

Sieben Wahlbezirke

Reform des Wahlrechts: Henri Schmit legt einen umfassenden Vorschlag für ein neues, gerechtes und freies System vor

Von Annette Welsch

Nach jeder Parlamentswahl flammt die Diskussion wieder auf: Luxemburgs Wahlrecht wird aus diversen Gründen als ungerecht angefochten und weist tatsächlich aus verfassungsrechtlicher Sicht einige Ungereimtheiten auf. Einen ausführlichen Beitrag zu einer kohärenten Reform aus juristisch-verfassungsrechtlicher Sicht legte nun der Publizist Henri Schmit vor: In seinem von Legitech auflegtem Werk „Comment réformer le système électoral?“ setzt er sich auf mehr als 100 Seiten mit den Kritiken sowie den bislang präsentierten Lösungen auseinander, erforscht die Argumente in einem international vergleichenden und historischen Zusammenhang, listet die Mängel analytisch auf und macht handfeste Vorschläge für ein neu gestaltetes, gerechteres Wahlsystem.

Denn 1919 wurde das Land willkürlich in vier ungleich große Wahlbezirke aufgeteilt und 1988 wurde die Zahl der Abgeordneten auf 60 festgelegt und eine fixe, gleich bleibende Verteilung auf die vier Wahlbezirke vorgenommen, ohne zu erklären, nach welchen Kriterien diese Sitzverteilung erfolgt.

Vier Kritikpunkte

Schmits erste Kritik macht sich genau daran fest - ohne bestimmten Grund wurden die Wähler in vier ungleiche Bezirke aufgeteilt und die Sitze ohne klare Regel endgültig zwischen den Bezirken verteilt. Die in der Verfassung festgesetzte Sitzzahl der einzelnen Bezirke ist längst nicht mehr im Einklang mit der außergewöhnlichen demografischen Entwicklung: Seit 1980 ist die Bevölkerung von 364 000 auf 627 000 gewachsen. Betrachtet man die Zahl der Stimmberechtigten, stellt man fest, dass 2018 rund 36 500 Wähler im Osten sieben Abgeordnete bestimmen, im Zentrum waren es 73 000 für 21 Deputierte.

Aus der unterschiedlichen Größe der Wahlbezirke entstand eine weitere, oft beklagte Ungleichheit: Die kleinen Parteien werden im Osten und im Norden benachteiligt. Im Süden und im Zentrum braucht eine Partei etwa vier Prozent der Stimmen, um einen Sitz zu gewinnen, im Norden etwa neun Prozent und im Osten wenigstens zehn Prozent.

Eine dritte - gängige - Kritik ergibt sich aus der Zuteilungsformel der Sitze, durch die die großen traditionellen Parteien bevorzugt werden: 2018 erhielt die CSV national gesehen mit 28,3 Prozent der Stimmen 35 Prozent der Mandate und damit genau die Zahl, die für die Sperrminorität für Verfassungsreformen vorgesehen ist.

Schließlich bemängelt Schmit eine wenig beachtete Ungleichheit, die auf die im Wahlgesetz vorgesehene Möglichkeit zu panaschieren zurückzuführen ist - einzelnen Kandidaten auf einer oder

gar mehreren Listen bis zu zwei Stimmen zu geben. Die Auswirkung, die jeder Wähler auf das Wahlresultat hat, ist ungleich. Schmits Reformvorschlag respektiert peinlich genau die Prinzipien von 1919 und 1988, die ein auf Wahllisten beruhendes Proporzsystem und eine feste Zahl von 60 Abgeordneten vorsehen. Er scheut sich auch nicht, Verbesserungsvorschläge zu entwickeln, die gängigen Wahlreformvorstellungen entgegen stehen.

