

100 Jahre allgemeines Wahlrecht in Luxemburg
100 ans de suffrage universel au Luxembourg

Wählen und sich zu Wahlen aufzustellen, um sich für Ideen einzusetzen, erscheint uns heute als Selbstverständlichkeit. Doch das war nicht immer der Fall. Seit der Französischen Revolution wurde ein langer Weg zurückgelegt, bevor die gesamte luxemburgische Bevölkerung dieses Recht erlangte. Erst 1919 erhielten alle erwachsenen Luxemburgerinnen und Luxemburger das Wahlrecht, nach langwierigen politischen Auseinandersetzungen.

Aus Anlass des 100. Jahrestages der Einführung des allgemeinen Wahlrechts in Luxemburg zeigen die Abgeordnetenkammer und das Nationalmuseum für Geschichte und Kunst eine große Ausstellung über die Vorgeschichte, die Durchsetzung 1919 und die Folgen der Demokratisierung der Luxemburger Gesellschaft.

Dieser Band begleitet die Ausstellung, indem er dem chronologischen Werdegang des Wahlrechts in Luxemburg folgt. In einem guten Dutzend von Beiträgen vertieft er die großen Themen, die in Zusammenhang mit dem allgemeinen Wahlrecht stehen: Er skizziert zunächst die Ursprünge des Wahlsystems, die Entwicklung des politischen Lebens im 19. Jahrhundert, die Appelle zur Demokratisierung eines Zensuswahlrechts, das die ärmeren Bevölkerung und die Frauen ausschloss, sowie die Beweggründe und Bedingungen der Einführung des allgemeinen Wahlrechts; für die Zeit nach 1919 setzt er den Schwerpunkt auf die Kritik des Parlamentarismus in der Zwischenkriegszeit, die Abschaffung der Demokratie unter der nationalsozialistischen Besetzung im Zweiten Weltkrieg sowie die Entwicklung der politischen Partizipation in der Nachkriegszeit, um mit einer kritischen Darstellung des heutigen Wahlsystems zu schließen.

Voter et poser sa candidature lors d'élections, pour défendre ses idées, nous semble aujourd'hui aller de soi. Pourtant cela n'a pas toujours été le cas. Il aura fallu un long chemin depuis la Révolution française pour que ce droit soit acquis par l'ensemble de la population luxembourgeoise. Ce n'est qu'en 1919 que toutes les Luxembourgeoises et tous les Luxembourgeois adultes ont obtenu le droit de vote, après de difficiles batailles politiques.

Pour le centenaire de l'introduction du suffrage universel au Luxembourg, la Chambre des Députés et le Musée national d'histoire et d'art proposent une grande exposition sur les antécédents historiques, la mise en place du suffrage universel en 1919 et les suites du processus de démocratisation de la société luxembourgeoise.

Ce recueil accompagne l'exposition, en suivant le parcours chronologique du droit de vote au Luxembourg. En une bonne douzaine de contributions, il approfondit les grands thèmes en relation avec le suffrage universel : il esquisse d'abord les origines du système électoral, le développement de la vie politique au 19^e siècle, les appels à la démocratisation du système censitaire qui excluait la population pauvre et les femmes, le comment et pourquoi de l'introduction du suffrage universel ; pour l'époque d'après 1919, il met l'accent sur la critique du parlementarisme dans l'entre-deux-guerres, l'abolition de la démocratie sous l'occupation national-socialiste, les différents modes d'extension du suffrage et de la participation politique après la 2^e Guerre mondiale, pour clôturer avec une revue critique du système électoral actuel.



Musée national
d'histoire et d'art
Luxembourg
Marché-aux-Poissons
L2345 Luxembourg
www.mnha.lu

ISBN 978-88-366-4382-0



MNHA

CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

MNHA

SilvanaEditoriale

ALLGEMEINER WAHLRECHT

WIELEWATMIRSINN - 100 JOER



100 JOER



ALLGEMEINER
WAHLRECHT

100 JAHRE ALLGEMEINES WAHLRECHT
IN LUXEMBURG (1919-2019)

100 ANS DE SUFFRAGE UNIVERSEL
AU LUXEMBOURG (1919-2019)



MNHA

CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

100 JOER

WIELEWATMIRSINN

ALLGEMEIN
WAHLRECHT

Impressum
herausgegeben von • édité par :
Claude Friesisen, Régis Moes,
Michel Polfer, Renée Wagener
Chambre des Députés • Musée national
d'histoire et d'art
Luxembourg, 2019
ISBN 978-2-87985-929-2
(Publications du Musée national d'histoire
et d'art – Luxembourg, 41)

Sammelband publiziert bei Gelegenheit
der Ausstellung „#wielewatmirsinn –
100 Jahre allgemeines Wahlrecht in
Luxemburg“ • Livre publié à l'occasion
de l'exposition « #wielewatmirsinn –
100 ans de suffrage universel
au Luxembourg »
(26.9.2019-6.9.2020)

Layout und Druck • Mise page
et impression : Silvana Editoriale
Buchdeckel • Couverture : Gotcha!

SilvanaEditoriale

100 JAHRE ALLGEMEINES WAHLRECHT
IN LUXEMBURG (1919-2019)
100 ANS DE SUFFRAGE UNIVERSEL
AU LUXEMBOURG (1919-2019)

MNHA

CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Inhaltsverzeichnis • Table des matières

8/9 **Vorwort • Préface**

10/11 **Einleitung • Introduction**

20 **1. Politische Partizipation vor 1919 •
Participation politique avant 1919**

22 Éloïse Adde/Christa Birkel/Gilles Genot/
Michel Margue : La voix du peuple ? Vote et
élection avant la démocratie à travers le cas
du Luxembourg au Moyen Âge et dans la
première modernité

38 Christiane Huberty : Sociabilité et vie
politique dans le Luxembourg des notables.
De la gestation des années 1840 à l'apogée
de la culture politique libérale bourgeoise
dans les années 1870

54 Georges Hellinghausen: Kirche und
Demokratie, Katholizismus und Wahlen

72 **2. Das allgemeine Wahlrecht auf dem
Vormarsch • La marche vers le suffrage
universel**

74 Ben Fayot : Le mouvement ouvrier et le
suffrage universel

94 Renée Wagener: *Die Unterzeichneten
bitten Sie, demnächst die überlebte
Verfassung von 1868 zu ändern.*
Arbeiterbewegung, Frauen und
Demokratisierung

112 Germaine Goetzinger: Marguerite
Mongenast-Servais. *Eine hochgebildete,
energische junge Dame, die jedesmal
dabei ist, wenn es gilt, der Freiheit und
der Kultur eine Gasse zu brechen*

130 **3. Demokratie und Partizipation
nach 1919 • Démocratie et
participation après 1919**

132 Michel Dormal: Die Kritik des
Parlamentarismus nach 1919

148 Philippe Poirier : Acteurs et conditions de
la démocratisation politique par l'élection
dans l'entre-deux-guerres

164 Marc Schoentgen: *Die marxistischen
und demokratischen Phrasen der
Vergangenheit sind zerbrochen...*
Nationalsozialistische Sozialpolitik und
Herrschaft im besetzten Luxemburg
(1940-1944)

186 Tobias Vetterle: Zwischen Protest und
Konzertierung. Politische Partizipation in
Luxemburg, 1968-1982

202 Raphael Kies : E-pétitions à la Chambre
des Députés. Un succès déstabilisant

216 **4. Entwicklungen, Herausforderungen
und Perspektiven • Évolutions, défis
et perspectives**

218 Michel Pauly: Wie das allgemeine
Wahlrecht noch allgemeiner wurde.
Die Erweiterungen des Wahlrechts
nach 1919

234 Fernand Fehlen: Ist unser Wahlsystem
gerecht?

252 Régis Moes : *La liberté de manifester
ses opinions par la parole en toutes
matières et la liberté de la presse
sont garanties – L'influence de la presse
politique au Luxembourg
(XIX^e-XXI^e siècle)*

271 **Personen-Index • Index des personnes**

275 **Quellen und Bildrechte • Sources et
crédits photographiques**

278 **Kurzbiografien der Autorinnen und
Autoren • Notices biographiques des
auteures et auteurs**



4.

