

**HESSISCHER LANDTAG**

17. 03. 2020

Kleine Anfrage**Dr. Dr. Rainer Rahn (AfD) vom 07.02.2020****Änderung des Hessischen Landtagswahlgesetzes (LWG)****und****Antwort****Minister des Innern und für Sport****Vorbemerkung Fragesteller:**

Die Landesregierung hat in Beantwortung der kleinen Anfrage (Drs. 20/1675) ausgeführt, dass die Festlegung der Sitzverteilung des Landtages dem Landeswahlausschuss obliegt, zu dessen Aufgaben es jedoch nicht gehöre, „einen mathematischen Beweis für das bestmögliche Erhalten der mathematisch festgestellten Proportionen bei der Berechnung der Sitzanzahl zu erbringen“. Der Landeswahlausschuss habe ausschließlich die rechtlichen Vorgaben zu beachten, die der Gesetzgeber für die Verteilung der Sitze getroffen hat.

Diese rechtliche Vorgabe, die der Landeswahlausschuss zu beachten hat, beinhaltet nach dem Text und Sinn des Gesetzes jedoch genau diesen Erhalt einer mathematisch festgestellten Proportion. Denn der Gesetzgeber hat in § 10 Abs. 5 des Landtagswahlgesetzes (LWG) geregelt, dass sich im Falle der Zuweisung von Überhangmandaten die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze so lange erhöht, „bis die nach Abs. 3 zu berechnende Proportion erreicht ist“. Der Landeswahlausschuss muss sich daher sehr wohl mit der Frage befassen, wann bzw. bei welcher Gesamtzahl der Abgeordneten die gesetzliche Vorgabe des Erreichens einer mathematisch festgestellten Proportion erfüllt ist. Dies ist nicht so einfach, wie es auf den ersten Blick erscheint. Denn es ist eindeutig, dass die nach § 10 Abs. 3 LWG errechnete Proportion der Wählerstimmen bei der nach § 10 Abs. 5 LWG vorzunehmenden Sitzverteilung mathematisch exakt nie erreicht wird. Vielmehr existieren mehrere Möglichkeiten der Sitzverteilung nach dem gesetzlich vorgegebenen Berechnungsverfahren, bei der sich die geforderte Anzahl von Überhangmandaten einstellt. Nach dem amtlichen Ergebnis der Landtagswahl 2018 stehen der CDU insgesamt 40 Mandate zu (32 nach der Berechnung nach § 10 Abs. 3 LWG plus 8 Überhangmandate). Berechnet man die Sitzverteilung mit dem gesetzlich vorgegebenen Verfahren, so erhält die CDU die geforderte Anzahl von 40 Sitzen bei vier verschiedenen Konstellationen mit einer Gesamtzahl an Sitzen von 137, 138, 139 bzw. 140 (Tab. 1).

Tabelle 1

Mögliche Sitzverteilung bei der LTW 2018 bei einer Gesamtzahl von 137, 138, 139 bzw. 140 Sitzen

	Wählerstimmen		Gesamtzahl Abgeordnetensitze			
	Anzahl	Prozent	137	138	139	140
CDU	776.910	28,84	40	40	40	40
GRÜNE	570.512	21,18	29	29	30	30
SPD	570.446	21,18	29	29	29	30
AFD	378.692	14,06	19	20	20	20
FDP	215.946	8,02	11	11	11	11
LINKE	181.332	6,73	9	9	9	9
	2.693.838	100,01	137	138	139	140

Da bei keiner dieser vier Varianten die Proportionen der Sitzverteilung mathematisch exakt den nach § 10 Abs. 3 LWG berechneten Proportionen entsprechen, stellt sich die Frage, welche dieser vier Varianten unter Beachtung der gesetzlichen Vorgaben die vom Landeswahlausschuss festzulegende ist.

