetragene Beispiele, von denen immerhin eines eine tatsächlich stattgefundene Wahl betraf, nur "theoretisch denkbare

Grenzfälle", die vom Gericht diskutierten Beispiele aber häufiger und üblicherweise auftretenden Fälle darstellen.

Die in der Begründung betrachteten drei Beispiele sind jedoch gerade solche theoretisch denkbaren Grenzfälle, die zudem noch (im Anschluß an Lahn, 1909) unzutreffend interpretiert werden.

a) Das erste Beispiel betrifft folgenden Fall:

| Wahlvorschlag | Zahl der Stimmen | exakter Sitzanteil | Verteilung nach P.V. | Verteilung nach d'Hondt |
|---------------|------------------|--------------------|----------------------|-------------------------|
| I | 15 000 | 1,5 | 1 | 2 |
| II | 9 000 | 0,9 | 1 | 1 |
| III | 6 000 | 0,6 | 1 | 0 |
| Summe | 30 000 | 3 | 3 | 3 |

Es ist klar, daß bei einer so kleinen Zahl zu vergebender Sitze, die gleich der Zahl der Wahlvorschläge ist, die Abweichung von den exakten Proportionalzahlen bei jedem Wahlsystem verhältnismäßig groß sein muß. Zudem handelt es sich hier um eine Grenzsituation auch zwischen zwei Fällen, die uns bereits bei der Anhörung am 23.3.1977 beschäftigt hatten.

Im ersten Fall erhält ein Wahlvorschlag, der die absolute Mehrheit der Stimmen erhalten hat, nach dem P.V. nicht die absolute Mehrheit der Sitze ("Umkehreffekt"). Wir hatten bereits auf der Sitzung am 23.3.1977 diskutiert, wie man ihn durch eine zusätzliche Klausel im modifizierten Proportionalverfahren (m.P.V.) verhindern kann.

Im zweiten Fall erhält ein Wahlvorschlag, der nicht die absolute Mehrheit der Stimmen erhalten hat, nach dem d'Hondtschen Verfahren (H.V.)¹, die absolute Mehrheit der Sitze ("d'Hondt-Effekt")

Ich werde unter 3) noch Aussagen über die relativen Häufigkeiten machen, mit denen der Umkehreffekt und der d'Hondt Effekt eintreten.

1) Abkürzungen:

- P.V. = Proportionalverfahren
- m.P.V. = modifiziertes Proportionalverfahren
- H.V. = d'Hondtsche Höchstzahlverfahren

Daß es sich beim vorher erwähnten Beispiel um einen solchen Grenzfall handelt, sieht man leicht ein, wenn man eine geringfügige Verschiebung von beispielsweise 10 Stimmen von Wahlvorschlag I zu Wahlvorschlag III (oder auch II) vornimmt:

| Wahlvorschlag | Zahl der Stimmen | exakter Sitzanteil | Sitz-Verteilungen | |
|---------------|------------------|--------------------|-------------------|---------|
| | | | P.V. | d'Hondt |
| I | 14 990 | 1,499 | 1 | 2 |
| II | 9 000 | 0,9 | 1 | 1 |
| III | 6 010 | 0,601 | 1 | 0 |
| Summen | 30 000 | 3 | 3 | 3 |

An der Sitzverteilung ändert sich dadurch weder nach dem P.V. noch dem H.V. etwas. Wir haben aber einen typischen d'Hondt-Effekt! Wahlvorschlag I hat nicht einmal die absolute Mehrheit der Stimmen, erhält aber nach dem H.V. eine 2/3-Mehrheit der Sitze.

Wollte man den Argumenten des Bayerischen Verfassungsgerichts folgen, so müßte man dieses Ergebnis für billiger und gerechter halten als das Ergebnis nach dem P.V.

Ich bin genau der gegenteiligen Ansicht. Mir scheint es gerechter zu sein, den Wahlvorschlägen II und III zusammen die Mehrheit der Sitze zuzuerkennen, da sie auch die absolute Mehrheit der Stimmen haben.