Entwicklungen, Herausforderungen und Perspektiven Évolutions, défis et perspectives

Ist das allgemeine Wahlrecht nach 100 Jahren noch an die moderne Gesellschaft angepasst? Wahlplakate für das Referendum vom 7. Juni 2015.
Après un siècle, le suffrage universel est-il encore adapté à la société moderne ? Affiches électorales pour le référendum du 7 juin 2015.

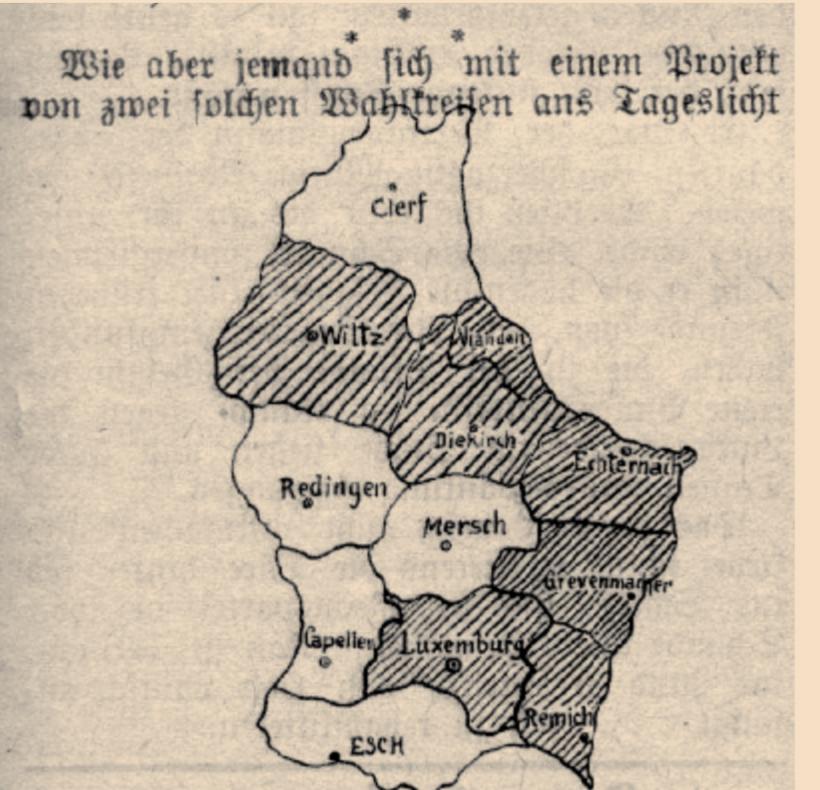
Wahlkreiseinteilung.

Wir bringen nachstehend eine Gegenüberstellung der beiden Vorschläge für die künftige Wahlkreiseinteilung, wie sie am Donnerstag in der Kammer sich gegenüber standen. Die erste, die praktischste und gerechteste ist unstreitig die unsers Gen. Jos. Thorn. Er sieht 4 Wahlkreise vor u. zwar nimmt er die Kantone zusammen, welche gemeinsame Interessen verbinden und die Natur schon zusammenge schweift hat. Die beiden vorwiegend landwirtschaftlichen Kantone des Gutlandes, Luxemburg und Mersch bilden den 1. Wahlbezirk;



Projekt Thorn. 4 Wahlkreise.

die Weinbauenden Mosel- und Sauerkantone: Remich, Grevenmacher und Echternach machen den zweiten Wahlkreis aus. Das Dësling, d. h. die 5. nördlichen Kantone: Diekirch, Vianden, Clerf, Wiltz und Redingen wählen zusammen als Bezirk, während die Minettekantone Esch und Capellen den 4. Wahlbezirk ausmachen.



Gegenprojekt der Klerikalen, 2 Wahlkreise.
I Wahlkreis (schraffiert)
II " (weiß).

wagen konnte, wie dies die Klerikalen durch den Mund des Berichterstatters August Thorn taten, ist uns unerfindlich. Das sieht aus, als ob die Klerikalen den Spott mit der Kammer und dem Lande machen wollten. (Ist das denn nicht der Fall? der Seher.) Diese Einteilung reicht dermaßen nach elender Partizipationsrechtsstuzung und gewollter Entziehung des Kantons Esch, daß es schon ein gutes Stück Überwindung kostet, sie überhaupt in Betracht zu ziehen.

Ist unser Wahlsystem gerecht?

Fernand Fehlen

Résumé en français

Le système électoral luxembourgeois de 1919 prévoit le partage régional du pays en quatre circonscriptions électorales de tailles différentes. Il se trouve en porte-à-faux par rapport au principe selon lequel tous les électeurs sont censés exercer chacun la même influence sur la composition du paysage politique. Le procédé de répartition des sièges en fonction du système d'Hondt ne facilite pas l'équité électorale. Cette méthode pénalise les plus petits partis quant à la répartition des sièges et engendre un écart entre le nombre des voix et celui des sièges, en particulier dans les deux petites circonscriptions. Depuis que par la réforme de 1988, la Constitution fixe le nombre de sièges, le débat autour de la pondération des députés dans les quatre circonscriptions électorales s'accentue. Dans ce contexte, la discussion concerne également l'ajustement des limites des circonscriptions, voire la création d'une circonscription unique. L'introduction de la « nouvelle méthode zurichoise de répartition des sièges » est un autre instrument pour accroître l'équité électorale.

Als die „Association de soutien aux travailleurs immigrés“ (ASTI) 1981 ihre Plattform für das Ausländerwahlrecht lancierte, berief sie sich explizit auf die Einführung des allgemeinen Wahlrechts von 1919. Nachdem die „discrimination basée sur l'argent“¹ des Zensuswahlrechtes beseitigt worden sei, gelte es nun auch, jedwede andere Einschränkung beim Wahlrecht abzuschaffen. 2003 wurde das kommunale Wahlrecht nicht nur für in Luxemburg wohnende EU-Bürger, sondern für alle Ausländer erstritten. Das seither auf der politischen Agenda stehende Residenzwahlrecht wirft eine komplexe verfassungsrechtliche Problematik auf,² die im Rahmen dieses Beitrags genauso wenig behandelt werden kann, wie die sich eigentlich dahinter versteckende Frage nach dem Selbstverständnis eines Kleinstaates mit schwindenden Handlungsspielräumen in Zeiten der Europäisierung und Globalisierung: Wem gehört die Luxemburger Souveränität und wer hat das Recht, über die Verteilung der dank eben dieser Souveränität generierten Reichtümer zu entscheiden?

Nicht wer wahlberechtigt sein sollte, sondern wie die von diesen Wahlbürgern und -bürgerinnen abgegebenen Stimmen bei der Auswahl ihrer Vertreter und Vertreterinnen zum Tragen kommen, ist der wesentlich bescheideneren Gegenstand dieses Beitrages, der zwei Aspekte des seit 1919 praktisch unverändert bestehenden Wahlsystems beleuchten wird: Wahlarithmetik und Wahlgeografie. Er versteht sich damit auch als eine Reaktion auf den nach jeder Parlamentswahl in Luxemburg lauter werdenden Ruf nach Wahlgerechtigkeit für die kleinen Parteien.

¹ Zitiert nach HIRSCH, Mario, Zugehörigkeitsgefühl wecken. Wahlrecht für Ausländer, in: d'Letzeburger Land (14.8.1981), S. 6.

² HEUSCHLING, Luc, La citoyenneté de résidence, diverses logiques et la science juridique, in: forum (2013) 326, S. 32-37; FINCK, Michèle, Nicht nur ob, sondern wie, in: forum (2015) 349, S. 38-41.