Gleiche und freie Abgeordnete

Um die von ihm beschriebenen Fehler und Schwächen der bestehenden Regelung auszugleichen, orientiert er sich an den klassischen Wahltheorien, die auf den Werten der liberalen Demokratie

● Eine demokratische Verfassung setzt voraus, dass auch die Abgeordneten frei und gleich sind.

beruhen, also auf den politischen Rechten freier und gleicher Wähler, Kandidaten und Abgeordneten. Aus dieser Optik heraus ist ein wichtiger Punkt für die Auslegung des Wahlrechts Artikel 50 der Verfassung, der besagt, dass das Parlament das Land repräsentiert - die Abgeordneten ohne Weisungen abstimmen und nur die allgemeinen Interessen des Großherzogtums im Blick haben.

„Eine demokratische Verfassung setzt voraus, dass auch die Abgeordneten frei und gleich sind. Wenn gewählt wird, werden Personen bestimmt, die frei sein sol-



Henri Schmit (65) absolvierte seine Magister in Rechtswissenschaften und in Philosophie an der Sorbonne und an der Panthéon-Sorbonne in Paris und besann sich nach einer internationalen Karriere im Bankwesen auf seine alten Interessen: Seit 2013 publiziert er verfassungsrechtliche Fachartikel und gilt als Experte zum Thema Wahlgerechtigkeit. Foto: Privat

len, im Extremfall nach ihrem Wissen und Gewissen zu handeln. Sie sollen nicht einfach nur Entscheidungen ihrer Parteileitung ausführen, wie das etwa seit 2005 in Italien mit starren Listen ohne Kandidatenpräferenz geschieht“, erläutert Schmit im Gespräch mit dem „Luxemburger Wort“. Ohne die allgemein nützliche und notwendige Fraktionsdisziplin in Frage zu stellen, hält Schmit ein formelles Listenmandat für inakzeptabel. „Das Wahlrecht muss berücksichtigen, dass im Extremfall die Parteinteressen nicht über die Einzelverantwortung des Abgeordneten gestellt werden. Ein freies Wahlsystem muss dies begünstigen.“

Die Kernpunkte seines Modells sind eine Aufteilung in sieben homogenere Wahlbezirke, eine territoriale Verteilung der Sitze auf Basis der Zahl der eingeschriebenen Wähler, sowie einer Listen- und Kandidatenwahl, wobei der Wähler nur eine Stimme abgibt, welche zugleich für den Kandidaten und seine Liste gilt (s. Info-Box).