Verschiebt man andererseits 10 Stimmen von Wahlvorschlag III zu Wahlvorschlag I, so ergibt sich:

| Wahlvorschlag | Zahl der Stimmen | exakter Sitzanteil | P.V. | m.P.V. | d'Hondt |
|---------------|------------------|--------------------|------|--------|---------|
| I | 15 010 | 1,501 | 1 | 2 | 2 |
| II | 9 000 | 0,9 | 1 | 1 | 1 |
| III | 5 990 | 0,599 | 1 | 0 | 0 |
| Summen | 30 000 | 3 | 3 | 3 | 3 |

Hier liegt der "Umkehreffekt" vor. Das m.P.V. liefert dieselbe Verteilung wie das H.V.

Im Grenzfall, der vom BayVerfGH betrachtet wurde, hat Wahlvorschlag I die absolute Mehrheit gerade noch nicht erreicht. Daher halte ich eine Sitzverteilung nach dem P.V. für gerecht.

Das Argument, Wahlvorschlag I habe 2 1/2 mal soviel Stimmen wie Wahlvorschlag III und deshalb sei die Sitzverteilung 1:1:1 unverhältnismäßig und offenbar unbillig, ist nicht stichhaltig. Es ist jedem bekannt, der sich ein wenig mit dem Auf- und Abrunden von Zahlen beschäftigt hat, daß bei den üblichen Rundungsregeln 0,51 und 1,49 zu 1 gerundet werden (Runden auf ganze Zahlen), wobei jetzt sogar die zweite Zahl fast dreimal so groß ist wie die erste.

- b) Das zweite vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof betrachtete Beispiel lautet:

| Wahlvorschlag | Stimmen | exakter Sitzanteil | Sitzverteilung nach | |
|---------------|---------|--------------------|---------------------|---------|
| | | | P.V. | d'Hondt |
| I | 500 | 2,00 | 2 | 2 |
| II | 375 | 1,50 | 1 | 2 |
| III | 150 | 0,60 | 1 | 0 |
| IV | 475 | 1,90 | 2 | 2 |
| Summen | 1 500 | 6,00 | 6 | 6 |

Daß der Verfassungsgerichtshof die Sitzverteilung nach dem P.V. für "offensichtlich unverhältnismäßig und unbillig" ansieht, beruht auf dem gleichen Fehlschluß wie bei Beispiel a). Dem Wahlvorschlag III fehlen 0,4 Sitze zu einem vollen Sitz, dem Wahlvorschlag II jedoch 0,5 Sitze zu einem vollen weiteren Sitz. Es ist im Sinne des Verhältniswahlrechts gerechter, dem Wahlvorschlag III einen vollen Sitz zuzubilligen.

Tatsächlich ist die Gesamtabweichung von den exakten Proportionalzahlen

$$\text{bei dem P.V.: } \Delta_1 = |1-1,50| + |1-0,6| + |2-1,9| = 1$$

$$\text{bei dem H.V.: } \Delta_2 = |2-1,50| + |0-0,6| + |2-1,9| = 1,2,$$

d.h. bei dem d'Hondtschen Verfahren größer als bei dem P.V.

- c) Das dritte Beispiel lautet:

| Wahlvorschlag | Stimmen | exakter Sitzanteil | Sitzverteilung nach | | |
|---------------|---------|--------------------|---------------------|--------|------|
| | | | P.V. | m.P.V. | H.V. |
| I | 1 000 | 1,6 | 1 | 1 | 2 |
| II | 2 600 | 4,16 | 4 | 5 | 5 |
| III | 400 | 0,64 | 1 | 0 | 0 |
| IV | 410 | 0,656 | 1 | 1 | 0 |
| V | 590 | 0,944 | 1 | 1 | 1 |
| Summen | 5 000 | 8,000 | 8 | 8 | 8 |

Auch dieses Beispiel ist in mehrfacher Hinsicht ein Grenzfall: Es handelt sich um einen Fall mit "Umkehreffekt"², in dem das modifizierte P.V. anzuwenden wäre, dessen Ergebnisse ich in der vorletzten Spalte angegeben habe. Ferner ist auch hier die Zahl der Wahlvorschläge im Vergleich zur Zahl der Sitze relativ

- 2) Die vorgeschlagene Regelung für das modifizierte P.V. beim "Umkehreffekt" sollte auch für den Fall gelten, daß die Zahl der zu vergebenden Sitze gerade ist.

groß. Die Argumentation des Gerichts ist ebenfalls nicht stichhaltig, denn mit denselben Gründen könnte man auch sagen: Die Sitzverteilung nach d'Hondt ist unbillig, weil die Wahlvorschläge III und IV mit zusammen 810 Stimmen keinen Sitz erhalten, während Wahlvorschlag V mit nur 590 Stimmen einen Sitz erhält.