Wahlgerechtigkeit

Wahlgerechtigkeit meint in diesem Diskurs, dass alle Wahlberechtigten den gleichen Einfluss auf die parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments haben sollten. Dieses Prinzip wird auch Erfolgswertgleichheit³ genannt. Im Luxemburger Wahlsystem steht es in einem Spannungsverhältnis zur in Art. 51.6 der Verfassung eingeschriebenen regionalen Aufteilung des Landes in unterschiedlich große Wahlbezirke. Es resultiert daraus eine mathematische Herausforderung: Je nach Bezirk variiert die zur Verfügung stehende Stimmenzahl – ursprünglich zwischen 7 und 16; heute zwischen 7 und 23 – und trotzdem soll jeder Wähler dieselbe Einflusschance auf die Zusammensetzung des Parlaments haben.

Das Lösen dieses Dilemmas wird erstens durch ein die großen Parteien favorisierendes Sitzzuteilungsverfahren und zweitens durch ein Wahlgesetz zusätzlich erschwert, das stärker durch seinen Entstehungszusammenhang als durch eine innere Logik geprägt ist und deshalb bis heute keinen klaren Unterschied zwischen allgemeinen Wahlgrundsätzen mit Verfassungsrang und praktischen Umsetzungsmodalitäten macht.⁴

Unter dem Impuls der sich neu formierenden Parteien hatte das Parlament 1919 das Mehrheitswahlsystem als nicht demokratisch abgelehnt. *Le suffrage universel sans représentation proportionnelle est un leurre, car il ne suffit pas d'appeler aux urnes tous les citoyens majeurs et de leur permettre de déposer un billet de vote, dont la moitié moins un sont frappés d'avance d'une complète inefficacité.*⁵ Mit dem Votum für den Proporz hatten die Abgeordneten sich für ein die Wählermeinung präziser abbildendes Wahlsystem entschieden und extreme Verzerrungen, wie sie im Majorzsystem notgedrungen gängig sind, verhindert. Mit der etwas später nachgeschobenen Möglichkeit des „Panaschierens“⁶ haben sie einen Mechanismus geschaffen, der den Wählern und nicht den Parteien die Auswahl der Abgeordneten überträgt. Die Kandidaten müssen es zwar zunächst auf eine von den Parteien aufgestellte Liste schaffen, doch dann entscheidet hauptsächlich persönliche Bekanntheit und Charisma über ihren Erfolg. Das Panaschieren begünstigt nicht nur altgediente Politiker und Politikerdynastien, sondern Prominente jeglicher Couleur, hauptsächlich Sportler und RTL-Journalisten. Doch selbst das Aufstellen der Listen wird von der „Logik des Panaschierens“ überschattet, da alle Parteien immer auch auf das Potential der Anwärter, persönliche Stimmen auf sich zu vereinigen, schießen.⁷

³ PUKELSHIM, Friedrich, Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: Die Öffentliche Verwaltung 10 (2004), S. 405-413, hier S. 407f.

⁴ So beschränkt sich z.B. das Deutsche Grundgesetz darauf, in seinem Art. 38.1 fünf Wahlgrundsätze zu benennen: *Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt.*

⁵ Rapport de la section centrale, in: Compte rendu des séances de la Chambre des Députés, im Folgenden: CR ChD, Annexes, 1918-1919, S. 77.

⁶ Präziser müsste man von Personalisieren sprechen, das die Verteilung der Stimmen innerhalb einer Liste – das Kumulieren – und zwischen mehreren Listen – das Panaschieren im eigentlichen Sinne – beinhaltet. Der Einfachheit halber soll im weiteren Text dem allgemeinen Luxemburger Sprachgebrauch folgend diese Unterscheidung nicht gemacht werden.

⁷ Vgl. FEHLEN, Fernand, Le panachage ou le fonctionnement du champ politique luxembourgeois, in: forum (1993) 147, S. 14-21 und FAYOT, Ben, Le système électoral et ses implications pour la vie politique luxembourgeoise, in: forum (2017) 353, S. 32-33.

In diesem Beitrag sollen einige Thematiken aus der rezenten Diskussion um die Wahlgerechtigkeit aufgegriffen, ihre historischen Ursprünge benannt und auch in der Perspektive der in Luxemburg anstehenden Verfassungsreform diskutiert werden.

Das D'Hondt-Verfahren

Das Luxemburger Wahlsystem ist ein Proporz- bzw. Verhältniswahlsystem. Das heißt, die Sitzverteilung im Parlament entspricht – im Prinzip – dem Stimmenanteil der Listen. Erhält Partei A doppelt so viele Stimmen wie Partei B, soll sie auch doppelt so viele Sitze erhalten. Soweit das Ideal. Da es aber keinen halben Abgeordneten geben kann, werden bei einer ersten Verteilung nur die ganzzahligen Anteile der den jeweiligen Parteien proportional zu stehenden Sitze verteilt. Übrig bleiben die Dezimalbruchanteile, die summiert einen oder mehrere Sitze darstellen. Um diese sogenannten Restsitze zu vergeben, benutzt man in Luxemburg ein nach dem belgischen Juristen Victor D'Hondt benanntes Sitzzuteilungsverfahren. Es ist sogar durch die Formulierung *représentation proportionnelle, conformément au principe du plus petit quotient électoral* in den Art. 64.3 der Verfassung eingeschrieben und seine Anwendung nach der Rechenanleitung von Hagenbach-Bischoff wird im Wahlgesetz in Art. 159 und Art. 160 näher erläutert.⁸ (Siehe Kasten)

Die Rechenregel zur Bestimmung der Sitze kann an Hand eines fiktiven Beispiels für den kleinsten Bezirk, in dem sieben Sitze zu verteilen sind, erläutert werden. Partei A soll 34% der Stimmen, Partei B 32%, Partei C 23% und Partei D 11% erhalten. Zunächst wird die Gesamtheit der abgegebenen Stimmen durch 8 (= Anzahl der Sitze +1) geteilt. Die Stimmen jeder Liste werden dann durch die so erhaltene Zahl (hier = 12,5) geteilt. Das Ergebnis wird abgerundet. D. h. Partei A mit 34% der Stimmen erhält 2,72, also 2 Sitze; genauso wie Partei B, die mit 32% 2,56 abgerundete 2 Sitze erhält. Partei C, die mit 23% der Stimmen Anspruch auf 1,84 Sitze hätte, bekommt einen Sitz. Partei D mit 11% hat rein rechnerisch 0,88 Sitze und geht bei dieser ersten Verteilung leer aus. Damit sind 6 Sitze verteilt. Am einfachsten wäre es, den Restsitz der Partei mit dem höchsten Nachkommaanteil zu geben, hier Partei D, die für ihre 0,88 einen Sitz bekommen würde. Dem ist aber nicht so. Es folgt eine kompliziertere Rechnung:

Für jede Partei wird die Zahl der erhaltenen Stimmen mit der Anzahl der bei ersten Verteilung erhaltenen Sitze plus eins geteilt (also $2 + 1 = 3$ für Partei A, B, bzw. $1 + 1 = 2$ für Partei C und $0 + 1 = 1$ für Partei D). Der verbleibende

⁸ Alle zitierten Gesetzestexte sind auf <http://legilux.public.lu/> zu finden. Die aktuelle Wahlgesetzgebung ist zusammengefasst in: *Élections législatives, européennes et communales*, in: *Mémorial A* (21.6.2018) 501, S. 1-121.

