

RECHTSGUTACHTEN

zur möglichen Etablierung eines neuen Sitzzuteilungsverfahrens
für die Kommunalwahlen im Land Nordrhein-Westfalen

(Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich nach Rock)

erstattet den Fraktionen der CDU und von Bündnis 90/Die Grünen
im Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf

durch Universitätsprofessor
Dr. iur. Markus Ogorek, LL.M. (Berkeley), Att. at Law (NY)
c/o Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln

zu Köln, am 18. März 2024

Gliederung

A. Sachverhalt und Gutachtenauftrag	4
I. Anlass des Gutachtens	4
II. Fragestellung des Gutachtens	5
B. Geltendes nordrhein-westfälisches Kommunalwahlrecht	5
C. Mathematische Kriterien zur Bewertung der Berechnungsverfahren	7
I. Ideal der Proportionalität.....	7
II. Parteigrößen-Neutralität.....	8
III. Hausmonotonie	9
IV. Bevölkerungsmonotonie.....	9
V. Verhältnis der Mindestanforderungen zueinander	10
D. Beschreibung der Sitzzuteilungsverfahren	10
I. Repertoire an Sitzzuteilungsverfahren.....	10
1. Automatische Verfahren.....	11
2. Divisorverfahren	11
3. Quotenverfahren.....	12
II. Sitzzuteilungsverfahren nach d'Hondt (Höchstzahlverfahren; Divisorverfahren mit Abrundung)	13
1. Anwendungsbereiche	13
2. Berechnungsmethode.....	14
3. Stärken.....	18
4. Schwächen.....	18
III. Sitzzuteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer (Quotenverfahren mit Restausgleich nach größten Bruchteilen)	19
1. Anwendungsbereich	19
2. Berechnungsmethode.....	20
3. Stärken.....	22
4. Schwächen.....	23
IV. Sitzzuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers	24
1. Anwendungsbereiche	24
2. Berechnungsmethode.....	25
a) Höchstzahlverfahren	26
b) Rangmaßzahlverfahren	27
c) Divisorverfahren mit Standardrundung.....	28
3. Stärken.....	30
4. Schwächen.....	32

V. Neuartiges Sitzzuteilungsverfahren nach Rock (Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich)	32
1. Berechnungsmethode.....	33
a) Option 1: Restsitzverteilung nach dem höchsten prozentualen Rest R	33
b) Option 2: Restsitzverteilung nach geringstem prozentualem Aufrundungsgewinn A	35
2. Stärken.....	36
3. Schwächen.....	38
E. Zur Frage des gesetzgeberischen Spielraums bei der Entscheidung zugunsten eines Sitzzuteilungsverfahrens.....	38
I. Gesetzliche Vorgaben.....	38
1. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 78 Abs. 1 Satz 1 Verf NRW	38
a) Wahlrechtsgrundsätze	38
b) Grundsatz der Gleichheit der Wahl.....	40
aa) Mehrheitswahlssystem.....	41
bb) Verhältniswahlssystem	41
2. Art. 21 Abs. 1 GG – Recht auf Chancengleichheit der Parteien	42
3. Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und Sitzersfolgswertgleichheit	43
II. Gesetzgeberischer Ausgestaltungsspielraum	43
1. Wahlsystem.....	44
2. Rechtfertigung von Beeinträchtigungen der Wahlrechts- und Chancengleichheit	45
3. Sitzzuteilungsverfahren	47
4. Sitzzuteilungsverfahren bei der Ausschussbesetzung kommunaler Gremien	50
F. Einordnung der Rückkehr zum Sitzzuteilungsverfahren nach d’Hondt.....	51
I. Bewertung in der Rechtsprechung und Literatur.....	51
II. Zusammenfassende Bewertung	54
G. Einordnung des Quotenverfahrens mit prozentualem Restausgleich und Sachgründe zugunsten einer Gesetzesänderung.....	54
H. Gesamtwertung und Ergebnis	56

A. Sachverhalt und Gutachtauftrag

I. Anlass des Gutachtens

Gegenstand des hiesigen Gutachtens sind die rechtlichen Vorgaben für das Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen. Die in Rede stehenden Regelungen beziehen sich auf die Wahlen von Stadt- bzw. Gemeinderäten, Kreistagen in den Kreisen und Bezirksvertretungen in den kreisfreien Städten. Darüber hinaus gehören die Wahlen des Städteregionstages und -rates der Städteregion Aachen zu den Kommunalwahlen. Neben den festgelegten verfassungsrechtlichen Grundlagen des Grundgesetzes und der Landesverfassung ist die Durchführung der Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen einfachgesetzlich durch § 33 Kommunalwahlgesetz (KWahlG NRW) sowie, ergänzend, in der Kommunalwahlordnung (KWahlO NRW) geregelt. Zur Anwendung kommen daneben die Normen der allgemeinen Kommunalgesetze (GO NRW und KrO NRW).

– Hinsichtlich der Wahlen des Städteregionstages und -rates der Städteregion Aachen gelten indes einige Besonderheiten nach § 2 des Gesetzes zur Vorbereitung der Wahlen des ersten Städteregionstages und des ersten Städteregionsrates der Städteregion Aachen. Vgl. *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Band 1, Lfg. 60, Stand: 15.07.2020, Teil 1 10.00 Einführung KWahlG Rn. 1 f.; vgl. *Kleerbaum/Flüshöh*, Kommunalwahlrecht NRW, 2013, S. 1; vgl. Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, Kommunalwahlen, <https://im.nrw/themen/beteiligung/wahlen/kommunalwahlen> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

Im Zusammenhang mit der Umrechnung von Wählerstimmen in ganze Sitze bei der Besetzung von Kollegialorganen wie Parlamenten, Gemeinderäten oder Ausschüssen kommt es zu „mathematische[n] Übersetzungsproblem[en]“.

– *Rauber*, NVwZ 2014, 626 (626); vgl. auch *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 130; *Konzak*, ZParl 1993, 596 (603); *Hermesdorf*, ZParl 2009, 86 (86). –

Eine streng proportionale Mandatzuteilung nach Wahlerfolg würde die Vergabe von Sitzbruchteilen erfordern. Da dies nicht abbildbar ist, existieren diverse Sitzzuteilungsmethoden, die eine möglichst proportionale Verteilung anstreben.

Bei den Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen kommt derzeit die Methode Sainte-Laguë/Schepers in der Darstellungsweise als Divisorverfahren mit Standardrundung zur Anwendung. Hiernach treten bei Fehlen einer formellen Sperrklausel Verzerrungen in der Sitzverteilung gegenüber dem Wahlergebnis zugunsten von Kleinstparteien auf. Diese Verzerrungen ergeben sich vor allem dann, wenn der Idealanspruch einer Partei nur wenig mehr als einen halben Sitz beträgt, jedoch auf einen ganzen Sitz aufgerundet wird. Daraus resultiert in diesen Fällen eine bis zu doppelt so hohe Abweichung des Erfolgswerts der Stimmen vom Durchschnittswert aller Parteien. Als alternative Methode wird deshalb durch ein Mitglied der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Landtag Nordrhein-Westfalen ein neuartiges Sitzzuteilungsverfahren – das Quotenverfahren mit prozentuaalem Restausgleich – vorgeschlagen.

– Vgl. Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Gesetz zur Verbesserung der Erfolgswertgleichheit bei Kommunalwahlen (Erfolgswertgleichheitsverbesserungsgesetz), S. 1, 6 f.; vgl. *Rock*, Alternatives Sitzzuteilungsverfahren, S. 1. –

II. Fragestellung des Gutachtens

Mit Blick auf die verfassungsrechtliche und -politische Bedeutung der diskutierten Fragestellungen haben sich die regierenden Landtagsfraktionen entschlossen, eine juristische Begutachtung in Auftrag zu geben. In deren Zentrum soll neben der verfassungsrechtlichen Einordnung des neuartigen Sitzzuteilungsverfahrens mit prozentualem Restausgleich auch die Frage einer möglichen Rückkehr zu dem Sitzzuteilungsverfahren nach d'Hondt beleuchtet werden.

Sowohl die gebräuchlichen Verfahren als auch das neuartige Sitzzuteilungsverfahren sind im Folgenden hinsichtlich verfassungsrechtlicher Vorgaben einzuordnen. In den Blick zu nehmen ist namentlich, welche Grenzen das Verfassungsrecht dem Gesetzgeber bei der Entscheidung für ein bestimmtes Berechnungsverfahren setzt. Ziel ist es, unter Rekurs auf verfassungsrechtliche und -gerichtliche Vorgaben bezüglich der Wahl eines geeigneten Berechnungsverfahrens einerseits und der Erkenntnisse der Wahlmathematik andererseits das vorgeschlagene Sitzzuteilungsverfahren zu bewerten. Einer rechtlichen Überprüfung ist schließlich die Frage zuzuführen, ob und mit welcher Begründung eine Einführung der neuartigen Methodik für die im Herbst 2025 stattfindenden Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen in Betracht kommt.

B. Geltendes nordrhein-westfälisches Kommunalwahlrecht

Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen erfolgen derzeit nach dem Modell der personalisierten Verhältniswahl mit geschlossenen Listen.

– *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Band 1, Lfg. 73, Stand: 01.03.2023, Teil 1 11.31 § 31 KWahlG Rn. 3; vgl. *Kallerhoff/v. Lennep/Bätge/Becker/Schneider/Schnell*, HdB zum Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen, 2008, A. I. 4.3 S. 55; vgl. *Kleerbaum/Flüshöh*, Kommunalwahlrecht NRW, 2013, S. 16; *Korte*, in: bpb, Kommunalwahlen, <https://bpb.de/themen/politisches-system/wahlen-in-deutschland/335658/kommunalwahlen/> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024); *Fehndrich/Zicht*, in: wahlrecht.de, Kommunalwahlrecht Nordrhein-Westfalen, <https://wahlrecht.de/kommunal/nordrhein-westfalen.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

Die Wähler haben mangels Stimmensplittung nur eine Stimme (vgl. § 31 Satz 1 KWahlG NRW), mit der sowohl eine direkt kandidierende Person im Wahlbezirk als auch – sofern der Kandidat von einer Partei oder Wählergruppe aufgestellt ist – die von ihr aufgestellte (starre) Liste im Wege des Verhältnisausgleichs zu wählen ist (vgl. § 31 Satz 2 KWahlG NRW).

– *Kleerbaum/Flüshöh*, Kommunalwahlrecht NRW, 2013, S. 18; *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Band 1, Lfg. 73, Stand: 01.03.2023, Teil 1 11.31 § 31 KWahlG Rn. 1, 11.33 § 33 KWahlG Rn. 1; *Korte*, in: bpb, Kommunalwahlen, <https://bpb.de/themen/politisches-system/wahlen-in-deutschland/335658/kommunalwahlen/> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

Die auf die Parteien und Gruppierungen entfallenden Sitze werden mit Blick auf die sog. bereinigte Gesamtstimmenzahl im Wahlbezirk – nach Abzug der Stimmen für Parteien und Wählergruppen, für die keine Reservelisten zugelassen worden sind, und der Stimmen der Einzelbewerber – bestimmt (vgl. § 33 Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW).

– *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Band 1, Lfg. 73, Stand: 01.03.2023, Teil 1 11.33 § 33 KWahlG Rn. 3.2, 5; *Kleerbaum/Flüshöh*, Kommunalwahlrecht NRW, 2013, S. 55; *Leß/Schwarting*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunales Wahlrecht in Deutschland, Aufl.

Jan. 2020, S. 16, <https://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/15866/15866-02.pdf> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

Die Gesamtzahl der zu wählenden Vertreter richtet sich nach der Bevölkerungszahl und liegt nach § 3 Abs. 2 Satz 1 KWahlG NRW zwischen 20 und 90. Die erste Hälfte der Repräsentanten wird in den Einzelwahlkreisen (sog. Wahlbezirken) nach relativer Mehrheitswahl (vgl. §§ 31 Satz 2, 32 KWahlG NRW) gewählt.

– *Fehndrich/Zicht*, in: wahlrecht.de, Kommunalwahlrecht Nordrhein-Westfalen, <https://wahlrecht.de/kommunal/nordrhein-westfalen.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024); vgl. *Korte*, in: bpb, Kommunalwahlen, <https://bpb.de/themen/politisches-system/wahlen-in-deutschland/335658/kommunalwahlen/> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

Die zweite Hälfte der Vertreter wird über geschlossene Listen (sog. Reservelisten) gewählt (vgl. §§ 31 Sätze 2 und 3, 33 KWahlG NRW). Die Sitzverteilung erfolgt entsprechend der Reihenfolge der Kandidaten auf der Reserveliste (vgl. § 33 Abs. 5 und 6 KWahlG NRW).

– *Fehndrich/Zicht*, in: wahlrecht.de, Kommunalwahlrecht Nordrhein-Westfalen, <https://wahlrecht.de/kommunal/nordrhein-westfalen.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024); vgl. *Korte*, in: bpb, Kommunalwahlen, <https://bpb.de/themen/politisches-system/wahlen-in-deutschland/335658/kommunalwahlen/> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

Die Vergabe der verbleibenden Sitzzahl richtet sich bereits seit dem Jahr 2009 i.S.d. § 33 Abs. 2 KWahlG NRW – mit einigen Besonderheiten hinsichtlich der Rundungsregelungen und der Bestimmung des Zuteilungsdivisors – nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers), sodass die verbleibenden Sitze auf die Parteien entsprechend dem Verhältnis ihrer insgesamt erreichten Stimmenzahlen verteilt werden.

– *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Band 1, Lfg. 73, Stand: 01.03.2023, Teil 1 11.31 § 31 KWahlG Rn. 3, 11.33 § 33 KWahlG Rn. 3.2, 9 ff.; *Kallerhoff/v. Lennep/Bätge/Becker/Schneider/Schnell*, HdB zum Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen, 2008, A. I. 4.3 S. 56, B. 10.2 S. 174; *Fehndrich/Zicht*, in: wahlrecht.de, Kommunalwahlrecht Nordrhein-Westfalen, <https://wahlrecht.de/kommunal/nordrhein-westfalen.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024); vgl. *Korte*, in: bpb, Kommunalwahlen, <https://bpb.de/themen/politisches-system/wahlen-in-deutschland/335658/kommunalwahlen/> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

Hinzu treten aufgrund des kombinierten Mehrheits- und Verhältniswahlsystems Überhang-, Ausgleichs- und Zusatzmandate (vgl. § 33 Abs. 3 und 4 KWahlG NRW).

– Vgl. *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Band 1, Lfg. 73, Stand: 01.03.2023, Teil 1 11.33 § 33 KWahlG Rn. 13 ff.; vgl. *Leß/Schwarting*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunales Wahlrecht in Deutschland, Aufl. Jan. 2020, S. 16, <https://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/15866/15866-02.pdf> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

Während bei Bundestags- und Landtagswahlen zur Vermeidung einer allzu starken parteipolitischen Zersplitterung des Parlaments und der Parteienlandschaft formelle Sperrklauseln von zu meist 5 % angewendet werden (sog. Fünf-Prozent-Hürde, vgl. § 4 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BWahlG, § 33 Abs. 2 Sätze 2 und 3 LWahlG NRW), mangelt es bei den nordrhein-westfälischen Stadt- und Gemeinderats- sowie Kreistagswahlen an einer derartigen Mindeststimmvorgabe.

– VerfGH NRW, Urt. v. 21.11.2017, VerfGH 9/16 (NPD), KommJur 2018, 18 (22); vgl. auch VerfGH, Urteile v. 21.11.2017: VerfGH 11/16 (PIRATEN-Partei), VerfGH 15/16 (DIE LINKE), VerfGH 16/16

(PARTEI), VerfGH 17/16 (ÖDP), VerfGH 18/16 (PRO NRW), VerfGH 21/16 (Freie Wähler); weiterführend Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, Wahlen, häufig gestellte Fragen, <https://im.nrw/themen/beteiligung/wahlen/haeufig-gestellte-fragen> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024); Sperrklausel, in: Heinrich Böll Stiftung KommunalWiki, <https://kommunalwiki.boell.de/index.php/Sperrklausel> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

Die in Nordrhein-Westfalen im Jahre 2016 zunächst in die Landesverfassung in Art. 78 Abs. 1 Satz 3 Verf NW aufgenommene Sperrklausel von 2,5 % für Kommunalwahlen

– Vgl. NW LT-Drs. 16/9795, Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und wahlrechtlicher Vorschriften (Kommunalvertretungsstärkungsgesetz) v. 22.09.2015. –

wurde durch den Verfassungsgerichtshof wegen Verletzung der Wahlrechtsgleichheit für verfassungswidrig erklärt (vgl. Art. 69 Abs. 1 Satz 2 Verf NRW i.V.m. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG).

– VerfGH NRW, Urte. v. 21.11.2017, VerfGH 9/16 (NPD), KommJur 2018, 18 (22); vgl. auch VerfGH, Urteile v. 21.11.2017: VerfGH 11/16 (PIRATEN-Partei), VerfGH 15/16 (DIE LINKE), VerfGH 16/16 (PARTEI), VerfGH 17/16 (ÖDP), VerfGH 18/16 (PRO NRW), VerfGH 21/16 (Freie Wähler) zur 2,5 %-Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen; zur allgemeinen Zulässigkeit kommunalwahlrechtlicher Sperrklauseln: BVerfG, Urte. v. 23.01.1957 – 2 BvF 3/56, BVerfGE 6, 104 (113-120); vgl. auch BVerfG, Urte. v. 09.11.2011 – 2 BvC 4, 6, 8/10, BVerfGE 129, 300 (324 ff.) zur 5 %-Sperrklausel und BVerfG, Urte. v. 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, BVerfGE 135, 259 (Rn. 34, 63) zur 3 %-Sperrklausel bei Europawahlen. –

Während für die Wahl der nordrhein-westfälischen Bezirksvertretungen und der Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr weiterhin eine 2,5-Prozent-Hürde zur Anwendung kommt, wirkt bei der Wahl zu Stadt- und Gemeinderäten sowie Kreistagen seither nur noch die faktische Hürde des Divisorverfahrens mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) von rund einem halben Sitzanteil.

– Zu den Sperrklauseln i.H.v. 2,5 % für die Wahl der Bezirksvertretungen und der Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr, vgl. §§ 46a Abs. 6 Satz 3, 46j Abs. 2 Satz 1 KWahlG NRW. Vgl. *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Band 1, Lfg. 75, Stand: 01.09.2023, Teil 1 10.00 Einführung KWahlG Rn. 8, Lfg. 73, Stand: 01.03.2023, Teil 1 11.33 § 33 KWahlG Rn. 1; vgl. *Fehndrich/Zicht*, in: *wahlrecht.de*, Kommunalwahlrecht Nordrhein-Westfalen, <https://wahlrecht.de/kommunal/nordrhein-westfalen.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

C. Mathematische Kriterien zur Bewertung der Berechnungsverfahren

Mit Blick auf den Fundus an unterschiedlichen Berechnungsverfahren, die jeweils Vor- und Nachteile mit sich bringen, gilt es mithilfe von vier Mindestanforderungen an ein gerechtes Berechnungsverfahren – dem Ideal der Proportionalität (I.), der Neutralität gegenüber Parteigrößen (II.), der Hausmonotonie (III.) und der Bevölkerungsmonotonie (IV.) – die Spannungen zu lösen.