Auch in diesem Beispiel ist die Gesamt-Abteilung von den exakten Proportionalzahlen bei dem P.V. am kleinsten, bei dem m.P.V. größer, bei dem H.V. am größten;

$$\Delta_1 = 1,52 \quad (\text{P.V.})$$

$$\Delta_2 = 2,48 \quad (\text{m.P.V.})$$

$$\Delta_3 = 2,592 \quad (\text{H.V.})$$

Abschließend gebe ich noch an, welche Sitzverteilung sich bei anderen Wahlsystemen ergeben hätte:

| Wahl- vor- schlag | Sitzverteilung nach Methode | | | | | |
|-------------------------|-----------------------------|----------|---------------------|------------|------------------------|-----------------------|
| | Imperiali | St.Laguë | ausgegl. Methode | Huntingdon | Hagenbach- Bischoff | kleinste Überreste |
| I | 2 | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| II | 6 | 4 | 4 | 5 | 4 | 5 |
| III | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| IV | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| V | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |

Wie man sieht, ergibt in diesem Beispiel beinahe jede Methode ein anderes Ergebnis. Offensichtlich zeigen hiernach auch die Systeme St. Laguë, die ausgeglichene Methode und das System Hagenbach-Bischoff den "Umkehreffekt". (Natürlich auch, wenn auch hier nicht erkennbar, die Methode der kleinsten Überreste und des größten Durchschnitts).

Insgesamt enthält das zitierte Urteil keine überzeugende Begründungen für die eingangs erwähnte Aussage. Ich bin der Ansicht, daß die von dem Ausschuß und Ihnen gestellten Fragen sehr viel wesentlicher sind und mehr zum Kern der Problematik führen.

- 2) Sicherlich war die Situation 1969/70 im Bundestag einmalig insofern, als sich der "d'Hondt-Effekt" bei der Besetzung der Ausschüsse besonders störend bemerkbar gemacht hatte. Ich halte jedoch - heute noch mehr als damals - das Proportionalverfahren bzw. das modifizierte Proportionalverfahren - für die im Sinne des Verhältniswahlrechts am besten geeignete Methode.
- 3) Diese Frage berührt einen wesentlichen Punkt. Sie lautet auf eine Kurzformel gebracht: Tritt der Umkehreffekt nicht wesentlich häufiger ein als der d'Hondt-Effekt, da bei mehreren kleinen Gruppen mehr Zahlenbruchteile entstehen, die bedient werden müßten während d'Hondt durch leichte Bevorzugung der größten Gruppe den d'Hondteffekt wesentlich seltener herbeiführt? Vor allen Dingen kann bei d'Hondt niemals eine absolute Mehrheit in eine Minderheit verwandelt werden.
- a) Wie ich schon bei der Anhörung sagte, ist es richtig, daß der Umkehreffekt bei dem P.V. eintreten kann, während er bei dem H.V. nicht eintritt. Wir hatten sozusagen als Schutzklausel daher das m.P.V. diskutiert.

Inzwischen habe ich mich auch mit den relativen Häufigkeiten beschäftigt, mit denen der d'Hondt-Effekt (beim H.V.) und der Umkehreffekt (beim P.V.) eintreten können. Dabei habe ich die Fälle durchgerechnet, daß drei Wahlvorschläge vorhanden sind und $A = 2k + 1$ Sitze (ungerade Zahl) zu vergeben sind.

In diesem Fall lassen sich die Sitzverteilungen mit den genauen Proportionalzahlen r_1, r_2, r_3 als Punkte im dreidimensionalen Raum darstellen (s. Abb. 1), die wegen $r_1 + r_2 + r_3 = A$ auf einer Dreiecksfläche liegen, die in Abb. 1 schraffiert ist.