Restsitz wird der Partei mit dem größten Quotienten, hier A zugesprochen, die damit 3 Sitze erhält. Deren Anhänger werden es sicher als gerecht empfinden, dass sie mehr Sitze als B und C bekommen. Die Anhänger von D werden sicher nicht erfreut sein, dass sie trotz ihrer 11% bei der Sitzverteilung leer ausgehen.																				
Vergleich der Stimmen- und Sitzanteile:																				
<table> <thead> <tr> <th></th> <th>Stimmenanteil (%)</th> <th>Sitze</th> <th>Sitzanteil (%)</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Partei A</td> <td>34,0</td> <td>3</td> <td>42,9</td> </tr> <tr> <td>Partei B</td> <td>32,0</td> <td>2</td> <td>28,6</td> </tr> <tr> <td>Partei C</td> <td>23,0</td> <td>2</td> <td>28,6</td> </tr> <tr> <td>Partei D</td> <td>11,0</td> <td>0</td> <td>0,0</td> </tr> </tbody> </table>		Stimmenanteil (%)	Sitze	Sitzanteil (%)	Partei A	34,0	3	42,9	Partei B	32,0	2	28,6	Partei C	23,0	2	28,6	Partei D	11,0	0	0,0
	Stimmenanteil (%)	Sitze	Sitzanteil (%)																	
Partei A	34,0	3	42,9																	
Partei B	32,0	2	28,6																	
Partei C	23,0	2	28,6																	
Partei D	11,0	0	0,0																	

Der Vergleich von Stimmenanteil und Sitzanteil zeigt, dass die kleinen Parteien tendenziell immer den Kürzeren ziehen. Diese systematische Benachteiligung kann durch die Berechnung eines Disproportionalitätsfaktors beschrieben werden, einem Maß für die Differenz zwischen dem Stimmenanteil einer Partei und den sich daraus ergebenden Sitzanteilen. In internationalen Vergleichen auf der Basis dieses Faktors mit Ländern, in denen ebenfalls nach dem Proporzsystem gewählt wird, schneidet Luxemburg eher schlecht ab.⁹ Ausführliche Berechnungen lassen sich in einer Diplomarbeit nachlesen, die nachweist, dass „die CSV [...] ausnahmslos in jedem Bezirk und in jeder Zeitperiode einen positiven Score [erlangte], d. h. ihr Mandatsanteil war jeweils größer als ihr Stimmenanteil.“¹⁰ Das Auseinanderdriften von Stimmen- und Sitzverteilung ist besonders ausgeprägt in den kleinen Bezirken, da im Osten 12,5% und im Norden 10% nötig sind, um sicher einen Sitz zu erhalten, während es im Zentrum nur 4,5% und im Süden 4,2% sind. Dormal spricht von einer „natürliche[n] Sperrklausel“, durch die das vom Verhältniswahlsystem gegebene Versprechen, „dass auch kleine Parteien es schaffen können“, unterlaufen wird.¹¹ Es verbleibt ihnen nur die Hoffnung auf einen Restsitz, dessen Zuteilung nach dem D'Hondt-Verfahren – zumindest für kleine Parteien – Glücksspielcharakter besitzt. Es besteht somit eine strukturelle Ungleichheit zwischen kleinen und großen Bezirken. Andere Zuteilungsmethoden, wie etwa das Hare-Niemeyer- oder Sainte-Laguë-Verfahren, bevorzugen tendenziell weder große noch kleine Parteien und haben deshalb in vielen Staaten die ältere D'Hondt-Methode abgelöst. So auch in Deutschland auf Bundesebene und in 13 von 16 Bundesländern. In Bayern wurde die Abschaffung des D'Hondt-Systems vor dem Landesverfassungsgericht erstritten, das bei dieser Gelegenheit die Rechenmethode wegen fehlender Erfolgswertgleichheit für verfassungswidrig erklärte.¹²

Bezirksaufteilungsschlüssel

Die Verfassung von 1868 sah eine veränderliche, über die Einwohnerzahl des jeweiligen Bezirks definierte Zahl von Abgeordneten vor. *Ce nombre ne peut excéder un député sur quatre mille habitants, ni être inférieur à un député sur cinq mille cinq cents habitants.*¹³ Als das allgemeine Wahlrecht 1919 eingeführt wurde, blieb diese Bestimmung erhalten und ihre Umsetzung wurde in Art. 189 des Wahlgesetzes präzisiert: *Die Zahl der Abgeordneten, welche die Kammer bilden, wird nach der Bevölkerung des Großherzogtums festgesetzt, in dem Verhältnis von einem Abgeordneten auf fünftausend fünfhundert Seelen.* Die Verteilung der Sitze auf die einzelnen Bezirke sollte nach Art. 190 auf der Grundlage der Volkszählung geschehen. Der veraltungstechnischen Umsetzung dieser Bestimmung waren weitere Artikel gewidmet, so sollte die Anpassung zeitnah geschehen: *Innerhalb dreier Monate vom Zählungstage an* sollten die neuen Abgeordnetenzahlen im „Memorial“ veröffentlicht werden (Art. 191) und, sollten diese ansteigen, sei unverzüglich eine Ergänzungswahl zu organisieren. In Bezirken mit abnehmender Einwohnerzahl sollte keine Anpassung erfolgen: *Die einmal ernannten Abgeordneten bleiben Mitglieder der Kammer bis zur Erlösung ihres Mandats* (Art. 192).¹⁴

1868 vertrat jeder der 40 Abgeordneten im Schnitt 4.943 Einwohner. Nach dem zweiten Weltkrieg stieg die Zahl der Abgeordneten rapide an: von 52 im Jahre 1959 auf 59 im Jahre 1974. Dass das Parlament beständig größer und somit teurer wurde, wurde als problematisch angesehen. 1984 war die Abgeordnetenzahl auf 64 gestiegen und jeder vertrat 4.208 Einwohner, womit das verfassungsmäßig vorgeschriebene Minimum unterschritten wurde.¹⁵ Die Kammer gab 1983 den entsprechenden Verfassungsartikel zur Änderung frei, um die Zahl der Sitze einzufrieren. Da es für eine Verfassungsänderung jedoch einer Zweidrittelmehrheit bedarf bei einem Präsenzquorum von drei Viertel der Abgeordneten, konnten die drei großen Parteien sich gegenseitig blockieren. Schnell hatte man sich zwar auf ein prinzipielles Einfrieren der Abgeordnetenzahl geeinigt, schwankte aber zwischen 59 und 61 Sitzen. Diese Gesamtzahl war abhängig von der Aufteilung auf die Bezirke, eine Frage, bei der man nicht vorankam: Sollte man an der mehr als hundertjährigen Tradition festhalten und sich an der Bevölkerungszahl orientieren – dafür sprach auch die Verfassungsbestimmung: *La Chambre des Députés représente le pays* – oder nach den eingeschriebenen Wählern gewichten? „Chrëschtlech-Sozial Vollekspartei“ (CSV) und „Demokratesch Partei“ (DP) tendierten eher zu der ersten, die „Lëtzebuerger Sozialistische Aarbechterpartei“ (LSAP) zur zweiten Lösung.

⁹ Zitiert in DORMAL, Michel, Was tun wir, wenn wir wählen? Überlegungen zu Sinn und Bewertungskriterien von Wahlsystemen, in: forum (2017) 373, S. 24-27, hier S. 25.

¹⁰ THIETGEN, Marc, Das luxemburgische Parteiensystem im Wandel, Diplomarbeit, Universität Wien 2004, S. 66.

¹¹ DORMAL, Was tun, S. 25.

¹² Bayern, Wahlsystem, in: wahlrecht.de, URL: <http://www.wahlrecht.de/landtage/bayern.htm> (Stand 6.6.2019).

¹³ Loi du 17 octobre 1868 portant révision de la Constitution du 27 novembre 1856, Artikel 51, in: Mémorial, <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1868/10/17/n1/jo> (Stand 18.6.2019).

¹⁴ Loi du 16 août 1919, concernant la modification de la loi électorale, in: Mémorial, <http://legilux.public.lu/eli/etat/leg/loi/1919/08/16/n1/jo> (Stand 18.6.2019).

¹⁵ STATEC, Statistiques historiques 1839-1989, Luxemburg 1990, S. 556.