– Vgl. *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 4 f. –

I. Ideal der Proportionalität

Ziel einer Wahl ist eine Sitzverteilung aus ganzen Mandatszahlen.

– *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 94; zur Frage der Schaffung von sog. Bruchteilsabgeordneten: vgl. *Genßler*, Das d'Hondtsche und andere Sitzverteilungsverfahren aus

mathematischer und verfassungsrechtlicher Sicht, 1984, S. 42 ff. und *Konzak*, ZParl 1993, 596 (599 ff.). –

Da die verfügbaren Mandate in der Regel nicht in einem mathematischen Berechnungsschritt in Gänze vergeben werden können, bedarf es eines mathematischen Verfahrens, mit dessen Hilfe die Sitze optimal und gerecht auf die Parteien verteilt werden können. Obgleich keiner der zur Verfügung stehenden Berechnungsmechanismen dem Ideal der Proportionalität zurzeit im Einzelfall in Gänze genügen kann, sollte die zwangsläufig auftretende Abweichung gleichwohl nicht größer als erforderlich ausfallen.

– Vgl. *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 4. –

Für jede Partei wird entsprechend ihrem Anteil an den abgegebenen gültigen Zweitstimmen ihr *Idealanspruch* ermittelt. Sofern genau dieser Sitzanteil zugeteilt würde, wäre die Bedingung der Proportionalität *exakt* erfüllt. Da es sich bei dem Idealanspruch aber um einen proportionalen Anteil der zu vergebenden Sitze handelt, ergibt sich in den allermeisten realen Anwendungsfällen hinsichtlich des Idealanspruchs I einer Partei p nach der Formel $I_p = \frac{S_p}{G} * m$ kein ganzzahliger Sitzanspruch, sondern eine Sitzzahl mit Nachkommastellen.

– S_p steht für die Stimmenzahl der Partei p ; G ist die Summe aller abgegebenen Stimmen; m ist die Greiengröße und meint damit die Anzahl an verfügbaren Sitzen. Vgl. *Rock*, Alternatives Sitzzuteilungsverfahren, S. 2; vgl. *Beckmann*, Das Landtagswahlsystem in Nordrhein-Westfalen, 2006, S. 40 f.; *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 23. –

Da das Ideal der Proportionalität wie geschildert in der Praxis schwerlich *absolut* realisiert werden kann, sind Umfang und Auswirkungen der Abweichungen von dem Ideal von hoher Relevanz. Sofern sich die Abweichung in bestimmten Grenzen hält, erfüllt eine Berechnungsmethode die sog. *Quotenbedingung*. Ein Berechnungsverfahren vermag insbesondere dann (noch) als geeignet angesehen werden, wenn Sitze verteilt werden, die mindestens die Minimalbedingung (abgerundeter Idealanspruch), aber höchstens die Maximalbedingung (aufgerundeter Idealanspruch) erfüllen. Die Abweichung kann aber nicht nur mittels eines Vergleichs der einer Partei zugeteilten Sitze mit ihrem Idealanspruch inklusive Nachkommastellen (Einzelvergleich) ermittelt werden, sondern auch anhand eines Vergleichs der Erfolgswerte der Wählerstimmen verschiedener Parteien untereinander (durchschnittliche Abweichung im Mittel aller beteiligten Parteien).

– Vgl. *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 4, 23. –

II. Parteigrößen-Neutralität

Das Kriterium der Neutralität bezüglich der Parteigröße meint, dass alle Parteien – in Anbetracht der unvermeidlich vorkommenden Abweichungen – hiervon möglichst in gleichem Umfang tangiert werden sollen. Zu vermeiden sind insbesondere systemimmanente und damit vorhersehbare Bevorzungen oder Benachteiligungen von stimmenstärkeren oder -schwächeren Parteien.

– Vgl. *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 4, 24. –

Insgesamt begünstigt etwa die Methode des größten Überrestes eher die kleinen Parteien, während das d'Hondt'sche Verfahren eher den größten Parteien zugutekommen. Dies zeigt, dass vor allem die geforderte Neutralität gegenüber den Parteigrößen in technisch-mathematischer Hinsicht vor großen Herausforderungen steht und die Wahl der Berechnungsmethode – ebenso wie etwa der Zuschnitt von Wahlkreisen – auch ein Politikum darstellen kann.

– Vgl. *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 128 ff. –

III. Hausmonotonie

Das Merkmal der Hausmonotonie setzt voraus, dass alle Parteien bei der Sitzverteilung von einer Erhöhung der Gesamtgremiengröße, d.h. der Anzahl an zur Verfügung stehenden Sitzen, profitieren. Daraus folgt, dass eine Partei nicht etwa infolge der faktischen Erhöhung der Gesamtgröße des Gremiums bei gleichbleibender Stimmenverteilung einen Sitz verlieren darf (sog. *Alabama-* bzw. *Sitzzuwachs-Paradoxon*). Andersherum ist zu vermeiden, dass eine Partei bei einer Gremienverkleinerung einen zusätzlichen Sitz zugeteilt bekäme. Ein Berechnungsverfahren ist hausmonoton, wenn es dieses Paradoxon vermeidet.

– *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 114 f.; *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 4, 26, 35. –

In diesem Zusammenhang wird auch von sog. unlogischen Sprüngen gesprochen.

– *Fehndrich*, in: wahlrecht.de, Paradoxien von Hare/Niemeyer, <https://wahlrecht.de/verfahren/paradoxien/index.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

IV. Bevölkerungsmonotonie

Mit Blick auf die Bevölkerungsmonotonie – und auch den Gedanken der Proportionalität – muss eine Partei bei (relativem) Stimmengewinn in direktem Vergleich zu einer anderen Partei keinen Verlust an Mandaten zugunsten der anderen Partei hinnehmen, da dies der Wählerentwicklung eklatant zuwiderliefe. Daneben ist zu gewährleisten, dass das Stärkeverhältnis zweier Parteien nicht von der Wahlteilnahme oder dem Wahlerfolg einer dritten Partei beeinflusst wird. Bei Verstoß tritt regelmäßig das sog. *Populations-* bzw. *Wählerzuwachs-Paradoxon* auf. Ist eine Methode bevölkerungsmonoton, so besteht *Konsistenz* und *Kohärenz*.

– *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 130; *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 4 f., 26 f. –

Das Auftreten des Populations-Paradoxons ist jedoch bei allen Quotenverfahren unausweichlich.

– *Fehndrich*, in: wahlrecht.de, Paradoxien von Hare/Niemeyer, <https://wahlrecht.de/verfahren/paradoxien/index.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

Zu verhindern ist ebenfalls, dass die Reduzierung der Gesamtparteienzahl, die etwa durch das Streichen einer Partei mit ihren Stimmen und Sitzen infolge von Sperrklauseln entstehen kann, dazu führt, dass eine gleichbleibende Stimmenverteilung für eine Partei zu einem Sitzverlust oder -gewinn führt (sog. *Parteizuwachs-Paradoxon* bzw. *new state paradox*).

– Vgl. *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 115; *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 36; *Fehndrich*, in: wahlrecht.de, Partezuwachsparadoxon, <https://wahlrecht.de/verfahren/paradoxien/partezuwachs.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024); *Fehndrich*, in: wahlrecht.de, Paradoxien von Hare/Niemeyer, <https://wahlrecht.de/verfahren/paradoxien/index.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

Die Populationsmonotonie impliziert zugleich die Hausmonotonie.

– *Beckmann*, Das Landtagswahlsystem in Nordrhein-Westfalen, 2006, S. 80 m.w.N. –

V. Verhältnis der Mindestanforderungen zueinander

In der Praxis vermag im Ergebnis keines der Berechnungsverfahren alle vier Mindestanforderungen gleichzeitig zu erfüllen. Insbesondere sind die Kriterien der Quotenbedingung – als Teil des Ideals der Proportionalität – und der Bevölkerungsmonotonie miteinander unvereinbar (sog. *Unmöglichkeitssatz von Balinski und Young*).

– Vgl. *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 5, 27 f. –

Insofern ist keinesfalls das Ziel, ein „ideales“, d.h. alle Mindestanforderungen erfüllendes Berechnungsverfahren zu finden. Vielmehr ist hinsichtlich der vier mathematischen Kriterien eine *geeignete Auswahl* zu treffen. Auch bedarf es der *Prioritätensetzung*, um im Anschluss einen geeigneten Kompromiss ausfindig machen zu können.

– Vgl. *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 5. –

D. Beschreibung der Sitzzuteilungsverfahren

Die Sitzverteilung gibt Auskunft darüber, wie viele Mandate Wahl(bezirks)bewerbern aufgrund des von ihnen erzielten Wahlergebnisses im Gremium zustehen. In einem mathematischen Verfahren werden so Wählerstimmen in Mandate umgerechnet. Mit Blick darauf, dass die einzelnen Listen praktisch nie genau ein Vielfaches der Stimmenanzahl erreichen, die bei der Teilung aller zu vergebenden Sitze durch alle anrechnungsfähigen Stimmen im Gemeindegebiet pro Sitz idealiter aufzubringen wären, und damit regelmäßig nicht zuteilbare Restmandate bleiben, bedarf es der Festlegung eines Verteilungsmodus. Die auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene angewandten Berechnungsmethoden zur Verteilung der Mandate auf die Listen unterlagen in der Vergangenheit bereits mehrfachen Änderungen.

– Weiterführend *Meyer*, in: Mann/Püttner, HdB der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band I, 3. Aufl. 2007, § 20 Rn. 76. –

I. Repertoire an Sitzzuteilungsverfahren

Hinsichtlich der Stimmenverrechnung ist grundsätzlich zwischen den Entscheidungsregeln *Majorz* und *Proporz* zu differenzieren: Während es bei der Sitzverteilung nach der Majorzregel darum geht, ein Verfahren für den Fall zu bestimmen, dass kein Bewerber die geforderte Stimmenmehrheit erhält, steht bei der Verteilung der Mandate nach der Proporzregel ein Verrechnungsverfahren im Zentrum.

– *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 122 f. –

Zudem sind verschiedene Ebenen der Stimmenverrechnung zu berücksichtigen, auf denen die Mandate zugeteilt werden. Über die Ebenen kann etwa der Proporz mittels Rest-, Zusatz- oder Ausgleichsmandaten verstärkt oder mittels Sperr- oder Mandatsklauseln abgeschwächt werden.

– *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 133 f. –

Wenngleich eine Vielzahl an diversen Verrechnungsverfahren existiert, lassen sich die Berechnungsverfahren grundsätzlich in drei Hauptkategorien einordnen: Automatische Verfahren (1.), Divisorverfahren (2.) und Quotenverfahren (3.).

– *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 5; vgl. zu den Kategorien des Divisor- und Quotenverfahrens auch *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 123. –

1. Automatische Verfahren

Automatische Verfahren basieren auf der Festlegung von starren Wahlzahlen, indem sie einer konkreten Stimmenanzahl einen Sitz zuweisen. Daraus resultiert eine Abhängigkeit der Gremiengröße von der Wahlbeteiligung.

– Weiterführend *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 5, 29. –

2. Divisorverfahren

Divisorverfahren sind dadurch geprägt, dass durch Division der jeweiligen Stimmenzahlen der Parteien mittels Divisionsreihen für jede Partei der Größe nach abnehmende Zahlenreihen entstehen. Mithilfe der Höchstzahlen bzw. höchsten Quotienten erfolgt im Anschluss die konkrete Sitzzuteilung.

– *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 123; vgl. *Beckmann*, Das Landtagswahl-system in Nordrhein-Westfalen, 2006, S. 8. –

Der Divisor als gemeinsamer Maßstab kann dabei so lange verändert werden, bis nach Neuberechnung mit einer bestimmten Rundung die Summe stimmt.

– *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 5. –

Die vielfältigen Divisorverfahren weichen lediglich in der *Rundungsvorschrift* ab: Während etwa die systematische Abrundung zum bekannten d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren führt, bewirkt die Standardrundung (Rundungsgrenze bei Bruchteil 0,5) die Sitzzuteilung nach der Methode von Sainte-Laguë/Schepers.

– *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 5 f., 32; vgl. *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 123 f. –

Hinsichtlich der Divisorverfahren existieren diverse Darstellungsmöglichkeiten, die jedoch im konkreten Fall mit mathematischer Notwendigkeit jeweils zum identischen Zuteilungsergebnis führen und insofern dasselbe Verfahren darstellen. In Betracht kommende Formulierungen sind etwa das Höchstzahlverfahren, das Rangmaßzahlenverfahren, der paarweise Vergleich oder die Optimierung einer Zielfunktion.

– Lübbert, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 6, 38 ff. –

Zugunsten von Divisorverfahren ist insbesondere die Erfüllung der Mindestanforderung der Konsistenz und Kohärenz (Bevölkerungsmonotonie) sowie der Hausmonotonie anzuführen.

– Vgl. Lübbert, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 6, 44. –

Sie sind zudem deutlich robuster als Quotenverfahren und verhindern das Auftreten des Alabama-Paradoxes.

– Vgl. Kopfermann, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 121, 138. –

Aus dem grundsätzlichen Zusammenspiel der Quotenbedingung mit dem Wählerzuwachs-Paradoxon (Unmöglichkeitssatz von Balinski und Young, s.o.) folgt zudem, dass bei Divisorverfahren das Wählerzuwachs-Paradoxon nicht auftritt. Stattdessen kann jedoch die Erfüllung der Quotenbedingung – in unterschiedlicher Intensität je nach Methode – nicht gewährleistet werden.

– Lübbert, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 44. –

Die einzelnen Divisormethoden unterscheiden sich so hinsichtlich der Erfüllung des Kriteriums der Parteigrößen-Neutralität.

– Vgl. Kopfermann, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 121; Lübbert, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 6. –

3. Quotenverfahren

Hingegen zeichnen sich Quotenverfahren dadurch aus, dass zunächst durch Division eine Wahlzahl gebildet wird. Dividend ist hierbei zumeist die Zahl der abgegebenen gültigen Stimmen. Der Divisor ist je nach Berechnungsverfahren unterschiedlich: Während er bei der Methode nach Hare beispielsweise der Zahl der zu vergebenden Mandate entspricht (einfaches Wahlzahlverfahren:

$\frac{\text{abgegebene gültige Stimmen}}{\text{Zahl der Mandate im Wahlkreis}} = \text{Wahlzahl}$), wird der Divisor bei dem Verfahren nach Hagenbach/Bischoff aus der Zahl der zu vergebenden Mandate plus eins gebildet ($\frac{\text{abgegebene gültige Stimmen}}{\text{Zahl der Mandate im Wahlkreis}+1} = \text{Wahlzahl}$).

– Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 126. –

Die Parteien erhalten bei Erreichen einer der Wahlzahl entsprechenden Stimmenzahl ein Mandat. Im Ergebnis werden einer Partei so viele Mandate zugeteilt, wie die Wahlzahl in ihrer Stimmenzahl enthalten ist.

– *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 126. –

Zu den bekanntesten Quotenverfahren zählt das Verfahren nach Hare/Niemeyer, bei dem für jede Partei vorab ihr Idealanspruch berechnet, dieser zunächst abgerundet und dann für einzelne Parteien wieder um einen Sitz aufgerundet wird, bis die angestrebte Gremiengröße erreicht ist.

– *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 5, 30; vgl. *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 126. –

Bei den Quotenverfahren lässt sich mithilfe des mathematischen Divisors die Anzahl der in einem zweiten Verfahrensgang zu verteilenden Restplätze regulieren.

– *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 127. –

Während sich Quotenverfahren immer in positiver Hinsicht durch die Erfüllung der Quotenbedingung auszeichnen, können Verletzungen der Monotonie und mithin der Konsistenz – insbesondere durch das Auftreten von Paradoxien – nicht ausgeschlossen werden.

– Vgl. *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 6. –

II. Sitzzuteilungsverfahren nach d'Hondt (Höchstzahlverfahren; Divisorverfahren mit Abrundung)

Benannt ist das 1882 entwickelte d'Hondt'sche Höchstzahlenverfahren nach dem belgischen Rechtswissenschaftler Victor d'Hondt. Bei diesem Verfahren werden die Sitze nach dem (Stimmen-)Verhältnis der Parteien zueinander verteilt, ohne zuvor einen allgemeinen Wahlquotienten zu ermitteln.

– BT-Drs. 9/1913, S. 6; *Schreiber*, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 42; vgl. *Konzak*, ZParl 1993, 596 (603); weiterführend BayVerfGH, Beschl. v. 15.02.1961 – Vf. 23-VII-60, BayVBl. 1961, 116 (117); *Cahn*, Das Verhältniswahlsystem in den modernen Kulturstaaten, 1909, S. 23 mit Hinweis auf d'Hondts Werk „système pratique et raisonné de représentation proportionnelle“ von 1882; *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 125; *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 123. –

1. Anwendungsbereiche

Während auf Bundesebene anfangs das d'Hondt'sche Verfahren jahrzehntelang bis einschließlich der Wahl zum 10. Deutschen Bundestags am 06.03.1982 sowie von der 1. bis zur 5. Legislaturperiode 1969 für die Sitzzuteilung in den Ausschüssen und Gremien des Deutschen Bundestags zur Anwendung kam, wurde mit der Wahl des 11. Deutschen Bundestags im Jahre 1987 ein Wechsel zum Verfahren nach Hare/Niemeyer vollzogen.

– Vgl. Art. 1 Nr. 1 des siebten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes v. 08.03.1985, BGBl I S. 521; *Schreiber*, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 42 f.; *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 102. EL August 2023, GG Art. 38 Rn. 192; Die Bundeswahlleiterin, d'Hondtsche Sitzverteilung, <https://bundeswahlleiterin.de/service/glossar/d/d-hondtsche-sitzverteilung.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024); vgl. *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 236 f. –

Für die Besetzung einiger besonderer Gremien – wie des Richterwahlausschusses (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 2 RiWG) – gilt es auch heute noch.

- Die Bundeswahlleiterin, d'Hondtsche Sitzverteilung, <https://bundeswahlleiterin.de/service/glossar/d/d-hondtsche-sitzverteilung.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024); zur Besetzung des Richterwahlausschusses vgl. *Detterbeck*, in: Sachs, 9. Aufl. 2021, GG Art. 95 Rn. 12; *Konzak*, ZParl 1993, 596 (596). –

Maßgeblich für die Sitzzuteilung ist das d'Hondt'sche Verfahren zurzeit zudem bei den Landtagswahlen in Niedersachsen (vgl. § 33 Abs. 5 NLWG) und dem Saarland (vgl. § 38 Abs. 2 und 3 LWG).