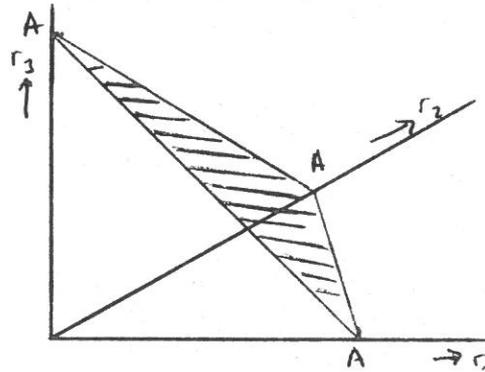


Abb. 1, Darstellung der Möglichkeiten bei drei Wahlvorschlägen

Ich habe nun angenommen, daß alle exakten Sitzverteilungen gleichwahrscheinlich sind, so daß die Wahrscheinlichkeit dafür, daß eine bestimmte Menge von Sitzverteilungen eintritt, gleich dem Flächeninhalt des zugehörigen Teils der Dreiecksfläche dividiert durch die gesamte Dreiecksfläche ist.

Die Sitzverteilungen, bei denen der Umkehreffekt nach dem P.V. eintritt, lassen sich durch fünf Ungleichungen beschreiben, die auf die Dreiecksfläche kleine Polygonbereiche abgrenzen. Daraus ergibt sich als Wahrscheinlichkeit für das Eintreten des Umkehreffekts

$$W_1 = \frac{1}{8A},$$

wobei ich nur das die Größenordnung bestimmende Hauptglied angebe. Die Wahrscheinlichkeit, daß der d'Hondteffekt eintritt, läßt sich entsprechend berechnen und ergibt sich zu

$$W_2 = \frac{1,415}{A};$$

die Wahrscheinlichkeit, daß der d'Hondteffekt eintritt, ist also ca. 11,5 mal größer als die Wahrscheinlichkeit, daß der Umkehreffekt eintritt.

Ich vermute, daß der d'Hondteffekt bei mehr als drei Wahlvorschlägen sogar relativ noch häufiger eintritt, da hierbei die Wahrscheinlichkeit noch größer wird, daß kleine Splittergruppen vorhanden sind, die die stärkste Gruppe "liften". Der Umkehreffekt wird dagegen bei mehr als drei Wahlvorschlägen nicht wesentlich häufiger eintreten (vgl. auch Antwort zu Frage 8). Die hierbei erforderlichen Berechnungen werden allerdings so kompliziert, daß ich sie in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht durchführen konnte.

- b) In dieser Vermutung werde ich gestützt durch eine Analyse der Wahlergebnisse in den Landkreisen und kreisfreien Städten Niedersachsens vom 3.10.1976 (Gegenüberstellung des Niedersächsischen Innenministeriums vom 3. März 1977, 14.2 - 132.301).

In dieser Liste werden 59 tatsächliche Wahlergebnisse einander gegenübergestellt.

Unter diesen 59 Fällen tritt der Umkehreffekt bei dem P.V. kein einziges Mal, der d'Hondteffekt aber bereits 6 mal auf, nämlich in Lüneburg, Cuxhaven, Grf. Bentheim, Braunschweig, Friesland und im Großraum Hannover. In 32 weiteren Fällen ist eine teilweise knappe absolute Mehrheit sowohl nach dem H.V. wie auch dem P.V. erhalten geblieben.

In den sechs Fällen mit d'Hondt-Effekt ist mit der einzigen Ausnahme von Braunschweig die Lösung nach dem P.V. im Sinne des Verhältniswahlrechts befriedigender als nach dem d'Hondtschen Verfahren, da hier bei dem P.V. nicht eine Mehrheit der Wähler durch eine Minderheit majorisiert werden kann. Nur im Fall Braunschweig ist die Sitzverteilung nach H.V. befriedigender als nach dem P.V.