Tabelle 1 Wahlreform 1988 – Aufteilungsschlüssel der Sitze auf die Bezirke¹⁶

Bezirk	Vor der Reform (1984)	Proportional zur Einwohnerzahl	Proportional zu Wählerzahl	Nach der Reform (1989)
Süden	25	23	24	23
Osten	7	6	7	7
Zentrum	23	19	22	21
Norden	9	9	10	9
Total	64	57	63	60

Die Tabelle zeigt die Berechnung nach beiden Kriterien und die daraus resultierenden Unterschiede in der Anzahl der Sitze. Letztlich wurde eine Aufteilung zurück behalten, ohne dass diese inhaltlich oder rechnerisch begründet wurde. Es war ein politischer Kompromiss, den Colette Flesch folgendermaßen erläuterte: *Les sacrifices sont équilibrés dans la mesure où le système fait porter la réduction de 4 unités sur les deux circonscriptions les plus peuplées. En effet, il n'a pas paru équitable, ni réalisable, de pénaliser les deux circonscriptions ne disposant que d'un nombre restreint de députés.*¹⁷ Der kommunistische Abgeordnete René Urbany sprach von einem *historischen Kuhhandel* und kündigte, wegen der Festschreibung der Abgeordnetenzahl, künftige Probleme an.¹⁸ In der je nach Bezirk abweichenden Zahl von Einwohnern, die ein Abgeordneter vertritt, – 1988 waren dies 5.548 im Osten; 6.227 im Zentrum – sah er eine Verletzung des Gleichheitsgebots aller Bürger.

Der Staatsrat scheint dies auch so gesehen zu haben, winkte das Gesetz aber trotz einer gewissen Skepsis durch: *Dans leur exposé des motifs les auteurs de la proposition de loi omettent d'expliquer de quelle façon ils ont tenu compte des critères (habitants et électeurs) qu'ils ont proposé d'inscrire dans le nouveau texte de l'article 51 alinéa 3 de la Constitution. Il est dès lors impossible au Conseil d'État de se prononcer sur la constitutionnalité des mesures envisagées et d'émettre à leur égard un avis ne comportant pas de réserves.*¹⁹

Die Festschreibung der Parlamentsgröße auf 60 Abgeordnete wurde in die Verfassung eingeschrieben – und im „Letzeburger Land“ als *Rückfall in die Mediokrität des zur Staatsaison hochstilisierten kleinsten gemeinsamen Nenners*²⁰ gedeutet.

Der Reformvorschlag der ADR

Fünfundzwanzig Jahre später hat die „Alternativ Demokratesch Reformpartei“ (ADR) dieses Thema wieder auf die politische Agenda gesetzt, als sie im Mai 2013 einen Gesetzvorschlag deponierte, um die Gewichtung der Abgeordneten zwischen den vier Wahlbezirken der demographischen Entwicklung anzupassen.²¹ Die Initiative ging von dem 2009 im Ostbezirk nicht wiedergewählten und somit persönlich betroffenen Abgeordneten Robert Mehlen aus. Er berief sich auf ein damals ergangenes Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das hochtechnische Fragen des deutschen Wahlrechts zur Berechnung von Überhangmandaten als verfassungswidrig erklärte und der prinzipiellen *Chancengleichheit der Parteien* einen höheren Stellenwert als wahlarithmetischen Zwängen zuschrieb.²²

Mehlen sah den Grundsatz der *Gleichheit der Wahl* auch in Luxemburg verletzt, weil die *Stimme des Wählers im Nord- oder Ostbezirk* weit weniger wiegt als diejenige des Wählers im Zentrum und Süden. Um eine gleiche, also gerechte Vertretung aller Wähler zu gewährleisten, müsste z. B. der Zentrumsbezirk vier seiner 21 Abgeordnetensitze abtreten.

Der Staatsrat ließ diese Rechnung nicht gelten. In seinem Gutachten stellte ersich auf den Standpunkt, dass, im Geiste der Verfassung, nicht die Wählerzahl, sondern die Einwohnerzahl die richtige Bezugsgröße für den Aufteilungsschlüssel darstelle. Neben dem schon 1988 zitierten Artikel, nachdem das Parlament das Land vertritt, verwies er auf einen weiteren Artikel, in dem es heißt: *Les députés [...] ne peuvent avoir en vue que les intérêts généraux du Grand-Duché* und schloss daraus: *Chaque député est donc le représentant non pas de ses électeurs, mais du pays entier, et l'article 111 de la Constitution fait obligation aux institutions de prendre en compte les intérêts des étrangers qui se trouvent sur le territoire du Grand-Duché au même titre que ceux des Luxembourgeois, à moins que la loi n'y déroge exceptionnellement.*²³

Tabelle 2 Sitzaufteilung proportional zur Einwohnerzahl der vier Bezirke²⁴

Einwohnerzahl	1981	1991	2001	2011	2013
Süden	23	23	24	23	23
Zentrum	22	22	20	21	21
Norden	9	9	9	9	9
Osten	6	6	7	7	7

¹⁶ Quelle: Compte rendu des séances de la Chambre des Députés (im Folgenden CR ChD), Sitzung vom 6.12.1988, Sp. 766.

¹⁷ CR ChD, Sitzung vom 7.12.1988, Sp. 799.

¹⁸ CR ChD, Sitzung vom 7.12.1988, Sp. 770.

¹⁹ Avis du Conseil d'État du 22 novembre 1988, Documentation parlementaire (im Folgenden Doc. parl.), Nr. 3239¹, S. 1.

²⁰ J.M.M., Verfassungsrevision. Rückzug auf den kleinsten Nenner, in: d'Letzeburger Land (2.12.1988), S. 5.

²¹ Proposition de loi portant fixation du nombre de députés à élire par circonscription électorale, 2013, Doc. parl 6558⁰.

²² MEHLEN, Robert, Verfassungswidriges Wahlrecht? (2013), URL: <https://adr.lu/verfassungswidriges-wahlrecht/> (Stand 6.6.2019).

²³ Avis du Conseil d'État du 8 octobre 2013, Doc. parl 6558¹, S. 5.

²⁴ Avis du Conseil d'État du 8 octobre 2013, Doc. parl 6558¹, S. 4.

Die dem Gutachten des Staatsrates entnommene Tabelle zeigt, dass das Verhältnis der Einwohnerzahlen zwischen den Bezirken erstaunlich konstant ist und die ursprünglich leicht disproportionale Vertretung der einzelnen Bezirke 2013 gar nicht mehr gegeben war. Deshalb sah der Staatsrat keinen dringenden Handlungsbedarf, wollte sich aber nicht gegen eine Änderung des Gesetzes von 1988 und der Einführung eines anderen Bezirksaufteilungsschlüssels wehren. Er bestand aber auf der Einwohnerzahl als Gewichtungskriterium und wünschte eine Präzisierung der Berechnungsmethode. Das Wahlgesetz sei jedoch unzufriedenstellend, da die augenblickliche Übereinstimmung zwischen Bezirksaufteilungsschlüssel und Bevölkerungsverteilung nur zufällig derzeit stimmig ist. Das Gesetz müsste einen Mechanismus enthalten, um ein mögliches Auseinanderdriften beider Verteilungen zu verhindern. Von der reinen Proportionalität abweichend wäre auch eine Mindestvertretung der kleinen Bezirke denkbar, etwa nach dem Prinzip der „degressiven Proportionalität“, wie es im Europäischen Parlament gilt, in dem kleine Staaten wie Malta oder Luxemburg deutlich überrepräsentiert sind. Voraussetzung hierfür wäre jedoch eine im Gesetz oder in der Verfassung verankerte Abweichung vom Gleichheitsgebot.