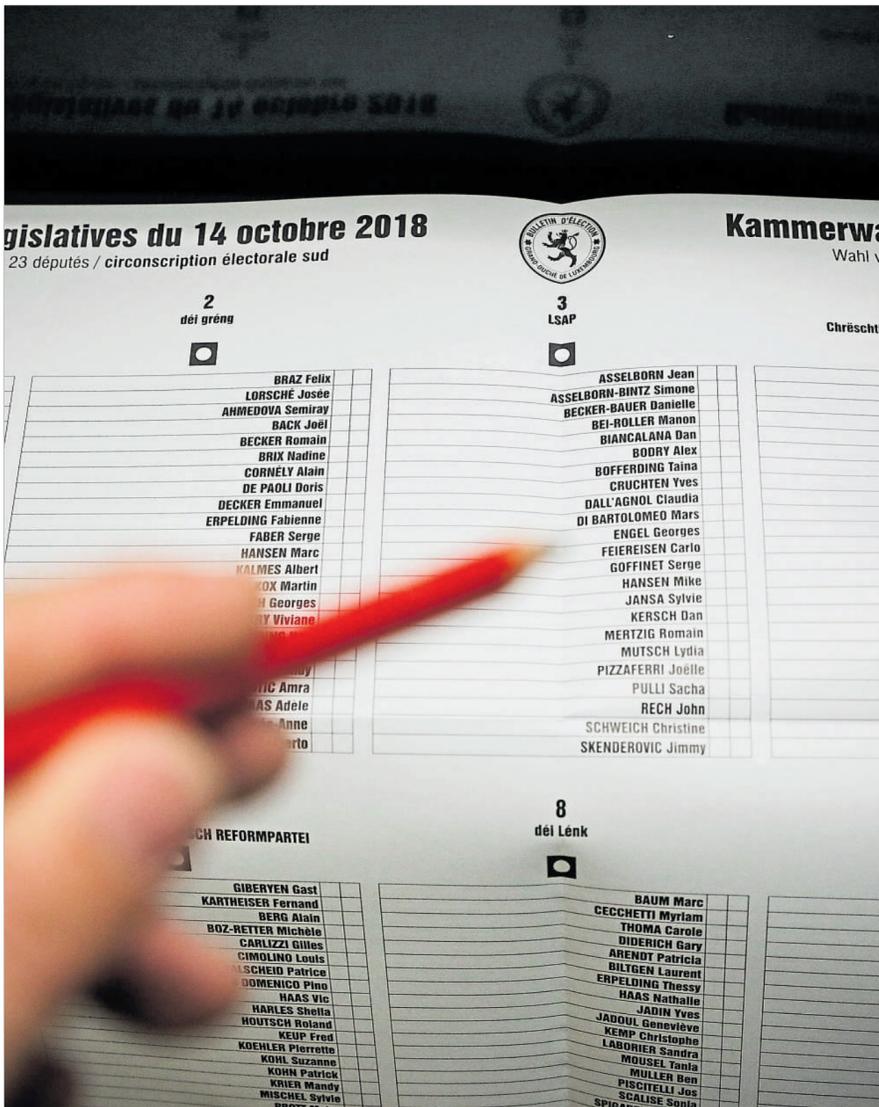
Homogenere Wahlbezirke

„Die heutige ungleiche und ungerechte Aufteilung der Wahlbezirke ist nicht mehr akzeptiert“, stellt Schmit fest. Anstatt jedoch die Wahlbezirke abzuschaffen um nationale Listen zu wählen, wie oft gefordert wird, schlägt er vor, homogenere, nicht zu große Wahlbezirke zu schaffen. „Dadurch wird der territorialen Diskriminierung kleiner Parteien entgegengewirkt, die Verantwortlichkeit der Gewählten gestärkt und die Vertretung aller Teile des Landes gesichert“, erklärt Schmit.

Gegen einen einzigen Wahlbezirk spricht laut Schmit unter anderem die auch von den Abgeordneten der kleinen Wahlbezirke vorgebrachte Befürchtung, dass die Abgeordneten dann langfristig aus den wählerstarken Süden und Zentrum kommen und Kandidaten aus dem Norden und Osten kaum Chance hätten.

Die kleinen Parteien hingegen würden durchaus davon profitieren. Rechnet man experimentell das Wahlergebnis von 2018 von vier Wahlbezirken auf einen nationalen Wahlbezirk um, würden die CSV und die DP Sitze verlieren, während umgekehrt alle kleineren Listen, Piraten, Déi Lénk und ADR Sitze dazugewinnen würden. Für Déi Greng und die LSAP würde sich wenig ändern, mit 1,27 Prozent der Stimmen auf nationaler Ebene und einer für sie günstigen Verteilungsformel würde aber sogar die KPL einen Sitz bekommen.

„Würde man die bestehenden Wahlbezirke dennoch beibehalten und eine doppelte Sitzverteilung vorsehen, so wie sie vereinzelt vorgeschlagen wird - zuerst national, dann in den Bezirken -, würde das System so kompliziert und inkohärent werden wie in Deutschland“, meint Schmit. Und mit der kleineren Abgeordnetenzahl wür-



Das Panaschieren ist höchst umstritten, aber beliebt: Der Anteil der auf mehrere Parteien verteilten Stimmen ist von 18 Prozent im Jahr 1979 auf 37 Prozent bei den Wahlen 2009 gestiegen. 2013 und 2018 sank der Anteil wieder leicht.