Von den Gemeindewahlen habe ich in der Kürze der Zeit nur die Wahlen 1974 und 1976 im Landkreis Hannover analysieren können. Es handelt sich um 40 Wahlen, bei denen zwischen 29 und 43 Sitze zu vergeben waren. Hier trat der d'Hondt-Effekt viermal, der Umkehreffekt keinmal auf. Die bis jetzt analysierten Wahlen zeigten also den d'Hondt-Effekt in etwa 10 % der Fälle, während der "Umkehreffekt" keinmal auftrat (< 1 %). Auch der - an sich mögliche - d'Hondt-Effekt beim Proporzionalverfahren trat keinmal auf.

4) Bezüglich der Wirkung des d'Hondtschen Verfahrens und des Proportionalverfahrens auf Splittergruppen:

Es ist richtig, daß das d'Hondtsche Verfahren die natürliche Nebenwirkung einer Sperrklausel hat, weil Wahlvorschläge mit großer Stimmenzahl grundsätzlich auf Kosten der Wahlvorschläge mit kleineren Stimmenzahlen "geliftet" werden. Die Frage stellt sich allerdings, ob man das nicht offen durch eine Sperrklausel¹⁾ (analog zur 5 % Klausel im Bundeswahlgesetz) ausweisen sollte, anstatt versteckt durch das Wahlsystem. Es kommt hinzu, daß das "Liften" beim H.V. nicht nur auf Kosten der Splittergruppen, sondern gerade auch der mittleren Parteien (z.B. FDP) geht. Schließlich ist noch zu bedenken, daß sich der Effekt einer Sperrklausel des d'Hondtschen Systems bei der Mandatszuweisung und schließlich wiederum bei der Besetzung der Ausschüsse insgesamt kumulieren.

Betrachtet man noch einmal die Wahlergebnisse in Niedersachsen vom 3.10.1976 im Hinblick darauf, wieweit das Proportionalverfahren Splittergruppen fördert, so muß man doch feststellen, daß bei einer Verschiebung von insgesamt 32 Sitzen der Hauptanteil von 26 Sitzen der FDP zugute kommen würde, während lediglich 6 Sitze insgesamt an sog. Splittergruppen gegangen wären, wobei drei dieser 6 Sitze an die nur schwerpunktmäßig auftretenden Wählergruppen gegangen wären, drei weitere an die DKP.

- 5) Der Tatbestand einer notwendigen Umbildung ist bei Übertritt eines einzelnen Ratsmitgliedes zu einer anderen Gruppe nicht notwendig häufiger bei dem Proportionalverfahren als nach dem d'Hondtschen-Verfahren. Z.B. hätte bei der Bundestagswahl ein Wechsel von 900 Stimmen von der SPD zur CDU ausgereicht, um nach dem d'Hondtschen Verfahren ein Mandat von der SPD zur CDU zu verschieben. Bei Anwendung des Proportionalverfahrens hätte auch eine Verschiebung von 10 000 Stimmen keine Änderung der Sitzverteilung nach dem P.V. bewirkt.

Es ist jedoch zu bedenken, daß in Parlamenten bei der Besetzung von Ausschüssen nach dem Proportionalverfahren eine Änderung dadurch eintreten könnte, daß eine Fraktion sich so teilt, daß die beiden neu entstehenden Fraktionen höhere Restbrüche erhalten.

Beispiel: Besetzung eines Ausschusses mit 11 Mitgliedern

| Fraktion | exakte Sitzanteile | Sitzverteilung nach P.V. | Fraktion | exakte Sitzanteile | Sitzverteilung nach P.V. |
|----------|--------------------|--------------------------|----------------|--------------------|--------------------------|
| A | 5,6 | 6 | A | 5,6 | 5 |
| B | 3,5 | 3 | B ₁ | 1,75 | 2 |
| | | | B ₂ | 1,75 | 2 |
| C | 1,9 | 2 | C | 1,9 | 2 |
| Summen | 11 | 11 | | 11 | 11 |

Die Fraktion B hat sich dabei in zwei ungefähr gleichgroße Fraktionen B_1 und B_2 gespalten. Teilen sich übrigens alle Fraktionen so, daß jede möglichst hohe Restbrüche erhält, so ergibt sich schließlich die d'Hondtsche Sitzverteilung.