Die Infragestellung der Bezirksgrenzen

Haben Wahlkreisgrenzen etwas mit Wahlgerechtigkeit zu tun? In Ländern mit Mehrheitswahlrecht ist das Verschieben von Wahlkreisgrenzen weit verbreitet, besonders dort, wo Bevölkerungsgruppen mit potenziell unterschiedlichem Wahlverhalten auch räumlich separiert wohnen. Dies ist zum Beispiel in den USA mit vielfach ethnisch motivierten Parteipräferenzen der Fall. Diese manipulative Wahlkreisschiebung bezeichnet man als Gerrymandering. In Luxemburg sind die Grenzen der Wahlbezirke zwar seit nunmehr 100 Jahren festgeschrieben, doch haben auch hier parteipolitische Überlegungen zumindest bei deren Festlegungen mitgewirkt und spielen weiterhin, bei der periodischen Infragestellung der Wahlkreisgeografie eine Rolle.

1919 war es vor allem der aufstrebende Escher Industriekanton, der einen Fremdkörper in einem ansonsten weitgehend ländlich geprägten Luxemburg darstellte. Ihn galt es aus der Sicht der Rechtspartei in einem größeren Wahlbezirk zu neutralisieren, deshalb der Vorschlag von zwei gleich großen, aber räumlich nicht zusammenhängenden Bezirken. Der erste sollte Diekirch, Echternach, Grevenmacher, Luxemburg-Stadt, Luxemburg-Land, Remich, Vianden und Wiltz einschließen, der zweite Capellen, Clerf, Esch, Mersch und Redingen.

Die Sozialisten wollten jedoch ihre Hochburg im Kanton Esch als Machtbasis erhalten und deren Abgeordnetenzahl durch die Beibehaltung der Einwohnerzahl als Rechengrundlage möglichst hochhalten. Dazu schlugen sie am 27. März 1919, in einer sehr späten Phase der Debatten um das allgemeine Wahlrecht, die bis heute bestehende Aufteilung in vier Wahlbezirke vor. Ein für alle Beteiligten durchsichtiges parteipolitisches Kalkül, das im Gegensatz zu ihrer bis dahin geäußerten prinzipiellen Forderung eines einzigen landesweiten Wahlbezirks stand. Das „Luxemburger Wort“ warf den Sozialisten *wahlkreisgeometrische, proporzfälschende Hintergedanken* vor und sah die Einbeziehung der Ausländer

Für kurze Zeit lag 1919 der Vorschlag auf dem Tisch, das Land in zwei Wahlbezirke einzuteilen (siehe S. 234). Er setzte sich jedoch nicht gegen die Aufteilung in vier Wahlbezirke durch, die wir heute kennen.



in die Berechnungsgrundlage der Zahl der Abgeordneten im Widerspruch zu einer wirklich modernen staatsbürgerlichen Gleichberechtigung.²⁵ Da die Sozialisten an ihrer Position festhielten, wurde sie Bestandteil des lagerübergreifenden Kompromisses, obwohl die Ambivalenz der Regelung klar erkannt wurde: *Zwar mag man in der Vielheit der Bezirke eine größere Garantie für die Berücksichtigung der lokalen Interessen erblicken, aber in Verbindung mit der Ungleichheit der Kreise vereitelt diese Vielheit die reine Durchführung des wirklich gleichen Rechtes aller Wahlberechtigten.*²⁶

Diese Aufteilung besteht bis heute unverändert weiter und hat sogar Verfassungsrang (Art. 52.6), den sie trotz der sich regelmäßig artikulierenden Unzufriedenheit im neuen Verfassungsentwurf behält (Art 64.2).

Bei der schon erwähnten Wahlrechtsreform von 1988 wurde der Grenzverlauf zwischen den Bezirken auch angesprochen und sogar die Schaffung eines fünften Bezirks mit dem Kanton Mersch als Mittelpunkt gefordert. Eine längere Ausführung des CSV-Abgeordneten Georges Margue sei hier zitiert, da die dort angesprochenen Beispiele ihre Aktualität nicht eingebüßt haben und das grundsätzlichere Problem der voneinander abweichenden Bezirks- und Kantongrenzen angesprochen wird. Diese Frage wurde auch bei der Diskussion um die Nordstadt wieder aufgeworfen, da die Gemeinde Colmar-Berg im Kanton Mersch und damit zu einem anderen Wahlbezirk gehört als die anderen im Kanton Diekirch liegenden Nordstadt-Gemeinden.

*Géing nüt eng Uertschaft wéi Colmerbierg éischter dohinner gehéiere wou Ettelbréck an Dikrech sin, si leie virun der Dir. As et richteg, dass Leideléng op Esch gehéiert? Ech mengen, d'Grenz téschent dem Minett an der Stad geet éischter duurch de Léidelénger Bësch als wéi virdrun, quitte, dass et vu Leideléng op Esch och nüt wäit as. As et logesch, dass d'Gemeng Koplescht, déi virun allem duurch de Bridel zu enger Périphérie-Gemeng vu Lëtzebuerg gin as, déi am Norde vun der Stad läit, zum Süde gehéiert? De südlechen Deel vum Capellener Kanton huet zweifellos Attache mam Minett, mä déi méi ländlech Géigend, wou géing déi eigentlech higehéieren? Eng Gemeng wéi Mamer fänkt och un, eng Périphérie-Gemeng ze gi vu Lëtzebuerg.*²⁷

Auch Jahre nach dieser Debatte gab es noch eine mehrheitliche Akzeptanz der Verteilung des Landes, wie eine Umfrage aus dem Jahre 1999 belegt.²⁸ Damals lag der Zustimmungswert für die Schaffung eines einzigen nationalen Wahlbezirks bei nur 25%.²⁹ Eine im Fünfjahresrhythmus wiederholte Umfrage zeigt, dass diese Forderung immer mehr Anhänger bekommt. 2009 sprachen sich 53% der Wahlberechtigten dafür aus. 2013 und 2018 waren es jeweils 69%. Wenig überraschend sind die Wähler der großen Parteien zurückhaltender als die der kleinen Parteien.³⁰

²⁵ Kammer-Revue, in: Luxemburger Wort (2.4.1919), S. 1.

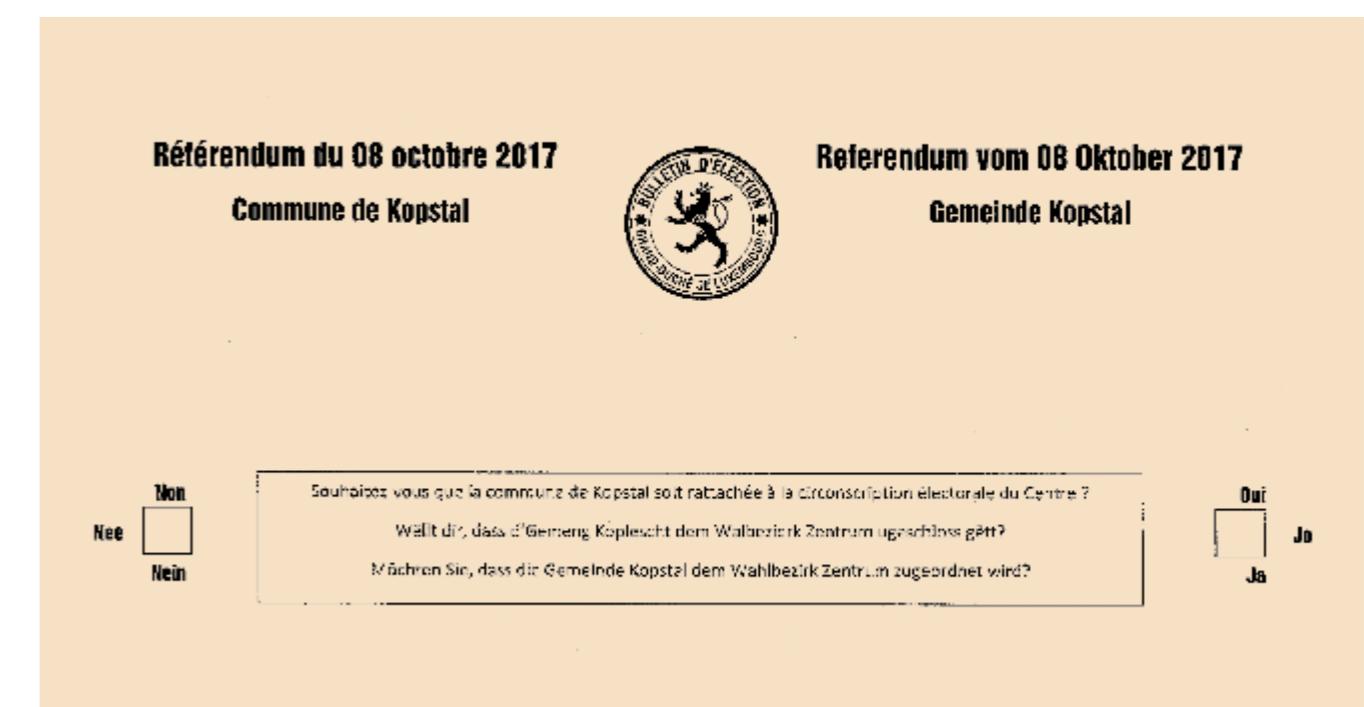
²⁶ Kammer-Revue, in: Luxemburger Wort (2.4.1919), S. 1.