Foto: Pierre Matgé

Das Schmit'sche Modell

Territoriale Sitzberechnung: Dafür soll künftig eine genaue Berechnungsformel verwendet werden - die richtige ist die sogenannte Sainte-Laguë-Methode. Mit einer territorialen Sitzverteilung auf Basis der Zahl der Wahlberechtigten stünden dem Osten derzeit acht Abgeordnete zu, dem Norden elf, dem Zentrum 17 und dem Süden 24. **Wahlbezirke:** In der Verfassung soll eine Mindest- und eine Maximalzahl der Sitze pro Wahlbezirk festgesetzt werden. Um möglichst nahe am bestehenden System zu bleiben, könnte man Bezirke von sechs bis elf Abgeordneten vorsehen. Danach müssten der Süden und das Zentrum aufgeteilt werden: Der Süden in mindestens drei, das Zentrum in zwei Wahlbezirke, sodass mit dem Osten und

dem Norden mindestens sieben Wahlbezirke entstehen, in denen zwischen acht und elf Abgeordnete gewählt werden. **Proportionale Listenwahl nach D'Hondt:** Wahllisten, die maximal so viele Kandidaten wie Bezirksmandate vorsehen, bleiben erhalten. Die Sitzverteilung zwischen den Parteilisten erfolgt wie bis jetzt innerhalb der Bezirke anhand der D'Hondt'schen Formel. **Einzelstimme:** Die Möglichkeit der Verteilung von so viel Stimmen, wie Abgeordnete zu wählen sind, auf verschiedene Kandidaten, das Panaschieren innerhalb und zwischen verschiedenen Listen sowie die Gewichtung durch die Vergabe von zwei Stimmen auf einen Abgeordneten wird zugunsten der Einzelpräferenz für einen einzigen Kandidaten abgeschafft.

die Probleme eines Doppelproporz noch viel stärker auffallen.

Sitzverteilung nach Wählerzahl

Dadurch dass die Wahlbezirke homogener werden, nicht zu viele Sitze aufweisen und die Sitzverteilung zudem nach D'Hondt/Hagenbach-Bischoff erfolgt, soll der Tendenz der Parteienzersplitterung entgegengewirkt werden. „Sie ist die gerechteste und logisch die einzig richtige Berechnungsmethode“, plädiert Schmit. Er befasst sich in seiner Schrift tiefgehend mit den gängigen Modellen und zeigt auf, weshalb andere Verteilungsformeln inkohärent sind, im schlimmsten Fall sogar Wahlminderheiten zu Sitzmehrheiten verhelfen können.

Schmit spricht sich auch deutlich dafür aus, dass für die territoriale Sitzverteilung nicht die Zahl der Einwohner, sondern die der Wahlberechtigten ausschlaggebend sein soll. „Luxemburg ist ein Sonderfall, wo der Unterschied zwischen den zwei Kategorien makroskopisch ist - fast 1 zu 2. Mit Wahlen wird die demokratische Vertretung des Volkes bestimmt. Wenn man dann Nicht-Wahlberechtigte wie die Ausländer mitzählt, repräsentiert der Gewählte

Simulation der Sitzverteilung 2018 in sieben Wahlbezirken

Résultat 2018	Piraten	déi Gréng	LSAP	CSV	KPL	DP	ADR	Lénk
Zentrum 1 (9 Sitze) D'Hondt*	5,14 %	16,20 %	11,73 %	29,14 %	0,73 %	24,17 %	6,83 %	5,72 %
Sainte-Laguë*	2	1	3			3		
Zentrum 2 (8 Sitze) D'Hondt	5,14 %	16,20 %	11,73 %	29,14 %	0,73 %	24,17 %	6,83 %	5,72 %
Sainte-Laguë	1	1	3			2	1	1
Osten (8 Sitze) D'Hondt	6,98 %	16,52 %	12,88 %	29,40 %	0,66 %	20,66 %	9,58 %	3,30 %
Sainte-Laguë	1	1	3			2	1	
Norden (11 Sitze) D'Hondt	7,67 %	12,98 %	15,87 %	32,23 %	0,79 %	17,13 %	9,79 %	3,52 %
Sainte-Laguë	1	1	2	4		2	1	
Süden 1 (8 Sitze) D'Hondt	6,99 %	14,68 %	22,23 %	26,91 %	1,78 %	11,80 %	8,77 %	5,96 %
Sainte-Laguë	1	1	2	3		1	1	
Süden 2 (8 Sitze) D'Hondt	6,99 %	14,68 %	22,23 %	26,91 %	1,78 %	11,80 %	8,77 %	5,96 %
Sainte-Laguë	1	2	3			1	1	
Süden 3 (8 Sitze) D'Hondt	6,99 %	14,68 %	22,23 %	26,91 %	1,78 %	11,80 %	8,77 %	5,96 %
Sainte-Laguë	1	1	2	2		1	1	
Nationale Prozenzte	6,45 %	15,12 %	17,60 %	28,31 %	1,27 %	16,91 %	8,28 %	5,48 %
Summe D'Hondt	1	9	11	22		12	5	
Sainte-Laguë	5	7	11	18		11	7	1
Aktuelle Summe	2	9	10	21		12	4	2
Differenz D'Hondt	-1	=	1	1		=	1	-2
Sainte-Laguë	3	-2	1	-3		-1	3	-1