- Auch in Sachsen kam das d'Hondt'sche Verfahren noch bis zur Gesetzesänderung im August 2023 zur Anwendung (vgl. § 6 Abs. 3 SächsWahlG a.F.), vgl. SächsGVBl. 2023, S. 598 ff. –

Auf Kommunalebene kommt die Methode nach d'Hondt im Saarland (vgl. § 41 Abs. 1 KWG) zur Verteilung der Gemeinderatssitze bei der Verhältniswahl zur Anwendung. In Berlin wird die Bezirksverordnetenversammlung jedes Bezirks nach den Grundsätzen der Verhältniswahl im Höchstzahlverfahren nach d'Hondt gewählt (vgl. § 22 Abs. 1 Satz 1 LWG).

2. Berechnungsmethode

Bei dem Berechnungsverfahren nach d'Hondt wird aufgrund der Zweitstimmenzahlen die proportionale Sitzverteilung nach Höchstzahlen als mathematisch größte Werte von Quotienten bestimmt, ohne dass Teilungsreste anfielen.

- *Schreiber*, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 42; BT-Drs. 9/1913, S. 6. –

Die auf jede Partei entfallenden (Zweit-)Stimmenzahlen werden nacheinander so oft durch die Divisorenreihe 1, 2, 3, 4, 5 usw. geteilt, bis aus den resultierenden Quotienten so viele Höchstzahlen ermittelt sind, wie Sitze zu vergeben sind.

- *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 123; *Schreiber*, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 42; BT-Drs. 9/1913, S. 6; *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 125. –

Im Anschluss werden die auf die einzelnen Parteien entfallenden Höchstzahlen und mithin die finale Sitzverteilung – entsprechend den in Klammern gesetzten Zahlen hinter den Quotienten (vgl. Beispiele 1 und 2) – festgestellt.

- *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 124; vgl. *Schreiber*, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 42. –

Die letzte – d.h. kleinste – Höchstzahl ist der für die Gesamtverteilung ausschlaggebende Wahlquotient. Die Anzahl der zu vergebenden Sitze für jede einzelne Partei bzw. Gruppe ergibt sich aus der Teilung der auf sie entfallenden Gesamtstimmenzahl durch den Wahlquotienten.

- Vgl. Rechenbeispiel 1: Die letzte, kleinste Höchstzahl ist 2169,71 (sog. *Wahlquotient*). Partei *a* erhält dementsprechend $\frac{74801}{2169,71} \approx 34,475$ 34 Sitze, Partei *b* $\frac{45564}{2169,71} \approx 21,000$ 21 Sitze, Partei *c* $\frac{18341}{2169,71} \approx$

8,453 8 Sitze, Partei $d \frac{12671}{2169,71} \approx 5,84$ 5 Sitze, Partei $e \frac{6730}{2169,71} \approx 3,102$ 3 Sitze, Partei $f \frac{5739}{2169,71} \approx 2,645$
 2 Sitze, Partei $g \frac{4244}{2169,71} \approx 1,956$ 1 Sitz, Partei $h \frac{1242}{2169,71} \approx 0,572$ 0 Sitze.

– Herleitend BayVerfGH, Entscheidung v. 15.02.1961 – Vf. 23-VII-60, BayVBl. 1961, 116 (117);
 Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 42. –

Die Methode nach d’Hondt geht von dem Grundsatz aus, dass keine Gruppe ein (weiteres) Mandat erhalten soll, solange nicht eine andere Gruppe auf eine größere Stimmenzahl ein (weiteres) Mandat erhalten hat.

– BayVerfGH, Beschl. v. 15.02.1961 – Vf. 23-VII-60, BayVBl. 1961, 116 (117). –

Teilungsreste werden vermieden, indem das Verfahren auf das Stimmenverhältnis der Parteien zueinander abstellt und damit rechnerisch von den einzelnen Stimmenzahlen der Wahlvorschläge ausgeht, ohne zunächst – wie bei anderen gebräuchlichen Berechnungssystemen – einen allgemeinen Wahlquotienten zu ermitteln.

– Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 42. –

Beispiel 1: Für die Wahl eines Gremiums mit einer Gremiengröße m von 74 Sitzen, acht antretenden Parteien $a - h$ und 169332 abgegebenen Stimmen bei der folgenden Stimmverteilung ergibt sich nach dem Verfahren von d’Hondt:

HZ = Höchstzahl; SN = Sitz-Nr.

	Partei <i>a</i>		Partei <i>b</i>		Partei <i>c</i>		Partei <i>d</i>		Partei <i>e</i>		Partei <i>f</i>		Partei <i>g</i>		Partei <i>h</i>	
Stimmen	74801		45564		18341		12671		6730		5739		4244		1242	
Relativer Stimmanteil	44,2 %		26,9 %		10,8 %		7,5 %		4,0 %		3,4 %		2,5 %		0,7 %	
Divisor	HZ	SN	HZ	SN	HZ	SN	HZ	SN	HZ	SN	HZ	SN	HZ	SN	HZ	SN
1	7480 1	(1)	4556 4	(2)	1834 1	(7)	1267 1	(10)	6730	(21)	5739	(27)	4244	(36)	1242	-
2	3740 0,5	(3)	2278 2	(5)	9170 ,5	(15)	6335 ,5	(23)	3365	(47)	2869, 5	(56)	2122	-		
3	2493 3,67	(4)	1518 8	(8)	6113 ,67	(25)	4223 ,67	(37)	2243 ,33	(72)	1913	-				
4	1870 0,25	(6)	1139 1	(12)	4585 ,25	(33)	3167 ,75	(50)	1682 ,5	-						
5	1496 0,2	(9)	9112 ,8	(16)	3668 ,2	(43)	2534 ,2	(63)								
6	1246 6,83	(11)	7594	(18)	3056 ,83	(52)	2111 ,83	-								
7	1068 5,86	(13)	6509 ,14	(22)	2620 ,14	(61)										
8	9350 ,13	(14)	5695 ,5	(28)	2292 ,625	(69)										

9	8311 ,22	(17)	5062 ,67	(30)	2037 ,89	-													
10	7480 ,1	(19)	4556 ,4	(34)															
11	6800 ,1	(20)	4142 ,18	(39)															
12	6233 ,42	(24)	3797	(41)															
13	5753 ,92	(26)	3504 ,92	(45)															
14	5342 ,93	(29)	3254 ,57	(48)															
15	4986 ,73	(31)	3037 ,6	(53)															
16	4675 ,06	(32)	2847 ,75	(57)															
17	4400 ,06	(35)	2680 ,24	(59)															
18	4155 ,61	(38)	2531 ,33	(64)															
19	3936 ,89	(40)	2398 ,11	(67)															
20	3740 ,05	(42)	2278 ,2	(70)															
21	3561 ,95	(44)	2169 ,71	(74)															
22	3400 ,05	(46)	2071 ,1	-															
23	3252 ,22	(49)																	
24	3116 ,71	(51)																	
25	2992 ,04	(54)																	
26	2876 ,96	(55)																	
27	2770 ,41	(58)																	
28	2671 ,46	(60)																	
29	2579 ,34	(62)																	
30	2493 ,37	(65)																	
31	2412 ,94	(66)																	
32	2337 ,53	(68)																	

33	2266,7	(71)																
34	2200,03	(73)																
35	2137,17	-																
Verteilung nach d'Hondt																		
GE-SAMT: 74 Sitze		34		21		8		5		3		2		1		0		
	Partei a	Partei b	Partei c	Partei d	Partei e	Partei f	Partei g	Partei h										
Idealspruch I	$I_a = \frac{74801}{169332} * 74 \approx 32,689$	$I_b = \frac{45564}{169332} * 74 \approx 19,912$	$I_c = \frac{18341}{169332} * 74 \approx 8,015$	$I_d = \frac{12671}{169332} * 74 \approx 5,537$	$I_e = \frac{6730}{169332} * 74 \approx 2,941$	$I_f = \frac{5739}{169332} * 74 \approx 2,508$	$I_g = \frac{4244}{169332} * 74 \approx 1,855$	$I_h = \frac{1242}{169332} * 74 \approx 0,543$										
Abgerundeter Idealspruch	32	19	8	5	2	2	1	0										
Aufgerundeter Idealspruch	33	20	9	6	3	3	2	1										

Beispiel 2: Für die Wahl eines Gremiums mit einer Gremiengröße m von 21 Sitzen und vier antretenden Parteien $q - t$ und 25000 abgegebenen Stimmen bei der folgenden Stimmverteilung ergibt sich nach dem Verfahren von d'Hondt:

	Partei q		Partei r		Partei s		Partei t	
Stimmen	10000		8000		4000		3000	
Relativer Stimm-Anteil:	40 %		32 %		16 %		12 %	
Divisor	Höchstzahl	Sitz-Nr.	Höchstzahl	Sitz-Nr.	Höchstzahl	Sitz-Nr.	Höchstzahl	Sitz-Nr.
1	10000	(1)	8000	(2)	4000	(4)	3000	(7)
2	5000	(3)	4000	(5)	2000	(10)	1500	(15)
3	3333,333...	(6)	2666,666...	(8)	1333,333...	(17)	1000	-
4	2500	(9)	2000	(11)	1000	-	750	
5	2000	(12)	1600	(14)	800		600	
6	1666,666...	(13)	1333,333...	(18)	666,666...		500	
7	1428,571	(16)	1142,857	(20)	571,428...		428,571	
8	1250	(19)	1000	-	500		375	
9	1111,111...	(21)	888,888...		444,444...		333,333...	
10	1000	-	800		400		300	
Verteilung nach d'Hondt	9		7		3		2	
GESAMT: 21 Sitze								
Idealspruch	$I_a = \frac{10000}{25000} * 21 = 8,4$		$I_b = \frac{8000}{25000} * 21 = 6,72$		$I_c = \frac{4000}{25000} * 21 = 3,36$		$I_d = \frac{3000}{25000} * 21 = 2,52$	
Abgerundeter Idealspruch	8		6		3		2	
Aufgerundeter Idealspruch	9		7		4		3	

– Beispiel 2 modelliert nach dem Ansatz von *Schreiber*, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 42. Der Wahlquotient beträgt in diesem Rechenbeispiel 1111,11 als Höchstzahl für den 21. Sitz. –

3. Stärken

Mithilfe einer proportionalen Sitzverteilung nach Höchstzahlen gelingt eine verhältnismäßig einfache Sitzzuteilung.

– *Schreiber*, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 42; *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 126; BT-Drs. 9/1913, S. 6; *Rauber*, NVwZ 2014, 626 (626). –

Im Gegensatz zu den Wahlzahlverfahren erfolgt die Mandatszuteilung mithilfe des d'Hondt'schen Verfahrens schließlich in einem einzigen mathematischen Schritt durch Höchstzahlenvergleich.

– *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 126. –

Zudem werden absolute Stimmenmehrheiten bei der Berechnung nach d'Hondt bei ungerader Plenumsgröße zuverlässig als absolute Mandatsmehrheiten wiedergegeben, sodass es einer Mehrheitsklausel nicht bedarf.

– *Pukelsheim/Maier*, ZParl 2008, 312 (318); *Rauber*, NVwZ 2014, 626 (626, 628). –

Da es sich zudem um ein Divisorverfahren handelt, werden die mit Quotenverfahren regelmäßig einhergehenden Paradoxien effektiv vermieden.

– *Rauber*, NVwZ 2014, 626 (626); vgl. *Fehndrich*, in: wahlrecht.de, Paradoxien von Hare/Niemeyer, <https://wahlrecht.de/verfahren/paradoxien/index.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

4. Schwächen

Bei der Methode nach d'Hondt werden systemimmanent die bei der Berechnung verbleibenden unberücksichtigten Reststimmen vorab als verloren abgezogen, sodass keine absolute Erfolgswertgleichheit der Stimmen erreicht werden kann.

– BVerfG, Beschl. v. 24.11.1988 – 2 BvC 4/88, BVerfGE 79, 169 (170 f.); Nds. StGH, Urte. v. 20.09.1977 – StGH 1/77, DVBl 1978, 139 (140); vgl. *Rauber*, NVwZ 2014, 626 (627). –

Da es sich um kein Quotenverfahren handelt, ist auch nicht sichergestellt, dass jeder Partei nach oben hin höchstens der aufgerundete Idealanspruch (sog. Maximalbedingung) zugeteilt wird.

– Vgl. zur Überschreitung des aufgerundeten Idealanspruchs die Sitzzuteilung a und b im Berechnungsbeispiel 1; s. auch *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 98; *Lübber*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 44. –

Systembedingt kann es etwa zu einem Sprung auf die übernächste statt auf die nächsthöhere ganze Zahl kommen (sog. *Überaufroundung*).

– Vgl. BayVGh, Urte. v. 17.03.2004 – 4 BV 03.1159, NVwZ-RR 2004, 602 (604); VG München, Urte. v. 22.06.2016 – M 7 K 15.4896, juris (Rn. 24 f.). –

Das Sitzzuteilungsverfahren nach d'Hondt bevorzugt nach überwiegender Auffassung im Mittel größere, stimmenstärkste Parteien und verletzt mithin das Kriterium der Parteigrößen-Neutralität.

– Vgl. die Berechnungsbeispiele 1 und 2; s. auch Nds. StGH, Urt. v. 20.09.1977 – StGH 1/77, DVBl 1978, 139 (142); vgl. OVG NRW, Urt. v. 28.11.1980 – 15 A 1660/80, DVBl 1981, 874 (876); *Pukelsheim*, Sitzzuteilungsmethoden, 2016, S. 31; *Rühle*, ZParl 1978, 405 (405); *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 6; vgl. BT-Drs. 9/1913, S. 6; vgl. *Schreiber*, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 42; vgl. *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 127, 131, 134; vgl. *Leß/Schwarting*, Friedrich-Ebert-Stiftung, Grundwissen Kommunalpolitik, Kommunales Wahlrecht in Deutschland, Aufl. Jan. 2020, S. 4, <https://library.fes.de/pdf-files/akademie/kommunal/15866/15866-02.pdf> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). Eine leichte Bevorzugung stimmenstärkster Parteien einräumend: *Klein/Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, 102. EL August 2023, GG Art. 38 Rn. 192; widersprüchlich insoweit *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 124 f. (eine Begünstigung größerer Parteien ablehnend) und S. 130, 132 (die gleiche Begünstigung nunmehr annehmend). –

Die Verzerrungen zugunsten großer Parteien könnten dabei umso stärker ausfallen, je geringer die Zahl der zu vergebenden Sitze ist und/oder je größer die Stimmendifferenz zwischen stimmenstarken und -schwachen Parteien ausfällt.

– Vgl. die Sitzzuteilung von Parteien q und r im Berechnungsbeispiel 2; BT-Drs. 9/1913, S. 6; vgl. *Schreiber*, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 42; vgl. das Rechenbeispiel in *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 134; *Rauber*, NVwZ 2014, 626 (626). –

Damit bedürfen kleinere Parteien für einen Sitz grundsätzlich mehr Stimmen als größere Parteien.

– *Schreiber*, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 42; zum Ganzen a.A. *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 124 f. Demnach sei keinesfalls gewiss, dass eine größere Partei ein Mandat mehr zulasten einer kleineren Partei erhalte. Vielmehr könne keine systematische Aussage dazu getroffen werden, welche Partei welcher Größenordnung letztlich bevorzugt werde. –

III. Sitzzuteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer (Quotenverfahren mit Restausgleich nach größten Bruchteilen)

Bei dem Verfahren nach Hare/Niemeyer handelt es sich um ein Quotenverfahren mit Ausgleich nach den größten Resten. Es wird daher auch als solches oder als Verfahren der mathematischen Proportion umschrieben.

– *Schreiber*, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 43; *Rauber*, NVwZ 2014, 626 (626); vgl. *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 126. –

Verteilt werden die Sitze nach dem Verhältnis der Parteien zur Gesamtzahl der abgegebenen gültigen Stimmen.

– BT-Drs. 9/1913, S. 6; *Schreiber*, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 43. –

1. Anwendungsbereich

Von 1970 bis 1980 kam das Verfahren nach Hare/Niemeyer im Hinblick auf die Ausschuss- und Gremienbesetzung des Deutschen Bundestags zur Anwendung. Bei den Wahlen zum 11. Deutschen Bundestag 1987 löste die Methode Hare/Niemeyer zudem das d'Hondt'sche Verfahren ab, um insbesondere der Gefahr der Bevorzugung stimmenstärkster Parteien zu begegnen, bis der 16. Deutsche Bundestag mit der Wahlrechtsnovelle im März 2008 die Ablösung durch das Divi-

sorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) hinsichtlich der Besetzung des Plenums beschloss. Maßgeblich war das Verfahren nach Hare/Niemeyer auch für die Sitzzuteilung mit Blick auf die 3. bis 6. Europawahl von 1989 bis 2004.

– Vgl. Art. 1 des Gesetzes zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts v. 17.03.2008, BGBl I S. 394; *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 102. EL August 2023, GG Art. 38 Rn. 192; *Schreiber*, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 43; *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 15, 20; vgl. zum Berechnungsverfahren Hare/Niemeyer bei der Bundestagswahl 1990: *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 237. –

Auf Landesebene kommt das Verfahren heute noch für die Besetzung der Landtage in sechs Bundesländern – Berlin (sog. Abgeordnetenhaus, vgl. § 17 Abs. 2 LWG), Brandenburg (vgl. § 3 Abs. 3 BbgLWahlG), Hessen (vgl. § 10 Abs. 3 LWG), Mecklenburg-Vorpommern (vgl. § 58 Abs. 3 LKWG M-V), Sachsen-Anhalt (vgl. § 35 Abs. 5 LWG) und Thüringen (vgl. § 5 Abs. 3 ThürLWG) – zur Anwendung. In Nordrhein-Westfalen war das Quotenverfahren nach Hare/Niemeyer bis 2007 für die Sitzverteilung des Landtags maßgeblich (vgl. § 33 Abs. 2 KWahlG NW 1998, gültig bis 16.10.2007).

Auf Ebene der Kommunalwahlen findet die Methode Hare/Niemeyer zurzeit schließlich noch in Brandenburg (vgl. §§ 48 Abs. 2, 49 Abs. 2 und 3 BbgKWahlG), Hessen (vgl. § 22 Abs. 3 KWG He), Mecklenburg-Vorpommern (vgl. §§ 63 Abs. 2, 64 Abs. 2 LKWG M-V), Niedersachsen (vgl. §§ 36 Abs. 2, 37 Abs. 2 und 3 NKWG), Sachsen-Anhalt (vgl. §§ 39 Abs. 2, 40 Abs. 2 und 3 KWG LSA) und Thüringen (vgl. § 22 Abs. 1 ThürKWG) Anwendung.

– Auch im Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen kam das Verfahren nach Hare/Niemeyer in der Vergangenheit zur Anwendung, vgl. Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes v. 12.12.1978, GV NRW S. 599. –

2. Berechnungsmethode

Der englische Rechtswissenschaftlicher Thomas Hare entwickelte ein Berechnungsverfahren, wonach die Verteiler- bzw. Wahlzahl (sog. Wahlquotient) durch Division der Gesamtzahl der abgegebenen (Zweit-)Stimmen durch die Gesamtzahl der zu verteilenden Sitze zu ermitteln ist. Jeder Partei sind danach so viele Sitze zuzuteilen, wie die Verteilungszahl in ihrer Stimmensumme enthalten ist. Die auf diese Weise nicht vergebenen Sitze sind im Anschluss den Listen mit den größten unverbrauchten Teilungsresten zuzuweisen (sog. *Restverteilungsverfahren*).

– Vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 15.02.1961 – Vf. 23-VII-60, BayVBl. 1961, 116 (117); vgl. BT-Drs. 9/1913, S. 6; *Schreiber*, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 43. –

Das ursprünglich auf Hare zurückgehende Berechnungssystem wurde durch den deutschen Mathematiker Horst O. Niemeyer mittels einer anderen Darstellung der mathematischen Berechnungsformel modifiziert (sog. *Berechnungssystem der mathematischen Proportion*). Regelmäßig wird die Methode unter dem Terminus Hare/Niemeyer zusammengefasst, da die Berechnungsart nach Niemeyer zu identischen Ergebnissen wie das Hare'sche Verfahren führt.

– *Schreiber*, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 43; *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 131; vgl. *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 245; BT-Drs. 9/1913, S. 6; *Rühle*, ZParl 1978, 405 (409). –

Der Berechnungsmethode Hare/Niemeyer umfasst zwei Rechenschritte: In einem ersten Schritt wird der Idealanspruch I_p jeder Partei p entsprechend ihres Anteils an den abgegebenen gültigen Zweitstimmen G nach der Formel $I_p = \frac{S_p}{G} * m$ ermittelt (s.o.).

– Vgl. BT-Drs. 9/1913, S. 6; vgl. *Rock*, Alternatives Sitzzuteilungsverfahren, S. 2; *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 15. –

Vor dem Hintergrund, dass Bruchteile von Parlamentssitzen nur schwer zu vergeben sind und das endgültige Berechnungsergebnis mithin eine ganze Zahl sein sollte, wird der Partei zunächst lediglich der ganzzahlige Anteil des errechneten Produkts (abgerundeter Idealanspruch) zugeteilt.

– Vgl. BT-Drs. 9/1913, S. 6; *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 11, 15; *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 110. –

Mit den so zugeteilten Mandaten ist die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze zumeist noch nicht gänzlich ausgeschöpft, sodass es in einem zweiten Schritt einer Verteilung der Restsitze bedarf: Eine solche gestaltet sich bei dem Quotenverfahren nach Hare/Niemeyer entsprechend der höchsten (absoluten) Zahlenbruchteile der Parteien – d.h. nach der Reihenfolge der größten Nachkomma-Bruchteile –, bis die angestrebte Gremiengröße erreicht ist.

– Vgl. BT-Drs. 9/1913, S. 6; *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 15; vgl. *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 110; *Rühle*, ZParl 1978, 405 (408). –

Die Restverteilung \tilde{R} ergibt sich mithin aus der jeweiligen Differenz zwischen dem Idealanspruch I und dem auf die nächste ganze Zahl abgerundeten Idealanspruch $[I]$ nach folgender Formel:

$$\text{absoluter Rest } \tilde{R} = \text{Idealanspruch } I - \text{abgerundeter Idealanspruch } [I]$$

$$\tilde{R} = I - [I]$$

– Vgl. *Rock*, Alternatives Sitzzuteilungsverfahren, S. 2. –

Dies führt im Ergebnis zu einer Minimierung des absoluten Abstands zwischen dem Idealanspruch I und der tatsächlich vergebenen Sitzanzahl von Partei p .

– Vgl. *Rock*, Alternatives Sitzzuteilungsverfahren, S. 2. –

Beispiel 3: Für die Wahl eines Gremiums mit einer Gremiengröße m von 74 Sitzen, acht antretenden Parteien $a - h$ und 169332 abgegebenen Stimmen bei der folgenden Stimmverteilung ergibt sich nach dem Verfahren von Hare/Niemeyer:

Partei	Partei <i>a</i>	Partei <i>b</i>	Partei <i>c</i>	Partei <i>d</i>	Partei <i>e</i>	Partei <i>f</i>	Partei <i>g</i>	Partei <i>h</i>
Stimmen	74801	45564	18341	12671	6730	5739	4244	1242
Relativer Stimmanteil	44,2 %	26,9 %	10,8 %	7,5 %	4,0 %	3,4 %	2,5 %	0,7 %
$I_p = \frac{S_p}{G} * m$	$I_a = \frac{74801}{169332} * 74 \cong 32,689$	$I_b = \frac{45564}{169332} * 74 \cong 19,912$	$I_c = \frac{18341}{169332} * 74 \cong 8,015$	$I_d = \frac{12671}{169332} * 74 \cong 5,537$	$I_e = \frac{6730}{169332} * 74 \cong 2,941$	$I_f = \frac{5739}{169332} * 74 \cong 2,508$	$I_g = \frac{4244}{169332} * 74 \cong 1,855$	$I_h = \frac{1242}{169332} * 74 \cong 0,543$

Ganzzahliger Anteil (ohne Beachtung der Bruchteile) 69 von 74 Restsitze: 5	32	19	8	5	2	2	1	0
$\bar{R}_p = I - [I]$ (Restsitzfolge wird nach Größe der Nachkommabruchteile bestimmt) <i>*Die höchsten absoluten Bruchteile sind markiert.</i>	$\bar{R}_a = 32,689 - 32 = 0,689$ Restsitz 4	$\bar{R}_b = 19,912 - 19 = 0,912$ Restsitz 2	$\bar{R}_c = 8,015 - 8 = 0,015$	$\bar{R}_d = 5,537 - 5 = 0,537$	$\bar{R}_e = 2,941 - 2 = 0,941$ Restsitz 1	$\bar{R}_f = 2,508 - 2 = 0,508$	$\bar{R}_g = 1,855 - 1 = 0,855$ Restsitz 3	$\bar{R}_h = 0,543 - 0 = 0,543$ Restsitz 5
Sitzansprüche (nach Verteilung der fünf Restsitze entsprechend den höchsten absoluten Stimmenbruchteilen) GESAMT: 74 Sitze	33	20	8	5	3	2	2	1

– Rechenbeispiel nach Rock, Alternatives Sitzzuteilungsverfahren, S. 2 ff. –

3. Stärken

Nicht nur zeichnet sich das Verfahren nach Hare/Niemeyer durch eine relativ einfache und überschaubare Logik aus,

– Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 43; Beckmann, Das Landtagswahlssystem in Nordrhein-Westfalen, 2006, S. 51; Lübbert, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 16; Höhle, LKRZ 2012, 485 (489). –

sondern es wird auch sichergestellt, dass jeder Partei oder Wählergruppe mindestens ihr abgerundeter Idealanspruch zugeteilt wird. Gleichzeitig werden sog. Überaufrundungen, wie sie beim d'Hondt'schen Verfahren systembedingt auftreten können (s.o.), vermieden. Daher wird die Quotenbedingung erfüllt.

– Vgl. Rechenbeispiel 3; vgl. VG München, Urt. v. 22.06.2016 – M 7 K 15.4896, juris (Rn. 24 f.); Beckmann, Das Landtagswahlssystem in Nordrhein-Westfalen, 2006, S. 53. –

Das Verfahren nach Hare/Niemeyer erlaubt eine Verwirklichung der Erfolgswertgleichheit der Stimmen in einem höheren Grad als das d'Hondt'sche Höchstzahlenverfahren.

– Vgl. dazu die Begründung des Regierungsentwurfs, BT-Drs. 9/1913, S. 7; Nds. StGH, Urt. v. 20.09.1977 – StGH 1/77, DVBl 1978, 139 (142); Klein/Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, 102. EL August 2023, GG Art. 38 Rn. 192; vgl. Aulehner, BayVBl. 1991, 577 (581). –

Mithilfe des Hare/Niemeyer-Verfahrens werden darüber hinaus einseitige Verzerrungen zugunsten größerer Parteien vermieden.

– Vgl. Aulehner, BayVBl. 1991, 577 (581); vgl. POLYAS Wahllexikon, Hare/Niemeyer-Verfahren, <https://polyas.de/wahllexikon/hare-niemeyer-verfahren> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

Wenngleich das Hare/Niemeyer-Verfahren im Einzelfall zu einer Bevorzugung von Kleinstparteien führen kann, ist die Methode insgesamt als im Vergleich zur d'Hondt'schen Berechnungsweise parteigrößenneutraler zu bewerten.

– Vgl. *Rühle*, ZParl 1978, 405 (409); vgl. *Rock*, Alternatives Sitzzuteilungsverfahren, S. 4, 7; widersprüchlich: *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 130, wonach das Verfahren Hare/Niemeyer parteigrößenneutral sei, und *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 128, 131, wonach es bei der Methode des größten Überrestes regelmäßig zu einer Begünstigung von kleineren Parteien – insbesondere im Vergleich zum d'Hondt'schen Verfahren – komme; a.A. auch *Konzak*, ZParl 1993, 596 (610) m.w.N., wonach das Verfahren nach Hare/Niemeyer im Vergleich zum d'Hondt'schen für die kleineren Parteien tendenziell günstiger sei. –

4. Schwächen

Bereits der Hare'schen Methode wurde entgegengehalten, die Verteilung der Restmandate führe zu einer Störung des Gedankens der Verhältnismäßigkeit und damit zu unbilligen Ergebnissen.

– Vgl. *Cahn*, Das Verhältniswahlssystem in den modernen Kulturstaaten, 1909, S. 23. –

Bei dieser Berechnungsmethode kommt es nicht grundsätzlich dazu, dass ein Restanspruch von weniger als einem halben Mandat nach unten ab- und ein Restanspruch von mehr als einem halben Mandat nach oben aufgerundet wird. Vielmehr richtet sich die Restsitzvergabe nach den höchsten Bruchwerten. Dadurch ist bei dem Wahlzahlverfahren nach Hare/Niemeyer theoretisch sogar eine Sitzzuteilung bei noch geringerem Sitzanspruch im Vergleich zum Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren (dort ab 0,5) möglich.

– Vgl. zu der Berechnungsmethode: *Rühle*, ZParl 1978, 405 (408); vgl. *Rock*, Alternatives Sitzzuteilungsverfahren, S. 1. –

Durch die Berücksichtigung des jeweils höchsten Dezimalbruchs zur Verteilung der Restsitze kommt es zudem des Öfteren zum Auftreten von sog. unlogischen Sprüngen:

– Vgl. *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 109; vgl. *Beckmann*, Das Landtagswahlssystem in Nordrhein-Westfalen, 2006, S. 64 f.; *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 131, 133; *Fehndrich*, in: wahlrecht.de, Paradoxien von Hare/Niemeyer, <https://wahlrecht.de/verfahren/paradoxien/index.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

Zu beträchtlichen Systemfehlern kommt es, wenn eine Partei allein aus dem Grund zusätzliche Sitze erzielt, weil sie Stimmen einbüßt. Solche Fehler treten in der Praxis bei dem Verfahren nach Hare/Niemeyer auf, wenn die Gesamtzahl der Sitze nicht konstant ist (z.B. durch Ausgleichsmandate, Direktmandate oder Unterverteilung), was das Alabama-Paradoxon nach sich zieht.

– Vgl. *Schreiber*, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 BWG Rn. 45; *Fehndrich*, in: wahlrecht.de, Paradoxien von Hare/Niemeyer, <https://wahlrecht.de/verfahren/paradoxien/index.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024); das Paradoxon aufzeigende Rechenbeispiele in: *Beckmann*, Das Landtagswahlssystem in Nordrhein-Westfalen, 2006, S. 65; eine auf die Ergebnisse der Bundestagswahl 1998 bezogene Tabelle bei: *Fehndrich*, in: wahlrecht.de, Alabama-Paradoxon (Sitzzuwachsparadoxon), <https://wahlrecht.de/verfahren/paradoxien/alabama.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

Systemfehler tauchen darüber hinaus auf, wenn die Gesamtzahl der Parteien – etwa infolge von Sperrklauseln – nicht konstant ist, sodass sich das Parteizuwachs-Paradoxon auswirken kann.

– *Fehndrich*, in: wahlrecht.de, Paradoxien von Hare/Niemeyer, <https://wahlrecht.de/verfahren/paradoxien/index.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

Zum Teil kommt es zudem zum Auftreten des Populations-Paradoxons, wenn bei einem anderen Wahlergebnis eine Partei a trotz Stimmengewinns einen Sitz einbüßt und gleichzeitig eine Partei b trotz Stimmenverlusts einen Sitz mehr erhält.

– *Fehndrich*, in: [wahlrecht.de](https://wahlrecht.de/paradoxien/index.html), Paradoxien von Hare/Niemeyer, <https://wahlrecht.de/verfahren/paradoxien/index.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

Darüber hinaus vermag die Methode Hare/Niemeyer nicht zu gewährleisten, dass eine Partei, die über eine absolute Mehrheit der Stimmen verfügt, auch eine absolute Mehrheit an Mandaten erhält (sog. Mehrheitstreue).

– *Nohlen*, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 8. Aufl. 2023, S. 130 f.; *Beckmann*, *Das Landtagswahlsystem in Nordrhein-Westfalen*, 2006, S. 62 f.; *Lübbert*, *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags* v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 25. –

Diesem Nachteil kann indessen effektiv entgegengewirkt werden, indem eine kommunalwahlgesetzliche Regelung bestimmt, dass die Partei mit der absoluten Mehrheit der Stimmen zunächst das zum Erhalt der absoluten Mehrheit der Mandate erforderliche Restmandat erhält (vgl. etwa § 6 Abs. 3 BWahlG in der Fassung v. 23.07.1993, gültig bis 20.03.2008, und vgl. § 4 Abs. 4 BWahlG).

– Vgl. Nds. StGH, Urt. v. 20.09.1977 – StGH 1/77, DVBl 1978, 139 (145); *Nohlen*, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 8. Aufl. 2023, S. 131; *Beckmann*, *Das Landtagswahlsystem in Nordrhein-Westfalen*, 2006, S. 63. –

IV. Sitzzuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers

Der deutsche Physiker und Bundestagsverwaltungsmitarbeiter Hans Schepers schlug 1980 eine Modifikation des d'Hondt'schen Sitzverteilungsverfahrens vor. Mit einer anderen Berechnungsmethode kommt es zu identischen Ergebnissen wie das 1910 von dem französischen Mathematiker *André Sainte-Laguë* entwickelte Verfahren.

– Die Bundeswahlleiterin, *Sainte-Laguë/Schepers*, <https://bundeswahlleiterin.de/service/glossar/s/sainte-lague-schepers.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024); vgl. *Kopfermann*, *Mathematische Aspekte der Wahlverfahren*, 1991, S. 128, 143. –

1. Anwendungsbereiche

Auf Bundesebene wird das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers bereits seit 1980 für die Sitzverteilung in den Ausschüssen und Gremien des Deutschen Bundestags eingesetzt und löste damit das Sitzzuteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer ab.

– Die Bundeswahlleiterin, *Sainte-Laguë/Schepers*, <https://bundeswahlleiterin.de/service/glossar/s/sainte-lague-schepers.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

Daneben ist es seit der 17. Bundestagswahl vom 27.09.2009 für die Sitzzuteilung bei Bundestagswahlen maßgeblich.

– Gesetz zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts v. 17.03.2008, BGBl. I S. 394; *Klein/Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, 102. EL August 2023, GG Art. 38 Rn. 192; *Lang*, *Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht*, 2014, S. 20. –

Zur Besetzung der Landtage ist das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers in Baden-Württemberg (Höchstzahlverfahren, vgl. § 2 Abs. 3 LWG), Bayern (Divisorverfahren mit Standardrundung, vgl. Art. 42 Abs. 2 und 3 LWG), Bremen (Höchstzahlverfahren, vgl. § 7 Abs. 4 BremWahlG), Hamburg (Divisorverfahren mit Standardrundung, vgl. § 5 Abs. 4 BüWG), in Nordrhein-Westfalen (Divisorverfahren mit Standardrundung, vgl. § 33 Abs. 4 LWahlG NRW), Rheinland-Pfalz (Divisorverfahren mit Standardrundung, vgl. § 29 Abs. 2 LWahlG RP), Sachsen (Höchstzahlverfahren, vgl. § 6 Abs. 3 SächsWahlG) und Schleswig-Holstein (Höchstzahlverfahren, vgl. § 3 Abs. 3 LWahlG SH) anwendbar.

– In Bremen ist eine Stimme für die Landtagswahl gleichzeitig auch eine Stimme für die Stadtbürgerschaft, vgl. Landtags- und Kommunalwahlen im Land Bremen, <https://wahlen.bremen.de/bremer-wahlen-6925> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024); s. auch Die Bundeswahlleiterin, Sainte-Laguë/Schepers, <https://bundeswahlleiterin.de/service/glossar/s/sainte-lague-schepers.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

Zur NRW-Kommunalwahl 2009 löste das Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren das Verfahren nach Hare/Niemeyer ab.

– *Kallerhoff/v. Lennep/Bätge/Becker/Schneider/Schnell*, HdB zum Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen, 2008, A. I. 4.3 S. 56; *Kleerbaum/Flüshöh*, Kommunalwahlrecht NRW, 2013, S. 54; *Wahlkommunal, Hintergrund_ Sitzzuteilungsverfahren*, <https://politische-bildung.nrw.de/wir-partner/themen/kommunalwahlen-nrw-2020/info/sitzzuteilungsverfahren> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

Insgesamt kommt das Verfahren zurzeit bei Kommunalwahlen in Baden-Württemberg (Höchstzahlverfahren, vgl. §§ 25, 26 KomWG), Bayern (Höchstzahlverfahren, vgl. Art. 35 Abs. 2 GLKrWG), Bremen (Stadtbürgerschaft der Stadt Bremen als Kommunalparlament [vgl. § 7 Abs. 4 BremWahlG], Stadtverordnetenversammlung der Stadt Bremerhaven [vgl. § 42 Abs. 1 und 3 i.V.m. § 7 Abs. 4 BremWahlG], und Beiräte [vgl. § 48 Abs. 1 und 3 i.V.m. § 7 Abs. 4 BremWahlG]), Nordrhein-Westfalen (Divisorverfahren mit Standardrundung, vgl. § 33 Abs. 2 KWahlG NRW), Rheinland-Pfalz (Divisorverfahren mit Standardrundung, vgl. § 41 Abs. 1 KWG RP), Sachsen (Höchstzahlverfahren, vgl. §§ 21 Abs. 1, 22 Abs. 1 KomWG) und Schleswig-Holstein (Höchstzahlverfahren, vgl. § 10 Abs. 2 GKWG) zur Anwendung.