²⁷ Sitzung vom 6.12.1988, CR ChD, Sp. 779.

²⁸ Es handelt sich um die European Value Study: LEGRAND, Michel [u. a.] (Hg.), *Les valeurs au Luxembourg*, Luxembourg 2002.

²⁹ FEHLEN, Fernand, Hearing public du 9 décembre 2002 sur la participation des femmes dans la prise de décision politique, Luxemburg 2002, S. 12.

³⁰ FEHLEN, Fernand, *Elections législatives 2018*, in: *forum* (2018) 394, S. 20-21.



2017 wurde in der Gemeinde Kopstal ein Referendum veranstaltet, um zu klären, ob die ansässige Bevölkerung im Wahlbezirk Süden verbleiben wolle oder es lieber sähe, wenn Kopstal an den Bezirk Zentrum angeschlossen würde.

In jüngster Zeit hat die Forderung einer Änderung der lokalen Wahlbezirksgrenzen sogar zur Organisation von zwei Gemeindereferenden geführt und dadurch eine neue demokratische Legitimation erhalten. In Kopstal waren 63 und in Leudelingen 59% der Teilnehmenden dafür. Selbst wenn diese Initiativen nicht immer ohne lokalpolitische Hintergedanken sind und oft von Neuhinzugezogenen getragen werden,³¹ erklärt sich ihr Erfolg daraus, dass die Bezirke nur noch wenig mit der Lebenswirklichkeit ihrer mobilen Bewohner zu tun haben. Ihr Berufs- und Privatleben spielt sich nicht in den Grenzen eines Wahlbezirks ab. Ohne die auch im Großherzogtum noch immer vorhandenen regionalen Identitäten leugnen zu wollen, kann man feststellen, dass diese sich nicht an den Bezirksgrenzen festmachen. Wenn man von den territorial nach Bezirken gegliederten Parteiunterorganisationen absieht, spielen sich das politische Leben und die öffentlichen Debatten vielmehr in einem nationalen Rahmen ab. Es gibt nur nationale Medien, wie der 2005 kläglich gescheiterte Versuch des „Luxemburger Wort“, vier Regionalausgaben einzuführen, zeigt. Abschließend sollen zwei Reformvorschläge vorgestellt werden. Der erste bedarf einer grundlegenden Änderung der Wahlgesetzgebung, während der zweite lediglich einen Eingriff in die Sitzberechnung darstellen würde.

Ein landesweiter Wahlbezirk

Mit einem einzigen landesweiten Wahlbezirk wären auf einen Schlag die Benachteiligung der kleinen Parteien in den kleinen Bezirken und das

³¹ ANEN, Nicolas, Zwischen Süden und Zentrum, in: Luxemburger Wort (24.5.2019), S. 34.

Gerangel um die Bezirkszugehörigkeit einzelner Gemeinden beseitigt. Die Routine des D'Hondt-Zuteilungsverfahren müsste nicht unbedingt über Bord geworfen werden, da die Verzerrung mit zunehmender Anzahl an Sitzen geringer wird und nur noch bei einer einzigen Sitzzuteilung anfallen würde. Da die implizite Sperrklausel bei 60 Sitzen 1,64% beträgt, müsste jedoch eine explizite Hürde – z. B. 5% wie in Deutschland – eingeführt werden, um eine Aufsplitterung des Parteienspektrums zu verhindern.

Das Panaschieren hingegen könnte in einem so großen Bezirk nicht unverändert beibehalten werden, da die dann notwendige Verteilung von 60 Personenstimmen auf über 500 Kandidaten – bei der letzten Wahl waren es 547 auf zehn Listen – kaum einem Wähler und sicher keinem der die Stimmen zählenden Wahlassessoren zugemutet werden könnte. Trotzdem wäre eine Kombination von Personen- und Listenwahl möglich, wie folgende zwei Beispiele zeigen:

Im Auftrag des Frauenförderungsministeriums wurde 2002 ein Modell unter dem Namen „National-Tirette-Löscht matt Panachage“ erarbeitet.³² Jeder Wähler hat bei diesem Verfahren eine Listenstimme und zwanzig Vorzugsstimmen, die er auf altbekannte Weise verteilen kann. Die den Listen zustehenden Sitze werden auf Grund der Listenstimmen errechnet. Die Auswahl von 20 Kandidaten oder Kandidatinnen erfolgt über die Vorzugsstimmen. Die zwanzig Personen, die am meisten persönliche Stimmen erhalten haben, sind gewählt. Wenn die der Partei auf Grund der Listenstimmen zustehende Sitzzahl überschritten wird, bleibt das Mandat erhalten und wird zum Überhangmandat. Wenn das Quorum noch nicht ausgeschöpft ist, wird die Fraktion nach der Listenreihenfolge aufgefüllt. Dies gibt der Partei die Möglichkeit, bewusst die von den allseits bekannten Mechanismen des Panaschierens benachteiligten Kandidaten – Neueinsteiger, Frauen, Experten – zu fördern. Es gibt auch dem Gesetzgeber die Möglichkeit, durch das Vorschreiben einer im Reißverschlussverfahren zu besetzenden Liste – abwechselnd eine Frau, ein Mann – die Frauenquote im Parlament zu erhöhen. Daher der Name des Modells.

Es geht auch einfacher, wie zum Beispiel bei den Bremer Bürgerschaftswahlen. In einem Wahlkreis mit 69 Sitzen hat der Wähler fünf Stimmen, die er in beliebiger Weise auf Kandidaten (Personenwahl) einer oder mehrerer Listen verteilen darf. Alternativ dazu darf er alle Stimmen durch Ankreuzen an eine Partei vergeben (Listenwahl). Für die Verteilung der Sitze zählt die Summe der Personenstimmen und der Listenstimmen. Das Verhältnis der Personen- zu den Listenstimmen bestimmt das Verhältnis der Sitze von Listen- und Personenwahl. Zunächst werden die Mandate der Personenwahl in absteigender Reihenfolge der individuellen Stimmenanzahl besetzt. Danach werden die Mandate der Listenwahl in der Reihenfolge der Parteienliste vergeben. Personen, die bereits über Personenwahl gewählt sind, werden übersprungen.³³

Die Mathematik der doppelten Gerechtigkeit³⁴

Der Benachteiligung der kleinen Parteien könnte der Gesetzgeber auch mit einer verblüffend einfachen, rein mathematischen Lösung ohne Verfassungsänderung ein Ende bereiten: Die Sitzzahl müsste für einen landesweiten Einheitsbezirk errechnet werden, während das konkrete politische Geschehen wie gehabt weitergeht.³⁵

Das Prozedere im Einzelnen: Nach der Wahl wird zunächst ein nationales Gesamtergebnis errechnet und danach eine Oberzuteilung genannte Zusammensetzung des Parlaments bestimmt. In einem zweiten Schritt erfolgt die Sitzvergabe wie bisher in den einzelnen Bezirken. Diese beiden Parlamentszusammensetzungen werden mehr oder weniger voneinander abweichen.