Der Landeswahlausschuss hat die Regelung des § 10 Abs. 5 LWG bislang dahingehend ausgelegt, dass diejenige Gesamtsitzzahl die zutreffende bzw. festzulegende ist, bei der sich bei schrittweiser Erhöhung der Gesamtzahl die geforderte Anzahl der Überhangmandate erstmals einstellt. Vorliegend war dies bei einer Gesamtzahl von 137 Sitzen der Fall. Auf Basis dieser Gesamtzahl wurde dann die amtlich festgestellte Sitzverteilung verkündet. Da es jedoch noch weitere Varianten gibt, bei denen sich die geforderte Anzahl von Überhangmandaten ergibt, stellt sich die Frage, ob die vom Landeswahlleiter festgestellte Anzahl auch tatsächlich die nach dem Gesetz zutreffende ist. Denn das LWG bestimmt nicht explizit, dass die Sitzzahl solange zu erhöhen ist, bis sich die festgelegte Anzahl von Überhangmandaten einstellt, sondern solange, bis die Proportion, wie sie nach § 10 Abs. 3 LWG berechnet wurde, erreicht wird. Und das könnte durchaus auch bei einer der drei anderen Varianten der Fall sein. Denn die gesetzliche Bestimmung des § 10 Abs. 5 LWG kann auch so ausgelegt werden, dass bei mehreren möglichen Varianten diejenige auszuwählen ist, bei der die sich aus dem Wahlergebnis ergebenden Proportionen am besten abgebildet werden.

Insoweit wäre zu prüfen, welche der vier zur Auswahl stehenden Varianten hinsichtlich der Proportionen dem Stimmenverhältnis der Wahl am nächsten kommt bzw. bei welcher dieser Varianten die Abweichungen zu den sich aus dem Verhältnis der Wählerstimmen ergebenden Proportionen am geringsten sind. Hierbei gilt die allgemeine Vorgabe, dass der prozentuale Anteil jeder Partei an Abgeordnetensitzen gleich ihrem prozentualen

Anteil an den Wählerstimmen sein bzw. die Sitzverteilung diesem Ideal möglichst nahekommen soll. Zur Feststellung, in welchen Umfang eine konkrete Sitzverteilung diese Forderung erfüllt, dienen allgemein der Vertretungswert und der Erfolgswert, der für jede Partei berechnet werden kann. Der Vertretungswert ist dabei die Anzahl der Wählerstimmen, die rechnerisch auf ein Abgeordnetenmandat entfällt. Der Erfolgswert ist der Anteil der einzelnen Wählerstimme an einem Abgeordnetenmandat. Der Erfolgswert ist somit der reziproke Wert des Vertretungswertes. Auch wenn ein mathematischer Zusammenhang zwischen beiden Werten besteht, unterscheiden sich diese hinsichtlich ihrer Grundgesamtheiten (Anzahl der Mandate bzw. Anzahl der Wählerstimmen).

Die Vertretungswerte (VW) für das Gesamtparlament bzw. für die Partei i werden nachfolgender Formel berechnet:

$$VW = V/M \text{ bzw. } VW_i = v_i/m_i$$

Die Erfolgswerte (EW) für das Gesamtparlament bzw. für die Partei i nach

$$EW = M/V \text{ bzw. } EW_i = m_i/v_i$$

wobei

V die Gesamtzahl der Wählerstimmen

M die Gesamtzahl der Mandate

v_i die Anzahl der Wählerstimmen für die Partei i

m_i die Anzahl der Mandate der Partei i

darstellen.

Für jeden einzelnen Abgeordneten (Vertretungswerte) bzw. für jede einzelne Wählerstimme (Erfolgswerte) lassen sich nun die Abweichungen vom Idealwert – d.h. dem Wert, der sich für das Gesamtparlament berechnet – nach folgender Formel bestimmen:

$$\text{Abweichung Vertretungswert} = (v_i/m_i) / (V/M) - 1$$

$$\text{Abweichung Erfolgswert} = (m_i/v_i) / (M/V) - 1$$

Um die Gesamtheit der Abweichungen für die einzelnen Abgeordneten (Vertretungswert) bzw. die einzelnen Wählerstimmen zu betrachten, wird die Summe der Abweichungsquadrate der einzelnen Abweichungen gebildet und daraus in üblicher Weise die Standardabweichung (SD) berechnet:

Für die Vertretungswerte für n = Anzahl der Abgeordnetensitze

$$SD = + \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n [(v_i/m_i) / (V/M) - 1]^2}$$

bzw. für die Erfolgswerte für n = Anzahl der Wählerstimmen

$$SD = + \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n [(m_i/v_i) / (M/V) - 1]^2}$$

Die Standardabweichung ist ein gebräuchliches Maß für die Streuung von Einzelwerten um einen Gesamtwert. Je geringer die Standardabweichung ist, desto geringer ist somit die Streuung bzw. Abweichung der Einzelwerte von dem Gesamtwert.