* In proportionalen Listenwahlsystemen erfolgt die Sitzverteilung aufgrund einer mathematischen Formel, mit der das Sitzzahlverhältnis zwischen den einzelnen Listen so nahe wie möglich an ihr Stimmzahlverhältnis angepasst wird. Welche große Unterschiede die Wahl der Formel ausmacht, zeigt die Grafik. Die Sainte-Laguë-Methode (Standardrundung) bleibt neutral, die D'Hondt- oder Hagenbach-Bischoff-Methode beachtet außerdem die Mehrheitsregel: Eine Liste, die die absolute Mehrheit der Stimmen erhält, gewinnt auch die absolute Mehrheit der Sitze. Während die D'Hondt-Methode also die meistgewählten Listen begünstigt, sind es bei der Sainte-Laguë-Methode die marginalen Listen, also die Parteizersplitterung.

Quelle: Legitech

● Die ungleiche Aufteilung der Wahlbezirke ist heute nicht mehr akzeptiert.

● Die ungleiche Aufteilung der Wahlbezirke ist heute nicht mehr akzeptiert.

● Die ungleiche Aufteilung der Wahlbezirke ist heute nicht mehr akzeptiert.

Panaschieren abschaffen

Nicht zuletzt möchte der Publizist das Listensystem vereinfachen und perfektionieren. „Jeder Wähler soll mit seiner Stimme den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben.“ Das sei beim Panaschieren des luxemburgischen Modells nicht der Fall, sodass es genauso wie die Wahlpflicht abgeschafft werden sollte.

„Im Gegensatz zum Schweizer System, wo der Wähler Kandidaten nur innerhalb derselben Liste ankreuzen kann oder sogar Kandidaten dazusetzen kann, darf der

Wähler in Luxemburg seine Stimmen auf verschiedene Listen verteilen. Das ist ein Systemfehler, der zu inkohärenten Resultaten führt und dazu beiträgt, das Stimmempotenzial einzelner Wähler zu mindern“, argumentiert Schmit.

Nach seinen Berechnungen gehen so mindestens sieben Prozent aller Stimmen verloren. Der Verlust an Stimmgewicht sei besonders stark in großen Bezirken, weil lange Kandidatenlisten die individuelle Auswahl erschweren. Die Ausländerwahlrecht beim Referendum 2015 nicht durchkam, dafür 2017 aber die Bedingungen für die Staatsbürgerschaft vereinfacht wurden.

Schmit hat diesen ungewollten Stimmverlust in den verschiedenen Bezirken ausgerechnet und zeigt auf, wie negativ sich die Bezirksgröße auf das Stimmgewicht auswirkt. Um diesen Systemfehler zu beheben, schlägt er den „voting unique“ vor: Der Wähler gibt eine einzige Stimme ab, die sowohl für die Wahlliste als für den Kandidaten gilt. Nun könnte man meinen, der Wähler würde damit etwas von seinem bestehenden Kandidatenwahlrecht einbüßen. „Dieser Schein trügt“, erklärt Schmit. „In Wahrheit maximiert der vote unique das Wahlpotenzial eines jeden Wählers.“