– Vgl. *Korte*, in: bpb, Kommunalwahlen, <https://bpb.de/themen/politisches-system/wahlen-in-deutschland/335658/kommunalwahlen/> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024); vgl. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Kommunalwahlen 2024, <https://kommunalwahl-bw.de/wie-wird-gewählt-kommunalwahl#c937> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024); vgl. Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration, Gemeinde- und Landkreiswahlen, E. Wahlergebnis, https://stmi.bayern.de/suv/wahlen/gemeindekreis/index.php#link_5 (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024); Schleswig-Holstein, Kommunalwahl: Rechtliche Grundlagen, https://schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/themen/demokratie-gesellschaft/wahlen/Wahlen-in-SH/Kommunalwahl/documents/kommunalwahl_rechtsgrundlagen_fh.html (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

2. Berechnungsmethode

Alle Divisorverfahren lassen sich durch alternative Darstellungsformen formulieren. Obgleich sich das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers so etwa sowohl als Höchstzahlverfahren (a), als auch als Rangmaßzahlverfahren (b) oder Divisorverfahren mit Standardrundung (c) darstellen lässt, gehen mit allen drei Darstellungsweisen im Ergebnis identische Sitzzuteilungen einher.

– Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 131; Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 46; Lübbert, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 38 ff.; vgl. Höhle, LKRZ 2012, 485 (486, 489). –

a) Höchstzahlverfahren

Bei der Darstellung als Höchstzahlverfahren wird die jeweilige Stimmenanzahl der Partei – wie bei dem Verfahren nach d’Hondt – durch 0,5, 1,5, 2,5 usw. dividiert. Die Zuteilung der Sitze erfolgt fortlaufend – wiederum wie bei d’Hondt – nach absteigenden Höchstzahlen, d.h. in der Reihenfolge der größten sich ergebenden Höchstzahlen.

– Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 131; vgl. auch Grabmeier, BayVBl. 2020, 836 (837), wonach zur richtigen Umsetzung der Sitzzuteilungsmethode durch einen Größenvergleich von Brüchen gänzlich auf Kommarechnungen verzichtet werden kann. –

Beispiel 4: Für die Wahl eines Gremiums mit einer Gremiengröße m von 74 Sitzen, acht antretenden Parteien $a – h$ und 169332 abgegebenen Stimmen bei der folgenden Stimmverteilung ergibt sich in der Darstellung als Höchstzahlverfahren:

	Partei a	Partei b	Partei c	Partei d	Partei e	Partei f	Partei g	Partei h
Stimmen	74801	45564	18341	12671	6730	5739	4244	1242
Relativer Stimm-Anteil:	44,2 %	26,9 %	10,8 %	7,5 %	4,0 %	3,4 %	2,5 %	0,7 %
Sitzvergabe in der Reihenfolge der größten Höchstzahlen:								
0,5	149602	91128	36682	25342	13460	11478	8488	2484
1,5	49867,3333	30376	12227,3333	8447,33333	4486,66667	3826	2829,33333	828
2,5	29920,4	18225,6	7336,4	5068,4	2692	2295,6	1697,6	
3,5	8548,68571	13018,2857	5240,28571	3620,28571	1922,85714			
4,5	16622,4444	10125,3333	4075,77778	2815,77778				
5,5	13600,1818	8284,36364	3334,72727	2303,81818				
6,5	2092,33566	7009,84615	2821,69231	1949,38462				
7,5	9973,46667	6075,2	2445,46667					
8,5	8800,11765	5360,47059	2157,76471					
9,5	926,328173	4796,21053						
10,5	7123,90476	4339,42857						
11,5	6504,43478	3962,08696						
12,5	520,354783	3645,12						
13,5	5540,81481	3375,11111						
14,5	5158,68966	3142,34483						
15,5	332,818687	2939,6129						
16,5	4533,39394	2761,45455						
17,5	4274,34286	2603,65714						
18,5	231,04556	2462,91892						
19,5	3835,94872	2336,61538						
20,5	3648,82927	2222,63415						

21,5	169,712989							
22,5	3324,48889							
23,5	3183,02128							
24,5	129,919236							
25,5	2933,37255							
26,5	2822,67925							
27,5	102,642882							
28,5	2624,59649							
29,5	2535,62712							
30,5	83,1353154							
31,5	2374,63492							
32,5	2301,56923							
Sitze:	32	20	8	6	3	2	2	1

b) Rangmaßzahlverfahren

Hingegen liegt bei dem von Schepers als Rangmaßzahlverfahren dargestellten Verfahren der Fokus nicht etwa auf den Höchstzahlen, sondern auf deren Kehrwerten. Die Kehrwerte der Höchstzahlen werden durch umgekehrte Division der Zahlenreihe (0,5, 1,5, 2,5 usw.) durch die Stimmenzahlen der einzelnen Parteien berechnet. Die Rangmaßzahlen resultieren sodann aus der jeweiligen Multiplikation mit der Gesamtstimmenzahl. Die Sitze werden fortlaufend nach diesen aufsteigenden Rangmaßzahlen – d.h. in der Reihenfolge der kleinsten Rangmaßzahlen und damit dem bislang geringsten Erfolgswert – zugeteilt.

– Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 133; vgl. Schreiber, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 46; vgl. Höhle, LKRZ 2012, 485 (486). –

Beispiel 5: Für die Wahl eines Gremiums mit einer Gremiengröße m von 74 Sitzen, acht antretenden Parteien $a - h$ und 169332 abgegebenen Stimmen bei der folgenden Stimmverteilung ergibt sich in der Darstellung als Rangmaßzahlverfahren:

	Partei a	Partei b	Partei c	Partei d	Partei e	Partei f	Partei g	Partei h
Stimmen	74801	45564	18341	12671	6730	5739	4244	1242
Relativer Stimm-Anteil:	44,2 %	26,9 %	10,8 %	7,5 %	4,0 %	3,4 %	2,5 %	0,7 %
Sitzvergabe in der Reihenfolge der kleinsten Rangmaßzahlen:								
0,5	6,6844E-06	1,09736E-05	2,72613E-05	3,94602E-05	7,42942E-05	8,71232E-05	0,00011781	0,00040258
1,5	2,0053E-05	3,29207E-05	8,1784E-05	0,000118381	0,000222883	0,00026137	0,00035344	0,00120773
2,5	3,3422E-05	5,48679E-05	0,000136307	0,000197301	0,000371471	0,000435616	0,00058907	
3,5	4,6791E-05	7,6815E-05	0,000190829	0,000276221	0,000520059			
4,5	6,016E-05	9,87622E-05	0,000245352	0,000355142				
5,5	7,3528E-05	0,000120709	0,000299875	0,000434062				
6,5	8,6897E-05	0,000142656	0,000354397	0,000512982				

7,5	0,00010027	0,000164604	0,00040892					
8,5	0,00011363	0,000186551	0,000463443					
9,5	0,000127	0,000208498						
10,5	0,00014037	0,000230445						
11,5	0,00015374	0,000252392						
12,5	0,00016711	0,000274339						
13,5	0,00018048	0,000296287						
14,5	0,00019385	0,000318234						
15,5	0,00020722	0,000340181						
16,5	0,00022059	0,000362128						
17,5	0,00023395	0,000384075						
18,5	0,00024732	0,000406022						
19,5	0,00026069	0,000427969						
20,5	0,00027406	0,000449917						
21,5	0,00028743							
22,5	0,0003008							
23,5	0,00031417							
24,5	0,00032754							
25,5	0,0003409							
26,5	0,00035427							
27,5	0,00036764							
28,5	0,00038101							
29,5	0,00039438							
30,5	0,00040775							
31,5	0,00042112							
32,5	0,00043449							
Sitze:	32	20	8	6	3	2	2	1

c) Divisorverfahren mit Standardrundung

Für die Darstellungsweise als Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë hat sich der Bundesgesetzgeber sowohl hinsichtlich der Besetzung der Ausschüsse des Deutschen Bundestags seit 1980 als auch der Besetzung des Plenums bei Bundestagswahlen seit 2008 (vgl. § 5 Abs. 2 und 3 BWahlG) und der deutschen Abgeordnetenmandate im Europaparlament (vgl. § 2 Abs. 3 EuWG) entschieden. Seit 2010 kommt die Darstellungsweise darüber hinaus für die Sitz-zuteilung bei Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen zum Einsatz (vgl. § 33 Abs. 2 KWahlG NW).

– Gesetz zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts v. 17.03.2008, BGBl. I S. 394-398; *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 133; *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 14. –

Im Rahmen des Divisorverfahrens mit Standardrundung ist die Berechnung eines für alle Parteien gemeinsamen, feststehenden Divisors erforderlich, der die pro Mandat notwendige Stimmenanzahl festlegt. Der Divisor resultiert zunächst aus der Division der (bereinigten) Gesamtzahl der Stimmen durch die Anzahl der verfügbaren Sitze. Der Zuteilungsdivisor ist mit der vierten (ungerundeten) Stelle hinter dem Komma zu berechnen. In diesem Divisorverfahren werden jedoch sowohl der Divisor als auch die Rundungsregel, nach der die Nachkommazahlen zu ganzen Zahlen auf- oder abzuwerten sind, variabel gehandhabt. Dadurch wird eine Näherungszuteilung berechnet und ein vorläufiger Zuteilungsdivisor ermittelt. Etwa verbleibende Diskrepanzen werden sodann durch Herauf- oder Herabsetzung des Zuteilungsdivisors – je nachdem, ob insgesamt mehr oder weniger Sitze vergeben werden als verfügbar sind – so lange abgebaut, bis eine Endzuteilung erreicht ist, bei der sich die Anzahl der zu vergeben berechneten Sitze mit der Anzahl der zur Verfügung stehenden Mandate deckt.

– Vgl. *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Band 1, Lfg. 73, Stand: 01.03.2023, Teil 1 11.33 § 33 KWahlG Rn. 3.2, 11; *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 132 f. –

Mit anderen Worten: Die jeweils errungenen Zweitstimmen für die einzelnen Parteien werden durch den gemeinsamen Divisor geteilt. Die sich ergebenden Quotienten werden standardmäßig zu Sitzzahlen – und zwar zur nächsten natürlichen Zahl – gerundet: Bei einem Bruchteil von mehr oder weniger als 0,5 wird auf- oder abgerundet (sog. Standardrundung); bei einem Rest von genau gleich 0,5 entscheidet das Los. Die Bestimmung des Divisors erfolgt danach, dass die Sitzzahlen in der Summe mit der Gesamtzahl der zu vergebenden Mandate übereinstimmen. Das Verfahren bewirkt so eine Zuteilung auf den ersten Sitz ab einem Idealanspruch von mindestens 0,5 Sitzen.

– Vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 16.12.2008 – VerfGH 12/08, NVwZ 2009, 449 (451) zu § 33 Abs. 2 Satz 5 KWahlG NRW a.F.; vgl. *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Band 1, Lfg. 73, Stand: 01.03.2023, Teil 1 11.33 § 33 KWahlG Rn. 10; vgl. *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 109; *Lang*, Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht, 2014, S. 21; vgl. *Höhlein*, LKRZ 2012, 485 (487); vgl. *Grabmeier*, BayVBl. 2020, 836 (837). Bei dem Verfahren nach Hare/Niemeyer ist eine Sitzzuteilung theoretisch sogar bei noch geringerem Sitzanspruch möglich. –

Das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers ist insoweit iterativ, als dass durch Ausprobieren der passende Divisor zu ermitteln ist (vgl. Rechenbeispiel 6 – angepasster Divisor). Passend ist demnach der Divisor, der alle verfügbaren Sitze exakt aufzuteilen vermag.

– *Schreiber*, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 6 Rn. 46; *Lang*, Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht, 2014, S. 34, dort Fn. 33. –

Insofern kann auch von einem iterativen Verfahren mit Divisor-Anpassung gesprochen werden.

– Vgl. *Höhlein*, LKRZ 2012, 485 (486). –

Beispiel 6: Für die Wahl eines Gremiums mit einer Gremiengröße m von 74 Sitzen und acht antretenden Parteien $a - h$ und 169332 abgegebenen Stimmen bei der folgenden Stimmverteilung ergibt sich nach dem Verfahren von Sainte-Laguë/Schepers in der Darstellungsweise als Divisorverfahren mit Standardrundung:

Vorläufiger Divisor: $\frac{169332}{74} \approx 2288,2702$

Partei	Partei <i>a</i>	Partei <i>b</i>	Partei <i>c</i>	Partei <i>d</i>	Partei <i>e</i>	Partei <i>f</i>	Partei <i>g</i>	Partei <i>h</i>
Stimmen	74801	45564	18341	12671	6730	5739	4244	1242
Relativer Stimmanteil	44,2 %	26,9 %	10,8 %	7,5 %	4,0 %	3,4 %	2,5 %	0,7 %
<i>Zweitstimmen</i> <i>vorläufiger Divisor</i>	$\frac{74801}{2288,2702} \approx 32,6888$	$\frac{45564}{2288,2702} \approx 19,9119$	$\frac{18341}{2288,2702} \approx 8,0152$	$\frac{12671}{2288,2702} \approx 5,5373$	$\frac{6730}{2288,2702} \approx 2,9410$	$\frac{5739}{2288,2702} \approx 2,5080$	$\frac{4244}{2288,2702} \approx 1,8546$	$\frac{1242}{2288,2702} \approx 0,5427$
Sitzanspruch GESAMT: 76 Sitze	33	20	8	6	3	3	2	1
Iteration:	Vorläufiger Divisor führt zu 76 Sitzen, sodass zwei Sitze zu viel berechnet wurden. Folglich wird der Divisor nun schrittweise um zehn erhöht, um eine Anzahl von 74 Sitzen zu erreichen. Falls eine Sitzanzahl von < 74 berechnet wird, wird der vorherige Divisor um fünf reduziert.							
1. Iteration: Angepasster Divisor: 2288,2702 + 10 = 2298,2702	$\frac{74801}{2298,2702} \approx 32,5466$	$\frac{45564}{2298,2702} \approx 19,8253$	$\frac{18341}{2298,2702} \approx 7,9803$	$\frac{12671}{2298,2702} \approx 5,5132$	$\frac{6730}{2298,2702} \approx 2,9282$	$\frac{5739}{2298,2702} \approx 2,4970$	$\frac{4244}{2298,2702} \approx 1,8466$	$\frac{1242}{2298,2702} \approx 0,5404$
Sitzanspruch GESAMT: 75 Sitze	33	20	8	6	3	2	2	1
2. Iteration: Angepasster Divisor: 2298,2702 + 10 = 2308,2702	$\frac{74801}{2308,2702} \approx 32,4056$	$\frac{45564}{2308,2702} \approx 19,7394$	$\frac{18341}{2308,2702} \approx 7,9457$	$\frac{12671}{2308,2702} \approx 5,4893$	$\frac{6730}{2308,2702} \approx 2,9156$	$\frac{5739}{2308,2702} \approx 2,4862$	$\frac{4244}{2308,2702} \approx 1,8386$	$\frac{1242}{2308,2702} \approx 0,5380$
Sitzanspruch GESAMT: 73 Sitze	32	20	8	5	3	2	2	1
3. Iteration: Angepasster Divisor: 2308,2702 – 5 = 2303,2702	$\frac{74801}{2303,2702} \approx 32,4759$	$\frac{45564}{2303,2702} \approx 19,7823$	$\frac{18341}{2303,2702} \approx 7,9630$	$\frac{12671}{2303,2702} \approx 5,5013$	$\frac{6730}{2303,2702} \approx 2,9219$	$\frac{5739}{2303,2702} \approx 2,4916$	$\frac{4244}{2303,2702} \approx 1,8425$	$\frac{1242}{2303,2702} \approx 0,5392$
Sitzanspruch GESAMT: 74 Sitze	32	20	8	6	3	2	2	1

3. Stärken

Das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers weist im Vergleich zu den Methoden nach d'Hondt und Hare/Niemeyer die geringsten Verzerrungen auf.

– Vgl. aus mathematischer Sicht: *Pukelsheim*, DÖV 2004, 205 (410, 413) und *Pukelsheim*, DVBl 2008, 889 (892); so auch *Morlok*, JuS 2022, 1019 (1021). –

Zugleich ist die Wahrscheinlichkeit des Auftretens einer Verletzung der Quotenbedingung als sehr gering einzuschätzen.

– Vgl. Rechenbeispiel 6; *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 6; vgl. *Pukelsheim/Maier*, ZParl 2008, 312 (320 f.). –

Die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen wird im Rahmen des Verfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers mathematisch optimal erfüllt.

– Vgl. VG München, Ur. v. 22.06.2016 – M 7 K 15.4896, juris (Rn. 27); *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 18.03.2009, WD 8 – 3000 – 020/09, S. 7; vgl. *Pukelsheim*, DVBl 2008, 889 (892); *Pukelsheim/Maier*, ZParl 2008, 312 (319 f.); vgl. einschränkend *Rauber*, NVwZ 2014, 626 (629), wonach das um eine Mehrheitsklausel ergänzte Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren dem

Ideal der Erfolgswertgleichheit jedenfalls näherkomme als die Beibehaltung des d'Hondt'schen Höchstzahlverfahrens. –

Es kommt zu keiner tendenziellen Bevorzugung großer oder kleiner Parteien, sodass sie im Vergleich zu den übrigen bekannten Berechnungsverfahren die größte Parteigrößen-Neutralität aufweist.

– Vgl. *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 131, wonach die Darstellungsweise des Verfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers als Höchstzahlverfahren parteigrößenneutral wirkt. Vgl. auch *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 18.03.2009, WD 8 – 3000 – 020/09, S. 6 f.; vgl. *Kleerbaum/Flüshöh*, Kommunalwahlrecht NRW, 2013, S. 56; a.A. *Rock*, Alternatives Sitzzuteilungsverfahren, S. 7, wonach es bei dem Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers teilweise zu großen Verzerrungen zugunsten von Kleinstparteien komme. –

Zugunsten der Formulierung des Verfahrens in der Variante als Höchstzahlverfahren wird zum Teil die erhöhte Verständlichkeit, Klarheit und Kompaktheit des Gesetzestextes angeführt.

– Vgl. *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 7. –

Mithilfe des Verfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers werden Paradoxien sowie logische Sprünge vermieden, die etwa bei einer Sitzzuteilung nach Hare/Niemeyer entstehen können, und damit Konsistenz und Kohärenz gewährleistet.

– *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 133; *Beckmann*, Das Landtagswahlssystem in Nordrhein-Westfalen, 2006, S. 80; *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 18.03.2009, WD 8 – 3000 – 020/09, S. 7; vgl. *Pukelsheim*, DÖV 2004, 405 (413); zur Kohärenz der Divisormethode mit Standardrundung, vgl. *Pukelsheim/Maier*, ZParl 2008, 312 (321); vgl. Die Bundeswahlleiterin, Sainte-Laguë/Schepers, <https://bundeswahlleiterin.de/service/glossar/s/sainte-lague-schepers.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

Teils wird angenommen, das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers komme dem verfassungsrechtlich anerkannten Grundsatz der Spiegelbildlichkeit (dazu vgl. E. I. 3.), wonach sicherzustellen ist, dass der Ausschuss die Zusammensetzung des Plenums in seiner konkreten, durch die Fraktionen geprägten organisatorischen Gestalt verkleinernd abbildet,

– Zum Grundsatz der Spiegelbildlichkeit: BVerwG, Urte. v. 10.12.2003 – 8 C 18.03, BVerwGE 119, 305 (308, 311); BVerwG, Urte. v. 09.12.2009 – 8 C 17/08, NVwZ 2010, 834 (835 Rn. 18, 20); VG München, Urte. v. 22.06.2016 – M 7 K 15.4896, juris (Rn 22). –

tatsächlicher näher als etwa das Verfahren Hare/Niemeyer.