Zur Überprüfung der Abweichungen werden zunächst die Vertretungswerte für das Gesamtparlament für die vier zu untersuchenden Varianten berechnet sowie die Vertretungswerte für die 6 Parteien. Anschließend werden jeweils die Abweichungen der Vertretungswerte der einzelnen Parteien von dem dazugehörigen Vertretungswert des Gesamtparlaments nach der Formel $(v_i/m_i) / (V/M) - 1$ berechnet und daraus die Summe der Abweichungsquadrate sowie die jeweilige Standardabweichung (Tab. 2).

Tabelle 2

Abweichungen der Vertretungswerte vom Idealwert, Summe der Abweichungsquadrate (SAQ) und Standardabweichung (SD) der Sitzverteilung bei der LTW 2018 bei einer Gesamtzahl von 137, 138, 139 bzw. 140 Sitzen

	Gesamtzahl der Abgeordnetensitze			
	137	138	139	140
CDU	-0,012206	-0,005020	0,002219	0,009407
GRÜNE	0,000509	0,007786	-0,018731	-0,011693
SPD	0,000407	0,007684	0,015015	-0,011797
AFD	0,013630	-0,030019	-0,022962	-0,015955
FDP	-0,001627	0,005635	0,012951	0,020216
LINKE	0,024666	0,032119	0,039628	0,047085
SAQ	0,015006	0,032135	0,043784	0,041356
SD	0,010466	0,015260	0,017748	0,017187

Es ist zunächst erkennbar, dass die Abweichungen bei fünf der sechs Parteien bei einer Gesamtzahl der Abgeordnetensitze von 137 jeweils den geringsten Wert aufweisen (grau hinterlegt). Dies ist bereits ein deutlicher Hinweis darauf, dass bei dieser Gesamtzahl die Sitzverteilung das Verhältnis der Wählerstimmen am besten abbildet. Dies wird bestätigt durch die Berechnung der Summe der Abweichungsquadrate und der Standardabweichung. Beide Kennzahlen zeigen bei einer Gesamtsitzanzahl von 137 den geringsten Wert.

Die Berechnung der Erfolgswerte, die entsprechend berechnet wurden, zeigt ein ähnliches Bild. Auch hier finden sich die jeweils geringsten Abweichungen bei fünf der sechs Parteien bei einer Gesamtzahl der Sitze von 137. Die Summe der Abweichungsquadrate sowie die Standardabweichung zeigen ebenfalls bei dieser Anzahl den geringsten Wert (Tab. 3).

Tabelle 3

Abweichungen der Erfolgswerte vom Idealwert, Summe der Abweichungsquadrate (SAQ) und Standardabweichung (SD) der Sitzverteilung bei der LTW 2018 bei einer Gesamtzahl von 137, 138, 139 bzw. 140 Sitzen

	Gesamtzahl der Abgeordnetensitze			
	137	138	139	140
CDU	0,012372	0,005036	-0,002194	-0,009322
GRÜNE	-0,000497	-0,007625	0,019091	0,011812
SPD	-0,000381	-0,007625	-0,014764	0,011929
AFD	-0,013452	0,030947	0,023530	0,016219
FDP	0,001609	-0,005649	-0,012802	-0,019854
LINKE	-0,024069	-0,031141	-0,038111	-0,044982
SAQ	293,278027	632,460934	844,469838	779,927092
SD	0,010434	0,015323	0,017705	0,017015

Auch eine Überprüfung der Abweichungen mit anderen Parametern (z.B. den prozentualen Werten) oder eine Berechnung der Sitzverteilung mit anderen als dem gesetzlich vorgegebenen Verfahren – etwa dem Verfahren nach Sainte-Lague/Schepers (Divisorverfahren mit Standardrundung), nach Hill/Huntington (Divisorverfahren mit geometrischer Rundung), nach D'Hondt (Divisorverfahren mit Abrundung) bzw. nach Adams (Divisorverfahren mit Aufrundung) – führt zu keinem anderen Ergebnis. Insoweit ist festzustellen, dass bei der Landtagswahl 2018 unabhängig von der Auslegung des LWG eine Gesamtzahl der Abgeordnetensitze von 137 festzulegen war.

Dass dies nicht immer so sein muss, zeigt das Ergebnis der Landtagswahl 2009. Hier erhielt die CDU vier Überhangmandate, die durch Ausgleichsmandate auszugleichen waren. Bei dem Berechnungsverfahren nach Hare-Niemeyer ergaben sich drei verschiedene Gesamtsitzzahlen, bei denen der CDU die ihr zustehenden insgesamt 46 Mandate zufielen: 118, 119 und 120 Sitze (Tab. 4).