Das mathematische Problem, das es zu lösen gilt, ist folgendes: Wie kann man die Sitze zwischen den Parteien und den Bezirken hin- und herschieben, damit das Ergebnis erstens der Oberzuteilung entspricht und zweitens die regionale Zusammensetzung des Parlamentes, also der oben diskutierte Bezirksaufteilungsschlüssel gewahrt bleibt? Der Mathematiker Friedrich Pukelsheim hat dieses Problem gelöst und nachgewiesen, dass seine Methode mit der kleinstmöglichen Umverteilung von Sitzen auskommt. Er nennt es doppelt proportionales Sitzzuteilungsverfahren.³⁶ Es wurde auch als Neues Zürcher Zuteilungsverfahren (NZZ) bekannt, da es 2006 erstmals bei den Kantonalwahlen in Zürich angewandt wurde. Mittlerweile haben einige weitere Kantone der Schweiz es übernommen, während deren Mehrheit es ablehnt: Das System sei *kompliziert und sowohl für Wählerinnen und Wähler als auch kandidierende Gruppierungen schwer nachvollziehbar*. Der Stimmentransfer zwischen den Wahlbezirken werde als *Wegschnappen* von als legitim erhaltenen Mandaten erlebt. Dies ist besondersbrisant, wenn es zu einer *sprachgrenzübergreifenden Mandatsverschiebung* kommt und damit eine Sprachminderheit ihrer Vertretung verlustig geht.³⁷

Tabelle 3 vergleicht die Zusammensetzung der augenblicklichen Kammer mit einer nach dem NZZ gerechneten Sitzverteilung. Großer Verlierer wäre die CSV mit vier Sitzen weniger, auch die DP würde einen Sitz einbüßen. Großer Gewinner wären die gleich zwei Sitze zulegenden „Piraten“. „Kommunistische Partei (KPL), ADR und „Déi Lénk“ erhielten jeweils einen Sitz mehr. Dieses

³⁴ BALINSKI, Michel/PUKELSHEIM, Friedrich, Die Mathematik der doppelten Gerechtigkeit, in: Spektrum der Wissenschaft 4 (2007), S. 76-80, hier S. 77. Dieser Aufsatz gibt einen Überblick sowohl über die mathematische Methode wie deren Einführung in Zürich. Ausführlicher: PUKELSHEIM, Friedrich/SCHUMACHER, Christian, Das neue Zürcher Zuteilungsverfahren für Parlamentswahlen, in: Aktuelle juristische Praxis/Pratique Juridique Actuelle 5 (2004), S. 505-522, URL: <https://www.math.uni-augsburg.de/htdocs/emeriti/pukelsheim/2004b.pdf> (Stand 6.6.2019).

³⁵ FEHLEN, Fernand, Für eine Wahlrechtsreform. Die Benachteiligung der kleinen Parteien durch eine alternative Rechenmethode beenden, in: forum (2013) 334, S. 9-14.

³⁶ Genauer lautet die Bezeichnung: „doppelproportionale Divisormethode mit Standardrundung“.

³⁷ Bericht der Bundeskanzlei. Proporzialsysteme im Vergleich, Bern (2013), URL: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-50005.html> (Stand 6.6.2019).

³² FEHLEN, Hearing.

³³ Landtags- und Kommunalwahlen im Land Bremen, URL: https://www.wahlen.bremen.de/bremer_wahlen-6925#Wahlsystem (Stand 6.6.2019).

Ergebnis ist ohne Mindeststimmenquorum berechnet worden. Bei einem solchen (ob 2%, 3% oder gar 5%) wäre die KPL mit ihren 1,1% ausgeschlossen worden und „ihr“ verlorener Sitz der CSV zugutegekommen. Die anderen „Kleinen“ liegen alle über 5%.

Tabelle 3 Vergleich der aktuellen Kammerzusammensetzung mit derjenigen nach dem Neuen Zürcher Zuteilungsverfahren³⁸

	Zentrum		Osten		Norden		Süden		Gesamt		unter- repräsentiert	über- repräsentiert
	aktuell	NZZ										
PIRATEN	1	1	0	1	0	1	1	1	1	2	4	-2
déi gréng	4	4	1	1	1	1	3	3	9	9	0	0
LSAP	2	3	1	1	1	1	6	5	10	10	0	0
CSV	7	6	3	2	4	3	7	6	21	17	4	4
KPL	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	-1
DP	5	5	2	1	2	2	3	3	12	11	1	1
ADR	1	1	0	1	1	1	2	2	4	5	1	-1
déi Lénk	1	1	0	0	0	0	1	2	2	3	1	-1
Regierung	11	12	4	3	4	4	12	11	31	30	1	1
CSV & DP	12	11	5	3	6	5	10	9	33	28	5	5
4 kleine Parteien	3	3	0	2	1	2	4	6	8	13	5	-5

Sechs Verschiebungen wären notwendig geworden, um die Bedingung der Doppelproportionalität zu erfüllen. Zur Veranschaulichung zeigt Tabelle 4 die daraus resultierenden konkreten personellen Änderungen.

Tabelle 4 Personelle Änderungen nach der Parlamentswahl bei Anwendung der NZZ-Methode

Zusätzlich gewählte Abgeordnete	Nicht gewählte Abgeordnete
ZENTRUM: Fayot Franz, LSAP	ZENTRUM: Galles Paul, CSV
OSTEN: Frères Daniel, Piraten	OSTEN: Gloden Léon, CSV
OSTEN: Mehlen Robert, ADR	OSTEN: Baum Gilles, DP
NORDEN: Colombera Jean, Piraten	NORDEN: Kaes Aly, CSV
SÜDEN: Ruckert Ali, KPL	SÜDEN: Engel Georges, LSAP
SÜDEN: Cecchetti Myriam, déi Lénk	SÜDEN: Arendt ép. Kemp, Nancy, CSV

³⁸ Eigene Berechnung mit Hilfe des BAZI-Programms. BAZI - Berechnung von Anzahlen mit Zuteilungsmethoden im Internet, URL: www.uni-augsburg.de/bazi/ (Stand 6.6.2019).

Fazit

Ein Blick zurück in 100 Jahre Parlamentsgeschichte hat gezeigt, dass nichts schwieriger ist als die Spielregeln zu ändern, nach denen die Abgeordneten bestimmt werden. Deshalb darf man sich keine allzu großen Hoffnungen auf ein „gerechteres“ Wahlsystem machen. Trotzdem sollte die Verfassungsreform genutzt werden, um den Art. 51 auf die allgemeinen Wahlgrundsätze zu beschränken. *L'élection est directe. Les députés sont élus sur la base du suffrage universel pur et simple, au scrutin de liste, suivant les règles de la représentation proportionnelle.* Die Anzahl der Abgeordneten, die Dauer der Legislaturperiode, eventuell die Bezirksaufteilung und deren Grenzen sowie der Rechenmodus des Bezirksaufteilungsschlüssels sollten dem Wahlgesetz überlassen werden; wohl wissend, dass auch dieses nicht von heute auf morgen zu ändern ist.

Die Frage nach dem Ausländerwahlrecht sollte in diesem Beitrag ausgeblendet bleiben. Doch hat sie sich bei der Kontroverse um die korrekte Berechnungsgrundlage für den Bezirksschlüssel gleich dreimal – 1919, 1988 und 2013 – durch die Hintertür wieder eingeschlichen. Ein Beleg dafür, dass formelle Wahlrechtsfragen schnell grundsätzlich werden können.