– So die *Klägerin* in BayVGh, Beschl. v. 20.03.2017 – 4 ZB 16.1815, juris (Rn. 3); einen Verstoß im konkreten Fall bei der Anwendung des Verfahrens Hare/Niemeyer aber ablehnend: VG München, Urte. v. 22.06.2016 – M 7 K 15.4896, juris (Rn 23). –

All dies berücksichtigend wird in der Literatur mehrfach die Auffassung vertreten, die Methode nach Sainte-Laguë/Schepers sei der bestmögliche Kompromiss.

– Statt vieler *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 6; vgl. *Pukelsheim/Maier*, ZParl 2008, 312 (320), wonach „[d]ie Tatsache, dass die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë / Schepers) so hervorragend mit dem Grundsatz der

Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen harmoniert, [...] sie allen konkurrierenden Zuteilungsverfahren überlegen [macht]“ und „[a]lle Verantwortlichen in Politik und Gesellschaft [...] parteiübergreifend mit den besten Argumenten für dieses System bei den Wählern werben [können]“. –

4. Schwächen

Grundsätzlich vermag das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers nicht sicherzustellen, dass einem Wahlvorschlag mit der absoluten Stimmenmehrheit auch eine absolute Sitzmehrheit zugewiesen wird.

– Vgl. *Rauber*, NVwZ 2014, 626 (629), aber darauf hinweisend, dass das Verfahren ggf. um eine Mehrheitsklausel ergänzt werden könne. –

Im Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers kommt es bei Abwesenheit einer formellen Sperrklausel – wie dies auf die Kommunalwahlen der Gemeinderäte und Kreistage in Nordrhein-Westfalen zutrifft (s.o.) – häufig zu Aufrundungsgewinnen zugunsten von Kleinstparteien und Wählergruppen, wenn der Idealanspruch einer Partei oder Wählergruppe zwar nur wenig mehr als einen halben Sitz beträgt, aber zu einem ganzen Sitz aufgerundet wird. Dies entspricht dem nahezu doppelten Erfolgswert im Vergleich zu der durchschnittlich notwendigen Stimmenanzahl und stellt so eine Einschränkung für die Erfolgswertgleichheit dar.

– Vgl. die Sitzzuteilung zugunsten der Partei *h* im Rechenbeispiel 6; vgl. Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Gesetz zur Verbesserung der Erfolgswertgleichheit bei Kommunalwahlen (Erfolgswertgleichheitsverbesserungsgesetz), S. 1, 6 f.; vgl. *Rock*, Alternatives Sitzzuteilungsverfahren, S. 1, 7. –

Zudem werden Zahlenreste unter 0,5 durchweg nicht berücksichtigt.

– VerfGH NRW, Urt. v. 16.12.2008 – VerfGH 12/08, NVwZ 2009, 449 (451); vgl. *Kallerhoff/v. Lennep/Bätge/Becker/Schneider/Schnell*, HdB zum Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen, 2008, B. 10.2.2 S. 179. –

V. Neuartiges Sitzzuteilungsverfahren nach Rock (Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich)

Vorgeschlagen wird durch das Mitglied des Landtags Nordrhein-Westfalen *Simon Rock*, anstelle des derzeit angewendeten Sitzzuteilungsverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers ein alternatives Sitzzuteilungs(quoten)verfahren durch Änderung des § 33 KWahlG NRW gesetzlich zu implementieren. Dadurch sollen zielgerichtet die im Divisorverfahren mit Standardrundung ausgelösten Verzerrungen des Erfolgswerts der Stimmen minimiert werden.

– Vgl. Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Gesetz zur Verbesserung der Erfolgswertgleichheit bei Kommunalwahlen (Erfolgswertgleichheitsverbesserungsgesetz), S. 1, 6 f.; vgl. *Rock*, Alternatives Sitzzuteilungsverfahren, S. 4 ff. –

Bei dem beabsichtigten Sitzzuteilungsverfahren handelt es sich um eine Mischung aus den etablierten Sitzzuteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer und d'Hondt.

– Vgl. Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Gesetz zur Verbesserung der Erfolgswertgleichheit bei Kommunalwahlen (Erfolgswertgleichheitsverbesserungsgesetz), S. 6; vgl. *Rock*, Alternatives Sitzzuteilungsverfahren, S. 4. –

1. Berechnungsmethode

Bei dem vorgeschlagenen Sitzzuteilungsverfahren kommen zwei mögliche Berechnungsoptionen in Betracht: einerseits die Restsitzverteilung nach dem höchsten prozentualen Rest (a) und andererseits die Restsitzverteilung nach dem geringsten prozentualen Aufrundungsgewinn (b).

a) Option 1: Restsitzverteilung nach dem höchsten prozentualen Rest \bar{R}

§ 33 Abs. 2 KWahlG NRW RefE regelt die Berechnung der Mandatsverteilung ohne Berücksichtigung von Überhang- und Ausgleichsmandaten: Nach Abzug der Direktmandate für Wahlbezirkbewerber ohne eigene Reserveliste (vgl. § 33 Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW; sog. bereinigte Gremiengröße) bekommt jede Partei oder Wählergruppe zunächst – in Übereinstimmung mit dem Hare/Niemeyer-Verfahren – ihren abgerundeten Idealanspruch zugeteilt. Der Idealanspruch jeder Partei oder Wählergruppe wird berechnet, indem der relative Stimmenanteil, der sich aus der Division der jeweiligen Stimmenanzahl durch die (bereinigte) Gesamtstimmenanzahl i.S.d. § 33 Abs. 1 Satz 2 KWahlG NRW ergibt, mit der (bereinigten) Gremiengröße multipliziert wird.

– Vgl. Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Gesetz zur Verbesserung der Erfolgswertgleichheit bei Kommunalwahlen (Erfolgswertgleichheitsverbesserungsgesetz), S. 7. –

Die Verteilung der Restsitze erfolgt im Anschluss nicht etwa anhand des höchsten Bruchteils (wie bei dem Hare/Niemeyer-Verfahren), sondern anhand des höchsten prozentualen Restes \bar{R} im Verhältnis zum jeweils nächsten Mandat – also in der Reihenfolge der höchsten Verhältnisse zwischen dem jeweiligen Idealanspruch und dem aufgerundeten Idealanspruch (sog. prozentualer Rest).

– Vgl. Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Gesetz zur Verbesserung der Erfolgswertgleichheit bei Kommunalwahlen (Erfolgswertgleichheitsverbesserungsgesetz), S. 7. –

Die Parteien mit dem höchsten prozentualen Rest \bar{R} erhalten dementsprechend die noch zu vergebenden Restsitze. Bei gleichem zu berücksichtigtem prozentualen Rest entscheidet das vom Wahlleiter zu ziehende Los. Durch das alternative Verfahren wird mithin die faktische Sperrklausel im Vergleich zum Divisorverfahren mit Standardrundung etwas erhöht. Mit anderen Worten: Die Restsitzverteilung ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen dem Idealanspruch I und dem auf die nächste ganze Zahl aufgerundeten Idealanspruch $[I] + 1$:

$$\text{Prozentualer Rest} = \frac{\text{Idealanspruch}}{\text{Idealanspruch aufgerundet}}$$
$$\bar{R} = \frac{I}{[I] + 1}$$

– Vgl. Rock, Alternatives Sitzzuteilungsverfahren, S. 5, 7. –

Beispiel 7: Zur Verteilung eines Restsitzes zwischen zwei Parteien gilt: Sofern Partei a einen Idealanspruch von 0,7 Sitzen und Partei b einen Idealanspruch von 3,3 Sitzen hat, bekommt Partei

b den Restsitz zugeteilt. Schließlich beträgt das Verhältnis zwischen Idealanspruch I_p und aufgerundetem Idealanspruch $[I] + 1$ bei Partei b $0,825 = \left(\frac{3,3}{4}\right) = 82,5 \%$, während sich jenes von Partei a lediglich auf $0,7 = \left(\frac{0,7}{1}\right) = 70\%$ beläuft.

Nach dem ersten Schritt der Abrundung des Idealanspruchs in dem Beispiel 7 stehen der Partei a null Sitze und der Partei b drei Sitze zu. Die Entscheidung über die Vergabe des übrigbleibenden einen Restsitzes fällt über den übrigbleibenden prozentualen Rest. Obwohl die Partei b also einen deutlich kleineren Restanteil nach den schon drei zugewiesenen Sitzen (0,3) – im Vergleich zu weiterhin 0,7 bei Partei a – aufweist, fällt die Entscheidung über die Vergabe des Restplatzes dennoch zugunsten der Partei b aus.

Beispiel 8: Für die Wahl eines Gremiums mit einer Größe m von 74 Sitzen, acht antretenden Parteien $a - h$ und 169332 abgegebenen Stimmen bei der folgenden Stimmverteilung ergibt sich nach dem Verfahren von Rock mit einer Restsitzverteilung nach dem höchsten prozentualen Rest:

Partei	Partei a	Partei b	Partei c	Partei d	Partei e	Partei f	Partei g	Partei h
Stimmen	74801	45564	18341	12671	6730	5739	4244	1242
Relativer Stimmanteil	44,2 %	26,9 %	10,8 %	7,5 %	4,0 %	3,4 %	2,5 %	0,7 %
$I_p = \frac{s_p}{G} * m$	$I_a = \frac{74801}{169332} * 74 \cong 32,689$	$I_b = \frac{45564}{169332} * 74 \cong 19,912$	$I_c = \frac{18341}{169332} * 74 \cong 8,015$	$I_d = \frac{12671}{169332} * 74 \cong 5,537$	$I_e = \frac{6730}{169332} * 74 \cong 2,941$	$I_f = \frac{5739}{169332} * 74 \cong 2,508$	$I_g = \frac{4244}{169332} * 74 \cong 1,855$	$I_h = \frac{1242}{169332} * 74 \cong 0,543$
Zugeweilte Sitze (ohne Beachtung der Bruchteile) = abgerundeter Idealanspruch $[I]$ 69 von 74 Restsitz: 5	32	19	8	5	2	2	1	0
$\bar{R} = \frac{I}{[I]+1}$ *Der höchste (prozentuale) Rest ist markiert.	$\bar{R}_a = \frac{32,689}{33} \cong 0,991 \cong 99,1 \%$	$\bar{R}_b = \frac{19,912}{20} \cong 0,996 \cong 99,6 \%$	$\bar{R}_c = \frac{8,015}{9} \cong 0,891 \cong 89,1 \%$	$\bar{R}_d = \frac{5,537}{6} \cong 0,923 \cong 92,3 \%$	$\bar{R}_e = \frac{2,941}{3} \cong 0,980 \cong 98,0 \%$	$\bar{R}_f = \frac{2,508}{3} \cong 0,836 \cong 83,6 \%$	$\bar{R}_g = \frac{1,855}{2} \cong 0,928 \cong 92,8 \%$	$\bar{R}_h = \frac{0,543}{1} \cong 0,543 \cong 54,3 \%$
Sitzansprüche (nach Verteilung der fünf Restsitz entsprechend höchster prozentualer Stimmenbruchteile) Sitze: 74	33	20	8	6	3	2	2	0

– Rechenbeispiel nach Rock, Alternatives Sitzzuteilungsverfahren, S. 5. –

Im Vergleich zum Verfahren nach Hare/Niemeyer würde also die Partei d einen Sitz gewinnen, während die Partei h vergleichsweise ihren Sitz verlieren würde.

§ 33 Abs. 3 KWahlIG NRW RefE regelt das Berechnungsverfahren im Falle des Auftretens von Überhangmandaten (bei mindestens einer Partei oder Wählergruppe), d.h. wenn mindestens eine

Partei oder Wählergruppe mehr Sitze in den Wahlbezirken errungen hat (Direktmandate), als ihr nach § 33 Abs. 2 KWahlIG NRW RefE zusteht. In diesem Falle wird für jede Partei die Anzahl der Direktmandate durch ihren Idealanspruch dividiert. Nur bei Parteien mit Überhangmandaten ist das so errechnete Verhältnis größer als 1. Zum Maßstab der Berechnungsgrundlage für die Gesamtstimmzahl unter Berücksichtigung von Überhang- und Ausgleichsmandaten wird die Partei oder Wählergruppe mit dem größten Verhältnis – also die Partei, die am meisten „überhängt“. Die Gesamtzahl der zu wählenden Vertreter (ohne Berücksichtigung der Überhang- und Ausgleichsmandate) nach § 33 Abs. 2 KWahlIG NRW RefE wird mit jenem höchsten Faktor multipliziert.

– Vgl. Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Gesetz zur Verbesserung der Erfolgswertgleichheit bei Kommunalwahlen (Erfolgswertgleichheitsverbesserungsgesetz), S. 7. –

Beispiel 9: Partei *a* hat 35 Direktmandate errungen, aber einen Idealanspruch von lediglich 32,689 Sitzen: $\frac{35}{32,689} \approx 1,0707$. Die Gesamtzahl der zu wählenden Vertreter wird also um den Faktor $\approx 1,0707$ erhöht (sofern es sich dabei um den höchsten Faktor handelt).

Die so errechnete Gesamtzahl der zu wählenden Vertreter von Überhang- und Ausgleichsmandaten wird auf die nächste Zahl abgerundet. Ist die so ermittelte Zahl ungerade, wird diese auf die nächste gerade Zahl aufgerundet. So wird etwa ein Gremienwert von 57,1 auf 58 aufgerundet, ein Wert von 56,9 jedoch auf 56 abgerundet.

– Vgl. Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Gesetz zur Verbesserung der Erfolgswertgleichheit bei Kommunalwahlen (Erfolgswertgleichheitsverbesserungsgesetz), S. 7 f. –

Beispiel 10: $74 \times 1,0707 \approx 79,232$. Die Gesamtzahl ist auf 79 abzurunden. Da die ermittelte Zahl ungerade ist, bedarf es einer Aufrundung auf die nächste gerade Zahl. Die Gesamtzahl der zu wählenden Vertreter unter Berücksichtigung von Überhang- und Ausgleichsmandaten beträgt 80.

Resultat ist die Gesamtzahl der zu wählenden Vertreter unter Berücksichtigung von Überhang- und Ausgleichsmandaten, mit der das Verfahren nach § 33 Abs. 2 Sätze 3 bis 6 KWahlIG NRW RefE erneut durchgeführt wird.

b) Option 2: Restsitzverteilung nach geringstem prozentualem Aufrundungsgewinn *A*

Alternativ lässt sich das vorgeschlagene Sitzzuteilungsverfahren – mit denselben Endergebnissen – auch mittels prozentualen Aufrundungsgewinns berechnen. Der prozentuale Aufrundungsgewinn ergibt sich aus der Division des auf die nächste natürliche Zahl aufgerundeten Idealanspruchs durch den Idealanspruch, das Ganze subtrahiert um 1.

$$\text{Aufrundungsgewinn} = \frac{\text{aufgerundeter Idealanspruch}}{\text{Idealanspruch}} - 1$$

$$A = \frac{[I]+1}{I} - 1$$

– Vgl. *Rock*, Alternatives Sitzzuteilungsverfahren, S. 6. –

Die Parteien mit dem geringsten Aufrundungsgewinn erhalten die zur Verfügung stehenden Restsitze. Die Verteilung der Restsitze nach geringstem prozentualen Aufrundungsgewinn A kommt stets zu dem identischen Ergebnis wie die Restsitzverteilung nach größtem prozentualen Rest \bar{R} .

– Vgl. *Rock*, Alternatives Sitzzuteilungsverfahren, S. 6 f. –

Beispiel 11: Für die Wahl eines Gremiums mit einer Gremiengröße m von 74 Sitzen, acht antretenden Parteien $a - h$ und 169332 abgegebenen Stimmen bei der folgenden Stimmverteilung ergibt sich nach dem Verfahren von Rock mit einer Restsitzverteilung nach dem geringsten prozentualen Aufrundungsgewinn:

Partei	Partei a	Partei b	Partei c	Partei d	Partei e	Partei f	Partei g	Partei h
Stimmen	74801	45564	18341	12671	6730	5739	4244	1242
Relativer Stimmanteil	44,2 %	26,9 %	10,8 %	7,5 %	4,0 %	3,4 %	2,5 %	0,7 %
$I_p = \frac{s_p}{G} * m$	$I_a = \frac{74801}{169332} * 74 \approx 32,689$	$I_b = \frac{45564}{169332} * 74 \approx 19,912$	$I_c = \frac{18341}{169332} * 74 \approx 8,015$	$I_d = \frac{12671}{169332} * 74 \approx 5,537$	$I_e = \frac{6730}{169332} * 74 \approx 2,941$	$I_f = \frac{5739}{169332} * 74 \approx 2,508$	$I_g = \frac{4244}{169332} * 74 \approx 1,855$	$I_h = \frac{1242}{169332} * 74 \approx 0,543$
Zugeweilte Sitze (ohne Beachtung der Bruchteile) = abgerundeter Idealanspruch [I] 69 von 74 Restsitze: 5	32	19	8	5	2	2	1	0
$A = \frac{[I]+1}{I} - 1$ *Der geringste Aufrundungsgewinn ist markiert.	$A_a = \frac{33}{32,689} - 1 \approx 0,95\%$	$A_b = \frac{20}{19,912} - 1 \approx 0,44\%$	$A_c = \frac{9}{8,015} - 1 \approx 12,29\%$	$A_d = \frac{6}{5,537} - 1 \approx 8,36\%$	$A_e = \frac{3}{2,941} - 1 \approx 2,01\%$	$A_f = \frac{3}{2,508} - 1 \approx 19,62\%$	$A_g = \frac{2}{1,855} - 1 \approx 7,82\%$	$A_h = \frac{1}{0,543} - 1 \approx 84,16\%$
Sitzansprüche (nach Verteilung der fünf Restsitze entsprechend den geringsten Aufrundungsgewinnen) Sitze: 74	33	20	8	6	3	2	2	0

– Rechenbeispiel nach *Rock*, Alternatives Sitzzuteilungsverfahren, S. 7. –

Ebenso wie bei der Restsitzverteilung nach dem höchsten prozentualen Rest \bar{R} werden hiernach die fünf zu verteilenden Restsitze an die Parteien a, b, d, e und g vergeben.

2. Stärken

Bei dem vorgeschlagenen Sitzzuteilungsverfahren handelt es sich im Kern um ein Quotenverfahren, sodass sichergestellt ist, dass jeder Partei einerseits mindestens der abgerundete und andererseits höchstens der aufgerundete Idealanspruch zugeteilt wird (Erfüllung der sog. Quotenbedingung). Die Berechnung nach dem alternativen Quotenverfahren mit prozentualen Restausgleich bewirkt, dass hinsichtlich der Restsitze anstelle des absoluten Abstandes der relative Abstand zwischen Idealanspruch und tatsächlichen Sitzen minimiert wird.