Tabelle 4

Mögliche Sitzverteilung bei der LTW 2009 bei einer Gesamtzahl von 118, 119 bzw. 120 Sitzen

Wählerstimmen	Gesamtzahl Abgeordnetensitze		
	118	119	120
963.763	46	46	46
614.648	29	29	30
420.426	20	20	20
356.040	17	17	17
139.074	6	7	7
2.493.951	118	119	120

Hier führt die Berechnung der geringsten Abweichungen vom Idealwert, wie er sich nach dem Verhältnis der Wählerstimmen ergibt, nicht zum selben Ergebnis wie die vom Landeswahlausschuss vorgenommene Berechnung. Sowohl bei der Bestimmung der Vertretungswerte als auch der Erfolgswerte ergeben sich die geringsten Abweichungen nicht bei der vom Landeswahlausschuss festgelegten Gesamtzahl von 118 Abgeordneten, sondern bei 119 Mandaten (Tab. 5 und 6). Eine abweichende Auslegung der Bestimmungen des LWG hätte hier somit zu einem anderen als dem amtlich festgelegten Ergebnis der Sitzverteilung geführt. Nach dieser Berechnung hätte der Partei die LINKE ein weiteres Mandat zugestanden, was jedoch auf die Mehrheitsverhältnisse im Parlament keinen Einfluss gehabt hätte.

Tabelle 5

Abweichungen der Vertretungswerte vom Idealwert, Summe der Abweichungsquadrate (SAQ) und Standardabweichung (SD) der Sitzverteilung bei der LTW 2009 bei einer Gesamtanzahl von 118, 119 bzw. 120 Sitzen

	Gesamtzahl Abgeordnetensitze		
	118	119	120
CDU	-0,008706	-0,000334	0,008084
SPD	0,002839	0,011308	-0,014194
FDP	-0,005394	0,003006	0,011452
Grüne	-0,009037	-0,000668	0,007747
Linke	0,096712	-0,052009	-0,044026
SAQ	0,061809	0,022836	0,026261
SD	0,022887	0,013853	0,014793

Tabelle 6

Abweichungen der Erfolgswerte vom Idealwert, Summe der Abweichungsquadrate (SAQ) und Standardabweichung (SD) der Sitzverteilung bei der LTW 2009 bei einer Gesamtzahl von 118, 119 bzw. 120 Sitzen

	Gesamtzahl Abgeordnetensitze		
	118	119	120
CDU	0,008773	0,000296	-0,008040
SPD	-0,002811	-0,011191	0,014382
FDP	0,005417	-0,003032	-0,011334
Grüne	0,009151	0,000670	-0,007668
Linke	-0,088176	0,054856	0,046065
SAQ	1.202,486909	499,576223	559,540475
SD	0,021958	0,014153	0,014979

Da somit die derzeitige Formulierung des Landtagswahlgesetzes unterschiedliche Auslegungen zulässt, die im Einzelfall auch zu unterschiedlichen Ergebnissen bei der Festlegung der Gesamtsitzzahl führen kann, erscheint es geboten, den Text des Gesetzes so zu überarbeiten, dass beim Auftreten von Überhangmandaten die Festlegung der Gesamtsitzzahl klar und eindeutig vorgegeben wird. Der Hessische Landtag ist als Gesetzgeber dabei weitgehend frei, sich für eine der beiden möglichen Auslegungen zu entscheiden. Die Festlegung der niedrigsten Gesamtzahl, bei der alle Überhangmandate zugeteilt werden, verfolgt das Ziel, die Anzahl der zusätzlichen

Sitze möglichst gering zu halten und geht von der Überlegung aus, dass alle möglichen Varianten ungeachtet mathematischer Unterschiede hinsichtlich ihrer Proportionen als gleich im Sinne des Gesetzes gelten, da sie alle mit demselben Verfahren berechnet wurden. Die Festlegung auf diejenige Gesamtzahl der Sitze, die das Stimmenverhältnis aus der Wahl am besten abbildet, dient dazu, den Wählerwillen bestmöglich abzubilden, auch wenn dadurch die Gesamtzahl höher wird als unbedingt erforderlich. Beide Zielvorgaben erscheinen legitim und daher mit der Verfassung vereinbar.