Man kann diesen "Teilungseffekt" vermeiden, wenn man festlegt, daß bei Teilung einer Fraktion alle entstehenden Teilfraktionen insgesamt nicht mehr Sitze erhalten dürfen als die Ausgangsfraktion.

- 6) Zur Frage, ob der "d'Hondt-Effekt" nicht durch Zusammenschluß zu Zählgemeinschaften bzw. Fraktionen kompensiert werden kann:

Die Frage ist zu bejahen, allerdings nur hinsichtlich der Besetzung von Ausschüssen. Bei der Urwahl ist dieser Effekt nicht zu kompensieren, da die Zahlenbruchteile vorher nicht bekannt sind.

Im übrigen ist es eine Frage der Geschäftsordnungen, inwieweit Zählgemeinschaften bzw. Fraktionen ad hoc gebildet werden können.

- 7) Auf diese Frage (Bewertung anderer Wahlzahlverfahren) bin ich bereits bei der Anhörung eingegangen. Wenn es gewünscht wird, kann ich darauf auch schriftlich noch ausführlicher eingehen.

- 8) Ich halte diese letzte Frage für wichtig.

Es ist richtig, daß die Chance eines Wahlvorschlages, über einen Zahlenbruchteil ein volles Mandat zu erhalten, für alle an der Wahl teilnehmenden Gruppen gleich groß ist.

Diese Chance ist jedoch nicht völlig unabhängig von ihrer Größe, denn kleine Splittergruppen erhalten automatisch nur einen kleinen Bruchteil eines Sitzes. Die Chance, daß fast alle anderen Parteien bzw. Wahlvorschläge noch kleinere Bruchteile aufweisen, ist dann relativ gering. Man vergleiche hierzu die bereits diskutierten Niedersächsischen Wahlergebnisse.

Daher ist es meines Erachtens nicht ganz zutreffend, daß die Zuteilung der Restmandate vom Zufall abhängt, letztlich also einem Lotterielos ähnele.

Natürlich hängt die Zuteilung der Restmandate von der relativen Größe der Zahlenbruchteile ab, doch gilt diese Tatsache auch für das d'Hondtsche Verfahren. Ich verweise noch einmal auf das Beispiel der letzten Bundestagswahl.

Die weitere Frage lautete:

Angenommen, eine Partei hat 15 000 Stimmen, 5 andere Parteien oder Gruppen haben zusammen ebenfalls 15 000 Stimmen. Ist dann die Chance dieser fünf anderen Parteien, über einen Zahlenbruchteil ein volles Mandat zu gewinnen, zusammengenommen bei gleicher Stimmenzahl der anderen Partei 5 mal so groß als bei der einen geschlossenen Partei?

Ich will zunächst die Frage noch etwas präzisieren:
Angenommen, ein Wahlvorschlag erhält 15 000 Stimmen, weitere j Wahlvorschläge ($j = 1, 2, \dots, 5, \dots$) erhalten zusammen ebenfalls 15 000 Stimmen. Es seien z.B. 15 Sitze zu vergeben. Wie groß ist die Wahrscheinlichkeit, daß der erste Wahlvorschlag (mit 15 000 Stimmen $\hat{=} 7,5$ Sitzen) auf 7 Sitze "abgerundet" wird bzw. die anderen Wahlvorschläge diesen halben Sitz wegen der Größe ihrer Zahlenbruchteile zusätzlich erhalten. Dabei ist vorausgesetzt, daß jede exakte Sitzverteilung bei den 5 weiteren Wahlvorschlägen gleich wahrscheinlich ist (einzige Nebenbedingung: ihre Summe ergibt 7,5). Wird die Wahrscheinlichkeit umso größer, je größer j ist?

Die Antwort hierauf lautet: Nein. Die Wahrscheinlichkeit dafür, daß der Wahlvorschlag mit 15 00 Stimmen = 7,5 Sitzen "abgerundet" wird, ist gleich $1/2$, unabhängig von j . Genau genommen sinkt die Wahrscheinlichkeit sogar etwas mit wachsendem j , da dann die Wahrscheinlichkeit, daß mehr Splittergruppen mit kleinen Bruchzahlen auftreten, wächst.