– Hinsichtlich des relativen Abstandes muss jedoch der Grenzfall zwischen 0 und 1 Sitz vernachlässigt werden, da Divisionen durch 0 nicht sinnvoll möglich sind; vgl. Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Gesetz zur Verbesserung der Erfolgswertgleichheit bei Kommunalwahlen (Erfolgswertgleichheitsverbesserungsgesetz), S. 6; vgl. *Rock*, Alternatives Sitzzuteilungsverfahren, S. 1, 5. –

Mithilfe des Verfahrens wird also die aus dem Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers resultierende Verzerrung gegenüber dem Idealanspruch bei der Verteilung der Restsitze reduziert. Insbesondere wird die Anzahl von exorbitanten „Ausreißer“-Werten verhindert, wie sie bei den gängigen Sitzzuteilungsmethoden nach Sainte-Laguë/Schepers bzw. Hare/Niemeyer auftraten. Insofern führt das Verfahren zu einer möglichst hohen Erfolgswertgleichheit der Stimmen und vermag den Wählerwillen (in einer Wahl ohne Sperrklausel) stärker abzubilden als die etablierten Verfahren.

– Vgl. Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Gesetz zur Verbesserung der Erfolgswertgleichheit bei Kommunalwahlen (Erfolgswertgleichheitsverbesserungsgesetz), S. 6. –

Im Sinne der Erfolgswertgleichheit der Stimmen ist es eher hinzunehmen, wenn etwa ein Idealanspruch von 19,1 Sitzen auf 20 Sitze aufgerundet wird, da dies im Ergebnis nur einem durchschnittlich 1,047-fachen Erfolgswert der Stimmen entspricht. Bei den bislang im Rahmen der Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers und Hare/Niemeyer vorliegenden Verzerrungen würde ein beispielhafter Idealanspruch von 0,5 Sitzen auf einen Sitz aufgerundet, welches zu einem 2-fachen und damit doppelt so hohen Erfolgswert der Stimmen führt. Dementsprechend vermeidet das vorgeschlagene Verfahren diese Verzerrungen zugunsten einer möglichst hohen Erfolgswertgleichheit der Stimmen, indem bei der Restsitzvergabe gerade nicht eine separate Betrachtung anhand der Nachkommastelle, sondern eine Gesamtbetrachtung der Stimmen der Partei erfolgt.

– Vgl. Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Gesetz zur Verbesserung der Erfolgswertgleichheit bei Kommunalwahlen (Erfolgswertgleichheitsverbesserungsgesetz), S. 6. –

Indem in einem ersten Schritt zunächst die Zuteilung des abgerundeten Idealanspruchs erfolgt, kommt es zu einer Übereinstimmung des ersten Berechnungsschrittes mit dem Quotenverfahren nach Hare/Niemeyer. Im Gegensatz zu den Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers und d’Hondt wird durch eine Implementierung des beabsichtigten Verfahrens mithin sichergestellt, dass jeder Partei einerseits mindestens ihr abgerundeter und andererseits höchstens der aufgerundete Idealanspruch zugeteilt wird.

– Vgl. Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Gesetz zur Verbesserung der Erfolgswertgleichheit bei Kommunalwahlen (Erfolgswertgleichheitsverbesserungsgesetz), S. 6. –

Die Verteilung der Restsitze in einem zweiten Schritt entspricht hingegen jener des d’Hondt’schen Verfahrens, da unter Zugrundelegung des aufgerundeten Idealanspruchs als Divisor die zu vergebenden Restsitze nach dem größten prozentualen Rest verteilt werden. Durch die Betrachtung des prozentualen Rests – anstelle des jeweils höchsten Dezimalbruchs wie bei dem Verfahren nach Hare/Niemeyer – zur Verteilung der Restsitze wird das Auftreten der zuvor kritisierten

Paradoxien (sog. Alabama-Paradoxon bzw. Wählerzuwachsparadoxon) minimiert. Dennoch lassen sie sich für die Quotenbedingung erfüllende Sitzzuteilungsverfahren aufgrund des mathematisch bewiesenen Unmöglichkeitssatzes von Balinski und Young keineswegs vollständig vermeiden.

– Vgl. Gesetzesentwurf der Fraktion der CDU und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Gesetz zur Verbesserung der Erfolgswertgleichheit bei Kommunalwahlen (Erfolgswertgleichheitsverbesserungsgesetz), S. 6. –

Durch die Erfüllung der stetig geforderten Quotenbedingung unterbindet das vorgeschlagene Sitzzuteilungsverfahren – im Gegensatz zu dem d'Hondt'schen Verfahren – eine Bevorzugung größerer Parteien und wirkt Verzerrungen des Wahlergebnisses in der Sitzaufteilung entgegen. Eine höhere Anzahl an Stimmen einer Partei (stimmenstärkere Partei) führt lediglich bei der Restsitzvergabe zu einer Bevorzugung.

3. Schwächen

Zwar wird die Quotenbedingung durch das vorgeschlagene Verfahren erfüllt, indem mindestens der abgerundete Idealanspruch und maximal der aufgerundete Idealanspruch zugeteilt wird. Bei der Restsitzvergabe kommt es aber hinsichtlich der stimmenstärkeren Parteien mit Blick auf den prozentualen Rest zu einer Bevorzugung. Maßgeblich hierfür ist, dass der prozentuale Rest \bar{R} – also das Verhältnis zwischen Idealanspruch I_p und aufgerundetem Idealanspruch $[I] + 1$ – bei stimmenstärkeren Parteien aufgrund der höheren Zahlenwerte von Zähler (I_p) und von Nenner ($[I] + 1$) größer als bei stimmenschwachen Parteien ausfällt, auch wenn der absolute Rest gleich ist.

Dies ist auf die relative Größe der Brüche im Verhältnis zu ihrer maximalen Darstellung zurückzuführen; denn es wird nicht in erster Linie der absolute Unterschied zwischen Zähler und Nenner betrachtet, sondern nur die Position des Bruches auf der Zahlenlinie zwischen 0 und 1. Im gleichen Zug werden stimmenschwache Parteien bei der Restsitzvergabe nicht begünstigt, wobei im Ergebnis dennoch eine möglichst hohe Erfolgswertgleichheit der Stimmen erreicht werden kann.

Zudem handelt es sich bei dem vorgeschlagenen Verfahren im Grundsatz um ein Quotenverfahren, sodass Verletzungen der Monotonie und mithin der Konsistenz und Kohärenz durch das Auftreten von Paradoxien nicht auszuschließen sind. Wie bereits unter C. III.-V. und D. III. 4. dargestellt, ist vor allem das Auftreten des Populations-Paradoxons, das Verstöße der Bevölkerungsmonotonie nach sich zieht, nicht vollständig zu verhindern.

E. Zur Frage des gesetzgeberischen Spielraums bei der Entscheidung zugunsten eines Sitzzuteilungsverfahrens

I. Gesetzliche Vorgaben

1. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 78 Abs. 1 Satz 1 Verf NRW

a) Wahlrechtsgrundsätze

Überwiegend wird angenommen, dass die gewählte Kommunalvertretung – namentlich die Gemeindevertretungen und Kreistage – nicht als Parlamente im staatsrechtlichen Sinne, sondern als Teile der vollziehenden Gewalt als Organe einer Selbstvertretungskörperschaft einzuordnen sind.

– Vgl. BVerwG, Urt. v. 15.12.1994 – 5 C 30.91, BVerwGE 97, 223 (225); vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.06.1988 – 2 BvR 975/83, BVerfGE 78, 344 (348); darauf verweisend *Meyer*, Anm. zu VerfGH NRW, Urt. v. 06.07.1999 – VerfGH 14/98 und 15/98, DVBl. 1999, 1276 (1278); vgl. VG München, Urt. v. 22.06.2016 – M 7 K 15.4896, juris (Rn 22). –

Vor dem Hintergrund der Anwendbarkeit derselben Wahlrechtsgrundsätze wie bei den Landtags- und Bundestagswahlen ist jedoch eine grundsätzliche Übertragbarkeit parlamentarischer Grundsätze und Prinzipien möglich, sofern sie ihrem Wesen nach vergleichbar sind.

– Vgl. *Meyer*, Anm. zu VerfGH NRW, Urt. v. 06.07.1999 – VerfGH 14/98 und 15/98, DVBl. 1999, 1276 (1278) m.w.N. –

Nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG muss das Volk in den Ländern, Kreisen und Gemeinden eine Vertretung haben, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist. Die in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG verankerten Vorgaben zur Wahl der Abgeordneten des Deutschen Bundestags wiederholend, sind auch bei der Wahl der Volksvertretungen auf Landes-, Kreis- und Gemeindeebene inhaltlich identische Wahlrechtsgrundsätze – nämlich die Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Gleichheit, Geheimheit und Freiheit der Wahl – einzuhalten.

– Vgl. BVerfG, Urt. v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 (102); *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, 17. Aufl. 2022, GG Art. 28 Rn. 13; *Ehlers*, in: FS zum 50-jährigen Bestehen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, 2002, S. 273 (273). –

Hiermit übereinstimmend gibt Art. 31 Abs. 1 Verf NRW für die Landtagswahlen die Wahlrechtsgrundsätze aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG wieder, wobei mit der abweichenden Reihenfolge der aufgelisteten Grundsätze kein rechtlicher Unterschied einhergeht.

– *Ehlers*, in: FS zum 50-jährigen Bestehen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, 2002, S. 273 (273); *Roth*, Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer 3 %-Sperrklausel bei Kommunalwahlen durch Verfassungsänderung, insbesondere für das Land Nordrhein-Westfalen, 2015, S. 23. –

Auf landes- und kommunalrechtlicher Ebene werden die Wahlrechtsgrundsätze durch das objektiv-rechtliche Verfassungsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet. Nach Art. 78 Abs. 1 Satz 2 Verf NRW werden die Räte in den Gemeinden, die Bezirksvertretungen, die Kreistage und die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr in allgemeiner, gleicher, unmittelbarer, geheimer und freier Wahl gewählt.

– Satz 2 des Art. 78 Abs. 1 Verf NRW wurde mit Art. 1 des Kommunalvertretungsstärkungsgesetzes v. 14.06.2016 an den Satz 1 angefügt, vgl. GV. NRW. S. 442. Die Geltung des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG wurde vor der Verfassungsänderung nach Auffassung des *VerfGH NRW* durch Art. 1 Abs. 1 Verf NRW vermittelt. Vgl. *VerfGH NRW*, Urt. v. 06.07.1999 – VerfGH 14/98 und 15/98, NVwZ 2000, 666 (667); vgl. *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Band 1, Lfg. 60, Stand: 15.07.2020, Teil 1 10.00 Einführung KWahlG Rn. 2, 7; kritisch hierzu und für Art. 4 Abs. 1 Verf NRW plädierend: *Meyer*, Anm. zu VerfGH NRW, Urt. v. 06.07.1999 – VerfGH 14/98 und 15/98, DVBl. 1999, 1276 (1277); vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.07.1998 – 2 BvR 1953/95, BVerfGE 99, 1 (7 f., 11 ff.) zur Anwendung des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG für Landtags- und Kommunalwahlen; *Ehlers*, in: FS zum 50-jährigen Bestehen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, 2002, S. 273 (273). –

– Als Ausprägungen des Demokratieprinzips werden die Grundsätze der allgemeinen und gleichen Wahl darüber hinaus landesverfassungsrechtlich durch Art. 2 Verf NRW garantiert. Vgl. VerfGH NRW, Urte. v. 06.07.1999 – VerfGH 14/98 und 15/98, NVwZ 2000, 666 (667); vgl. *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Band 1, Lfg. 60, Stand: 15.07.2020, Teil 1 10.00 Einführung KWahlG Rn. 7; vgl. *Ehlers*, in: FS zum 50-jährigen Bestehen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, 2002, S. 273 (273). Die Bestimmung des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG überträgt zudem die in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG getroffene verfassungsrechtliche Grundentscheidung für die Prinzipien der Volkssouveränität und der Demokratie auf die Ebene der Gemeinden und Kreise. Vgl. VG München, Urte. v. 22.06.2016 – M 7 K 15.4896, juris (Rn 22). –

Einfachgesetzlich befinden sich die Wahlrechtsgrundsätze hinsichtlich der Wahlen der Rats- und Kreistagsmitglieder in den Kommunalordnungen (vgl. § 42 Abs. 1 GO NRW, § 27 Abs. 1 KrO NRW).

– *Ehlers*, in: FS zum 50-jährigen Bestehen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, 2002, S. 273 (273); vgl. *Kallerhoff/v. Lennep/Bätge/Becker/Schneider/Schnell*, HdB zum Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen, 2008, A. I. S. 41. –

b) Grundsatz der Gleichheit der Wahl

Hinsichtlich der Implementierung eines konkreten Sitzzuteilungsverfahrens ist insbesondere der Grundsatz der Gleichheit der Wahl von Relevanz: Zur Sicherung der „*vom Demokratieprinzip vorausgesetzte[n] Egalität der Staatsbürger*“

– St. Rspr., vgl. BVerfG, Urte. v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 (102); vgl. auch *Pukelsheim/Maier*, ZParl 2008, 312 (318). –

setzt der Grundsatz der gleichen Wahl – und der mit ihm verbundene Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien –

– Vgl. BVerfG, Beschl. v. 09.03.1976 – 2 BvR 89/74, BVerfGE 41, 399 (413 f.) m.w.N. –

voraus, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst formal in gleicher Weise ausüben können (sog. *strenge und formale Wahlgleichheit*).

– St. Rspr., vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.05.1979 – 2 BvR 193/79, 2 BvR 197/79, BVerfGE 51, 222 (234 f.); BVerfG, Urte. v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 (102). –

Die Striktheit der Wahlrechtsgleichheit resultiert daraus, dass Einschränkungen der Gleichheit der Wahl nur zum Schutz konkurrierender Rechtsgüter von Verfassungsrang zu rechtfertigen sind (vgl. E. II. 2.). Die Formalität der Wahlrechtsgleichheit schließt es aus, hinsichtlich der zur Wahl stehenden Parteien und Gruppen inhaltlich zu differenzieren und setzt damit Inhaltsneutralität voraus.

– *Morlok*, JuS 2022, 1019 (1022). –

Die Stimmen müssen grundsätzlich aus einer ex-ante-Perspektive den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben, indem jeder abgegebenen Stimme der gleiche Einfluss auf das Wahlergebnis zukommen soll.

– St. Rspr., vgl. nur BVerfG, Urt. v. 10.04.1997 – 2 BvF 1/95, BVerfGE 95, 335 (353); BVerfG, Urt. v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 (102); vgl. *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Band 1, Lfg. 60, Stand: 15.07.2020, Teil 1 10.00 Einführung KWahlG Rn. 7. –

Zu beachten ist jedoch, dass die Wahlgleichheit im Mehrheitswahlsystem und im Verhältniswahlsystem unterschiedlich zum Tragen kommt (vgl. aa) und bb)).

– BVerfG, Urt. v. 05.04.1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208 (244); BVerfG, Urt. v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 (103); *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Band 1, Lfg. 60, Stand: 15.07.2020, Teil 1 10.00 Einführung KWahlG Rn. 7. –

aa) Mehrheitswahlsystem

Im Rahmen eines Mehrheitswahlsystems ist die Wahlrechtsgleichheit bereits erfüllt, wenn nur die für den Mehrheitskandidaten abgegebenen Stimmen zur Mandatszuteilung führen. Damit geht notwendigerweise einher, dass die auf den unterlegenen Bewerber entfallenden Stimmen bei der Mandatsvergabe unberücksichtigt bleiben.

– BVerfG, Urt. v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 (103). –

Wahlrechtsgleichheit meint hier mithin keine Erfolgswertgleichheit, was darauf zurückzuführen ist, dass die Wahlrechtsgrundsätze ursprünglich auf die Mehrheitswahl bezogen entwickelt wurden.

– BVerfG, Urt. v. 05.04.1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208 (244); vgl. *Lang*, Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht, 2014, S. 47. –

Erforderlich ist, dass alle Stimmen den gleichen Zählwert aufweisen. Daneben sollen (bei der Wahl von Abgeordneten in sog. Ein-Personen-Wahlkreisen) alle Wähler auf der Grundlage möglichst gleich großer Wahlkreise nach Maßgabe der Zahl der in ihnen zusammengefassten deutschen Bevölkerung und damit mit annähernd gleichem Stimmengewicht am Wahlvorgang teilnehmen können.

– St. Rspr., vgl. BVerfG, Urt. v. 10.04.1997 – 2 BvF 1/95, BVerfGE 95, 335 (353); BVerfG, Urt. v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 (103). –

bb) Verhältniswahlsystem

Hingegen wird in Verhältniswahlsystemen allen zu berücksichtigenden Parteien entsprechend der vor der Wahl aufgestellten Kandidatenlisten mittels eines mathematischen Sitzzuteilungsverfahrens nach der Stimmabgabe eine Sitzzahl zugewiesen, die der Stärke der jeweiligen Anzahl an Wählerstimmen für die Listen entspricht.

– BVerfG, Urt. v. 05.04.1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208 (244); BVerfG, Urt. v. 10.04.1997 – 2 BvF 1/95, BVerfGE 95, 335 (353 f.); vgl. *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 4. –

Das Verhältniswahlrecht zielt auf ein striktes Spiegelbild der parteipolitischen Gruppierung der Wählerschaft im Parlament in der Weise ab, dass jede politische Richtung exakt in der Stärke

vertreten sein soll, die dem Gesamtanteil der für sie abgegebenen Stimmen entspricht (sog. Spiegebildideal). Dies hat zur Folge, dass der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit nicht nur den gleichen Zählwert, sondern auch den gleichen Erfolgswert gebietet (sog. Erfolgswertgleichheit).

– St. Rspr., BVerfG, Urt. v. 05.04.1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208 (244 f.); BVerfG, Urt. v. 10.04.1997 – 2 BvF 1/95, BVerfGE 95, 335 (353 f.); BVerfG, Urt. v. 03.07.2008 – 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07, BVerfGE 121, 266 (296); vgl. *Lang*, Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht, 2014, S. 47. –

Die Gleichheit der Wahl hat im Verhältniswahlssystem also zwei Ausprägungen: Die Zählwertgleichheit bedeutet, dass jede Stimme gleich viel zählt. Mit der Ausprägung der Erfolgswertgleichheit ist gemeint, dass jeder Stimme der gleiche Einfluss auf die parteipolitische Zusammensetzung der Vertretung zu gewährleisten ist.