Insoweit sollte die Frage, welches der beiden Ziele – geringste Gesamtzahl der Sitze oder bestmögliche Abbildung des Wahlergebnisses – verfolgt werden soll, durch den Landtag entschieden und nicht einem Gericht überlassen werden. Hierzu ist jedoch die Formulierung des Gesetzes so zu wählen, dass eindeutig erkennbar wird, wie im Falle des Auftretens von Überhangmandaten die Gesamtzahl der Abgeordnetensitze und die Sitzverteilung festzulegen ist. Soweit das LWG überarbeitet wird, ist auch zu prüfen, ob das bisherige Sitzverteilungsverfahren nach Hare-Niemeyer durch ein anderes – etwa das nach Sainte-Laguë – ersetzt werden sollte.

Diese Vorbemerkung des Fragestellers vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage wie folgt:

Frage 1. Hält die Landesregierung bei der derzeitigen Formulierung des §10 Abs. 5 LWG auch eine Auslegung für grundsätzlich zulässig, bei der die Gesamtsitzzahl auf diejenige festzulegen ist, die die erlangten Überhangmandate abbildet und unter den verschiedenen Varianten die geringste Abweichung vom Verhältnis der Wählerstimmen aufweist?

Die Landesregierung ist der Auffassung, dass die vom Wahlprüfungsgericht beim Hessischen Landtag in seinem Beschluss vom 18.11.2019 (WPG 20/1 – 2018) vorgenommene Auslegung des § 10 Abs. 5 LWG in jeder Hinsicht zutreffend ist. Das Wahlprüfungsgericht hat zurecht ausgeführt, dass die vom Landeswahlausschuss vorgenommene Berechnungsmethode dem Sinn und Zweck des Gesetzes entspreche. Sie halte sich zum einen im Rahmen der Systematik des von § 10 Abs. 3 LWG vorgegebenen Verfahrens und bilde daher die Proportionen im Landtag – wenn auch mit gewissen Einschränkungen – ab und verhindere zum anderen eine unverhältnismäßige Vergrößerung der Zahl der Abgeordnetensitze.

Frage 2. Sieht die Landesregierung im Hinblick auf den derzeit geführten Rechtsstreit vor dem Hessischen Staatsgerichtshof einen Handlungsbedarf dahingehend, dass die aktuelle Formulierung des § 10 Abs. 5 LWG so überarbeitet wird, dass die bei Überhangmandaten neu festzulegende Gesamtsitzzahl eindeutig vorgegeben wird?

Frage 3. Falls 2. zutreffend: Plant die Landesregierung einen eigenen Gesetzentwurf zur entsprechenden Änderung des LWG?

Frage 4. Falls 3. zutreffend: Welche konkrete Regelung zur Festlegung der Gesamtsitzzahl wird die Landesregierung in ihrem Gesetzentwurf vorsehen?

Die Fragen 2 bis 4 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Landesregierung sieht derzeit keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Sie wird zunächst die Bewertung des Staatsgerichtshofes des Landes Hessen bez. der u.a. von der Fraktion des Fragestellers angestregten Wahlprüfungsbeschwerden abwarten.

Frage 5. Hält die Landesregierung die Anwendung des Sainte-Laguë-Verfahrens als Divisorverfahren mit Standardrundung für geeigneter als das bislang angewendete Verfahren nach Hare-Niemeyer?

Art. 75 Abs. 3 Satz 1 der Verfassung des Landes Hessen (HV) überlässt die nähere Ausgestaltung des Wahlrechts dem Gesetzgeber. Diesem obliegt damit verfassungsrechtlich auch die Wahl des für die Verteilung der Sitze gewählten Verfahrens; dabei hat er u.a. die Grundsätze der formalen Wahrgleichheit (Art. 28 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG), Art. 73 Abs. 2 HV) und der Chancengleichheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG) zu beachten. Für Berechnung der Sitzverteilung existieren neben dem Verfahren nach Hare-Niemeyer auch noch die Verfahren nach d'Hondt und nach Sainte-Laguë/Schepers. Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung sind diese Verfahren grundsätzlich verfassungsrechtlich unbedenklich. Es ist ausschließlich der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, für welches System er sich entscheiden will (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 24.11.1988, Az.: 2 BvC 4/88, und vom 08.08.1994, Az.: 2 BvR 1483/94; BVerwG, Beschluss vom 16.07.1996, Az.: 8 PKH 10/96, und Urteil vom 29.11.1991, Az.: 7 C j13.91; Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 16.12.2008, Az.: 12/08).

Wiesbaden, 3. März 2020

Peter Beuth