Leitartikel

Gerechtigkeitsdebatten

Von Annette Welsch

Die letzte Reform des Wahlrechts geht auf 1988 zurück, fügte aber den Mängeln des mittlerweile 101 Jahre alten Wahlsystems eher noch weitere hinzu. Seither hat sich die Bevölkerung Luxemburgs fundamental verändert, ist regional unterschiedlich und insgesamt stark gewachsen. Genau wie die Parteien, die in den vergangenen Jahrzehnten wieder an Pluralität zugenommen haben, wodurch sich die Frage verschärft stellt, ob eine weitere Zersplitterung der Parteienlandschaft gewünscht ist. Nicht zuletzt an den Bestrebungen der beiden Südgemeinden Leudelingen und Kopsstal, in den Wahlbezirk Zentrum wechseln zu wollen, zeigt sich, dass die Kritiker zahlreicher werden und die Akzeptanz der bisherigen Wahlbezirke weiter schwindet.



In Krisenzeiten ist es wichtig, dass der Wähler sich gerecht vertreten fühlt.

Premierminister Xavier Bettel setzte 2019 an, die Debatte wieder zu beleben. Er stellte den Parteien die Frage, wie sie zu Doppelmmandaten und zu einem einzigen Wahlbezirk stehen. Teilfragen, die eigentlich die ganze Bandbreite der Kontroverse nur streifen, genau wie beim Referendum 2015 auch

nur die zwei Teilfragen Wahlrecht mit 16 und für Ausländer zur Diskussion standen. Die Antworten der Parteien kamen im Februar, kurz bevor Corona über Land, Leute und Politik hereinbrach. Nicht überraschend sprachen sich die kleinen Parteien inklusive der Grünen für einen nationalen Wahlbezirk aus, die großen Parteien bevorzugten die Aufteilung in Wahlbezirke - jeder so, wie es ihm die größten Vorteile verschafft. Nur die LSAP machte Konzessionen an veränderte Zeiten und konnte auch einer doppelten Verteilung der Sitze, einer nationalen sowie einer regionalen, etwas abgewinnen.

Corona hin oder her - es wird Zeit, dass die Politik und die Parteien diese Diskussion wieder aufgreifen. Aber dann bitte fundamental und umfassend und sich nicht mit Teilfragen zufrieden gebend - Themen wie das Panaschieren oder die Wahlpflicht dürfen nicht außen vor bleiben - und auch nicht nur um den eigenen Bauchnabel kreisend, sondern gut mit Verfassungswerten argumentiert. Diskussionsgrundlagen in Form von präzisen und kohärenten Vorschlägen liegen mittlerweile vor. Zuletzt der bei Legitech publizierte Vorschlag von Henri Schmit. Denn man sollte nicht außer Acht lassen, dass die Frage der Verteilungsgerechtigkeit, die auch im Zentrum der Diskussion um ein Wahlsystem steht, in Zukunft einen ganz hohen Stellenwert erlangen wird. Die durch den CSV-Präsidenten Frank Engel ganz richtig angestoßene Diskussion über Erbschafts- und Vermögenssteuern mit der Kernfrage, wer die Rechnung begleicht, die nach der Corona-Pandemie zu bezahlen sein wird, ist ein Beispiel dafür. Auf wessen Schultern wie stark die Kosten für die Klimamaßnahmen verteilt werden sollen, ist das nächste. Dabei haben wir schon ein fundamentales Problem mit sozialen Ungleichheiten, die etwa durch die großen Immobilienfonds, die sich am Elend des Wohnungsmangels bereichern und sich um Steuern drücken, indem sie gar nicht für sie gemünzte Schlupflöcher nutzen, weiter in den Fokus geraten werden. Gerade in Krisenzeiten ist es essenziell wichtig, dass der Wähler sich im Parlament auf gerechte Weise vertreten fühlt.

Kontakt: annette.welsch@wort.lu

Mehr auf Seite 2-3

Heute auf wort.lu



Das große Schulentree-Interview

Bildungsminister Claude Meisch (DP) über einen Schulanfang in Pandemiezeiten, warum man sich nicht nur mit Covid beschäftigen sollte, über die Notwendigkeit, die Digitalisierung voranzutreiben und die Dauerbaustelle Lehrermangel (18 Uhr).