– BVerfG, Urt. v. 05.04.1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208 (245 ff.); vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.05.1963 – 2 BvC 3/62, BVerfGE 16, 130 (139); BVerfG, Urt. v. 10.04.1997 – 2 BvF 1/95, BVerfGE 95, 335 (353); BVerfG, Urt. v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 (103); BVerfG, Urt. v. 03.07.2008 – 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07, BVerfGE 121, 266 (296); vgl. *Morlok*, JuS 2022, 1019 (1021). –

Zu bestimmen ist der Erfolgswert der Wählerstimme danach, wie viele Stimmen eine Partei im Durchschnitt zur Erringung eines Mandats am Maßstab der Zweitstimmen benötigt.

– BVerfG, Urt. v. 25.07.2012 – 2 BvF 3/11, 2 BvR 2670/11, 2 BvE 9/11, BVerfGE 131, 316 (337 f.) unter Bezugnahme auf BVerfG, Urt. v. 05.04.1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208 (245) und BVerfG, Urt. v. 10.04.1997 – 2 BvF 1/95, BVerfGE 95, 335 (370 f.); *Lang*, Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht, 2014, S. 68 f. –

2. Art. 21 Abs. 1 GG – Recht auf Chancengleichheit der Parteien

Art. 21 Abs. 1 GG gilt nicht nur auf Bundesebene. Die Grundsätze sind darüber hinaus aufgrund des in Art. 21 Abs. 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status, der auch in den Ländern gilt, als Landesverfassungsrecht unmittelbar auf Landesebene anwendbar.

– BVerfG, Beschl. v. 09.02.1982 – 2 BvK 1/81, BVerfGE 60, 53 (62); BVerfG, Urt. v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 (104); VerfGH NRW, Urt. v. 06.07.1999 – VerfGH 14/98 und 15/98, NVwZ 2000, 666 (667) m.w.N.; vgl. VerfGH NRW, Urt. v. 16.12.2008 – VerfGH 12/08, NVwZ 2009, 449 (449); *Roth*, Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer 3 %-Sperrklausel bei Kommunalwahlen durch Verfassungsänderung, insbesondere für das Land Nordrhein-Westfalen, 2015, S. 27 f. Kritisch hierzu und für Art. 21 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG i.V.m. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 bzw. Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG sowie die einschlägigen landesverfassungsrechtlichen Normen plädierend: *Meyer*, Anm. zu VerfGH NRW, Urt. v. 06.07.1999 – VerfGH 14/98 und 15/98, DVBl. 1999, 1276 (1277). –

Die Wahlrechtsgleichheit stellt gerade im Hinblick auf das passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen die normative Grundlage für die Chancengleichheit nicht nur der politischen Parteien, sondern aller Wahlvorschlagsträger, Wahlbewerber, örtlich gebundenen Rathausparteien und Wählervereinigungen dar.

– BVerfG, Beschl. v. 15.01.1985 – 2 BvR 1163/82, BVerfGE 69, 92 (106 f.) m.w.N.; *Frenzen*, in: BeckOK KommunalR NRW, 26. Ed. 01.12.2023, GO NRW § 42 Rn. 9; *Meyer*, Anm. zu VerfGH NRW, Urt. v. 06.07.1999 – VerfGH 14/98 und 15/98, DVBl. 1999, 1276 (1277); vgl. *Kallerhoff/v. Lennep/Bätge/Becker/Schneider/Schnell*, HdB zum Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen, 2008, A. I. S. 41 f. –

Daraus geht hervor, dass das Wahlrecht auch im Hinblick auf die verfassungsrechtlich in Art. 21 Abs. 1, 38 Abs. 1 Satz 1 GG verbürgte Chancengleichheit der Parteien den durch den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit gestellten Anforderungen zu genügen hat. Die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl sind insoweit eng mit dem Grundsatz der Chancengleichheit verknüpft. Gleichheit ist infolgedessen auch hier in einem strikten und formalen Sinne zu begreifen.

– Vgl. BVerfG, Urt. v. 10.04.1997 – 2 BvC 3/96, BVerfGE 95, 408 (417); BVerfG, Urt. v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 (104 f.); BVerfG, Beschl. v. 19.09.2017 – 2 BvC 46/14, BVerfGE 146, 327 (350 Rn. 60); VerfGH NRW, Urt. v. 16.12.2008 – VerfGH 12/08, NVwZ 2009, 449 (449). –

Der Grundsatz der Chancengleichheit setzt voraus, dass jeder Partei im Grundsatz gleiche Chancen im gesamten Wahlverfahren – und damit bei der Sitzverteilung – gewährt werden.

– BVerfG, Urt. v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 (104); BVerfG, Beschl. v. 19.09.2017 – 2 BvC 46/14, BVerfGE 146, 327 (350 Rn. 60). –

3. Grundsatz der Spiegelbildlichkeit und Sitzerfolgswertgleichheit

Sofern die Besetzung eines Gremiums nicht durch Wahl erfolgt, sondern indem die verfügbaren Sitze den Fraktionen entsprechend ihrer Stärke im Plenum zugeteilt werden, – wie dies insbesondere auf die Besetzung von Ausschüssen von Kreistagen und Gemeindevertretungen zutrifft – ist zudem der aus dem Prinzip der repräsentativen Demokratie folgende Grundsatz der Spiegelbildlichkeit der Zusammensetzung von Plenum und Ausschüssen zu beachten.

– Vgl. BVerwG, Urt. v. 10.12.2003 – 8 C 18.03, BVerwGE 119, 305 (308) zur Besetzung von Gemeinderatsausschüssen; vgl. *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl. 2018, GG Art. 28 Rn. 97; vgl. *Rauber*, NVwZ 2014, 626 (627). –

Sicherzustellen ist also, dass der Ausschuss die Zusammensetzung des Plenums verkleinernd abbildet. Das bedeutet, dass die Sitze einer jeden Fraktion – und nicht etwa die Stimmen – gleichermaßen ausschussmandatswirksam werden sollen. In diesen Fällen tritt die sog. Sitzerfolgswertgleichheit an die Stelle der Stimmen(erfolgs)wertgleichheit.

– Ausführlich dazu *Rauber*, NVwZ 2014, 626 (627); vgl. auch BVerfG, Urt. v. 13.06.1989 – 2 BvE 1/88, BVerfGE 80, 188 (222); *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl. 2018, GG Art. 28 Rn. 97. –

II. Gesetzgeberischer Ausgestaltungsspielraum

Zwar liegt das Kommunalwahlrecht nach Art. 70 Abs. 1 GG in der Gesetzgebungskompetenz der Länder. Bei der einfachen Gesetzgebung haben die Länder aber sowohl die entsprechenden bundesverfassungs- als auch landesverfassungsrechtlichen Vorgaben zu beachten.

– Vgl. *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Band 1, Lfg. 60, Stand: 15.07.2020, Teil 1 10.00 Einführung KWahlG Rn. 2. –

Den Ländern kommt im staatsorganisatorischen Bereich im Rahmen der Bindung an die Grundsätze des Art. 28 GG Autonomie zu, sodass sie im verfassungsrechtlichen Rahmen Wahlsystem und Wahlrecht zu ihren Parlamenten und kommunalen Volksvertretungen regeln.

– BVerfG, Beschl. v. 16.07.1998 – 2 BvR 1953/95, BVerfGE 99, 1 (11 f.). –

1. Wahlsystem

Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit ist nicht etwa ein Kriterium zur Bestimmung des Wahlsystems, sondern bildet allein die Grundlage für dessen Ausgestaltung.

- SchIHVerfGH, Urt. v. 30.08.2010 – LVerfG 1/10, BeckRS 2010, 52268 Rn 92; *Schreiber*, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 1 Rn. 42; *Roth*, Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer 3 %-Sperrklausel bei Kommunalwahlen durch Verfassungsänderung, insbesondere für das Land Nordrhein-Westfalen, 2015, S. 26. Kritisch zu einer „abgestuften“ Wahlrechtsgleichheit: *Backhaus*, DVBl 1997, 737 (740 f.).
-

Das Grundgesetz bindet Bund und Länder zwar an die oben genannten Wahlrechtsgrundsätze, regelt aber nicht das Wahlsystem.

- *Ehlers*, in: FS zum 50-jährigen Bestehen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, 2002, S. 273 (275). –

Indem der Verfassungsgeber bewusst auf eine verfassungsrechtliche Normierung eines bestimmten Wahlsystems und dessen Durchführung verzichtet hat, wurde dem einfachen Gesetzgeber mit einem weiten Gestaltungsspielraum die Aufgabe zur Bestimmung des Wahlsystems und dessen Ausgestaltung anvertraut.

- BVerfG, Urt. v. 10.04.1997 – 2 BvF 1/95, BVerfGE 95, 335 (349) m.w.N.; JöR n.F. 1 (1951), S. 349 f. m.w.N. Kritisch zu einer „abgestuften“ Wahlrechtsgleichheit: *Backhaus*, DVBl 1997, 737 (740 f.); kritisch zu den Schlussfolgerungen aus dem Schweigen des Verfassungsgebers zum Wahlsystem auch *Nicolaus*, ZParl 1997, 185 ff. –

Insbesondere ist infolge des Verzichts auf obligatorische wahltechnische Einzelregelungen eine unterschiedliche Ausgestaltung des Landes- und Kommunalwahlrechts möglich.

- Vgl. BVerwG, Urt. v. 12.11.1993 – 7 C 23.93, BVerwGE 94, 288 (290 f.); *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7. Aufl. 2018, GG Art. 28 Rn. 85 m.w.N., Rn. 101. –

In Anbetracht der Tatsache, dass der (Landes-)Gesetzgeber daher bei der Gestaltung des (Kommunal-)Wahlrechts nicht nur hinsichtlich der Wahl zwischen der Mehrheits- und der Verhältniswahl, sondern auch bezüglich der Entscheidung zugunsten einer Kombination beider Wahlsysteme grundsätzlich frei ist,

- BVerfG, Urt. v. 23.01.1957 – 2 BvF 3/56, BVerfGE 6, 104 (111); vgl. BVerfG, Urt. v. 10.04.1997 – 2 BvF 1/95, BVerfGE 95, 335 (349 f., 354); BVerfG, Urt. v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 (103); vgl. *Lang*, Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht, 2014, S. 47, 52 f. Die gesetzgeberische Freiheit hinsichtlich der Grundentscheidung zum Wahlverfahren schon grundsätzlich bestreitend: *Canik*, VVDStRL 72 (2013), 268 (304, dort Fn. 147), „Behauptung von der ‚Wahlrechtsfreiheit‘ des Gesetzgebers“; kritisch auch *Ipsen*, DVBl 2013, 265 (266, 273); kritisch auch *Nicolaus*, ZParl 1997, 185 ff. –

hat sich der Landesgesetzgeber Nordrhein-Westfalen für die Kommunalwahlen zugunsten einer mit einer Personenwahl verbundenen Verhältniswahl mit geschlossenen Listen entschieden (vgl. §§ 31 ff. KWahlG NRW).

– *Ehlers*, in: FS zum 50-jährigen Bestehen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, 2002, S. 273 (275); *Korte*, in: bpb, Kommunalwahlen, <https://bpb.de/themen/politisches-system/wahlen-in-deutschland/335658/kommunalwahlen/> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024); *Fehndrich/Zicht*, in: wahlrecht.de, Kommunalwahlrecht Nordrhein-Westfalen, <https://wahlrecht.de/kommunal/nordrhein-westfalen.html> (zuletzt aufgerufen am: 11.03.2024). –

Das Bundesverfassungsgericht setzt jedoch bei einer Verbindung beider Wahlsysteme die Wahrung der Wahlrechtsgleichheit im jeweiligen Teilsystem, das sachgerechte Zusammenwirken der Systeme sowie die Beachtung der übrigen Wahlrechtsgrundsätze voraus.

– BVerfG, Urt. v. 03.07.2008 – 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07, BVerfGE 121, 266 (296); *Lang*, Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht, 2014, S. 48. –

Zudem ist zu beachten, dass im Mehrheitswahlsystem diejenigen Stimmen, die für den unterlegenen Bewerber abgegeben wurden und denen daher keine mandatsverschaffende Wirkung zukommt, regelmäßig „schlicht unter den Tisch [fallen]“. Infolgedessen dürfte mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit auch eine Vermutung zugunsten des Verhältnismäßigkeitsprinzips einhergehen.

– So *Morlok*, JuS 2022, 1019 (1022): „Die Bedeutung der verfassungskräftigen Wahlrechtsgleichheit darf nicht in die Hand des einfachen Gesetzgebers gelegt werden“. –

2. Rechtfertigung von Beeinträchtigungen der Wahlrechts- und Chancengleichheit

Zwar sind die Wahlrechtsgrundsätze grundsätzlich vorbehaltlos gewährleistet.

– *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 102. EL August 2023, GG Art. 38 Rn. 86. –

Sowohl der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit als auch der Chancengleichheit der Parteien unterliegen aber keinem absoluten Differenzierungsverbot.

– BVerfG, Beschl. v. 19.09.2017 – 2 BvC 46/14, BVerfGE 146, 327 (350 Rn. 61). –

Der Wahlrechtsgleichheitssatz ist auch nicht im Sinne einer absoluten mathematischen Gleichheit zu verstehen, sodass in der Verhältniswahl aus vernünftigem Grunde begrenzte Differenzierungen hinsichtlich des Erfolgswertes nicht ausgeschlossen sind.

– BayVerfGH, Beschl. v. 15.02.1961 – Vf. 23-VII-60, BayVBl. 1961, 116 (117) m.w.N. –

Die Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit berührende wahlrechtliche Regelungen sind durch den einfachen Gesetzgeber zu überprüfen und ggf. zu ändern, sofern deren verfassungsrechtliche Rechtfertigung durch neue Entwicklungen in Zweifel zu ziehen ist.

– BVerfG, Urt. v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 (106). –

Der landesgesetzgeberische Spielraum für Rechtfertigungen von Differenzierungen innerhalb der Wahlrechtsgleichheit ist jedoch eng bemessen und es gilt ein strenger Maßstab.

– Vgl. BVerfG, Urt. v. 10.04.1997 – 2 BvC 3/96, BVerfGE 95, 408 (418); BVerfG, Urt. v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 (106); BVerfG, Beschl. v. 19.09.2017 – 2 BvC 46/14, BVerfGE 146, 327 (352 Rn. 63); VerfGH NRW, Urt. v. 16.12.2008 – VerfGH 12/08, NVwZ 2009, 449 (449); OVG NRW, Urt. v. 28.11.1980 – 15 A 1660/80, DVBl 1981, 874 (875); *Schwarz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, 7.

Aufl. 2018, GG Art. 28 Rn. 86; *Bätge*, Wahlen und Abstimmungen in NRW, Band 1, Lfg. 60, Stand: 15.07.2020, Teil 1 10.00 Einführung KWahlG Rn. 7; *Kallerhoff/v. Lennep/Bätge/Becker/Schneider/Schnell*, HdB zum Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen, 2008, A. I. 4.2 S. 53 f.; vgl. *Renert*, NJW 2023, 3410 (3413 Rn. 20). –

Differenzierungen sind daher lediglich aus zwingenden Gründen zulässig.

– St. Rspr., vgl. BVerfG, Urt. v. 05.04.1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208 (248 f.); BVerfG, Urt. v. 10.04.1997 – 2 BvC 3/96, BVerfGE 95, 408 (418); VerfGH NRW, Urt. v. 16.12.2008 – VerfGH 12/08, NVwZ 2009, 449 (449); vgl. *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 102. EL August 2023, GG Art. 38 Rn. 126. –

Zu ihrer Rechtfertigung bedarf es stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes.

– St. Rspr., vgl. BVerfG, Urt. v. 23.01.1957 – 2 BvE 2/56, BVerfGE 6, 84 (91 f.); BVerfG, Beschl. v. 22.05.1979 – 2 BvR 193/79, 2 BvR 197/79, BVerfGE 51, 222 (235 ff.); vgl. BVerfG, Urt. v. 10.04.1997 – 2 BvC 3/96, BVerfGE 95, 408 (418); BVerfG, Beschl. v. 19.09.2017 – 2 BvC 46/14, BVerfGE 146, 327 (351 Rn. 61); VerfGH NRW, Urt. v. 16.12.2008 – VerfGH 12/08, NVwZ 2009, 449 (449). –

Differenzierungen des Stimmgewichts lassen sich vor dem Hintergrund der Formalisierung der Wahlrechtsgleichheit lediglich ausnahmsweise – etwa mit Blick auf die Besonderheit der personalisierten Verhältniswahl – rechtfertigen.

– BVerfG, Beschl. v. 22.05.1963 – 2 BvC 3/62, BVerfGE 16, 130 (140). –

So genügen nach bundesverfassungsrechtlicher Rechtsprechung zureichende, sich aus der Natur des Sachbereichs der Wahl der Volksvertretung ergebende Gründe – wie etwa die Verwirklichung der mit der Parlamentswahl verfolgten Ziele, die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes oder die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung.

– St. Rspr., vgl. BVerfG, Urt. v. 05.04.1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208 (248); BVerfG, Urt. v. 10.04.1997 – 2 BvC 3/96, BVerfGE 95, 408 (418) m.w.N.; vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.09.2017 – 2 BvC 46/14, BVerfGE 146, 327 (351 Rn. 61); VerfGH NRW, Urt. v. 16.12.2008 – VerfGH 12/08, NVwZ 2009, 449 (449); *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 102. EL August 2023, GG Art. 38 Rn. 86 f. –

Der zwingende Grund der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung ist allerdings nicht etwa pauschal mit einer bloßen Schwerfälligkeit in der Meinungsbildung gleichzusetzen. Dies folgt bereits aus dem Demokratieprinzip, das ein Aufeinandertreffen pluralistischer Positionen und das Finden von Kompromissen gerade bedingt.

– VerfGH NRW, Urt. v. 16.12.2008 – VerfGH 12/08, NVwZ 2009, 449 (450). –

Anerkannter zwingender Grund ist jede Differenzierung, die sich bei der Umrechnung von Zweitstimmen in Sitze und den dabei anfallenden Reststimmen und Bruchteilen in Anwendung des jeweiligen Sitzzuteilungsverfahrens schon aus mathematischen Gründen unausweichlich ergibt.

– SchIHVerfGH, Urt. v. 30.08.2010 – LVerfG 1/10, BeckRS 2010, 52268 Rn. 146; vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.11.1988 – 2 BvC 4/88, BVerfGE 79, 169 (170 f.); vgl. BVerfG, Urt. v. 03.07.2008 – 2 BvC 1/07, BVerfGE 121, 266 (299 f.); –

Differenzierende Regelungen müssen jedoch zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein.

– Vgl. BVerfG, Urt. v. 23.01.1957 – 2 BvE 2/56, BVerfGE 6, 84 (94); BVerfG, Urt. v. 10.04.1997 – 2 BvC 3/96, BVerfGE 95, 408 (418); VerfGH NRW, Urt. v. 16.12.2008 – VerfGH 12/08, NVwZ 2009, 449 (449). –

Es bedarf einer gesetzgeberischen Prognoseentscheidung, in der alle – rechtlich und tatsächlich – relevanten Gesichtspunkte anzuführen und abzuwägen sind. Die Prognose muss darüber hinaus nachvollziehbar begründet und auf tatsächliche Entwicklungen gerichtet sein, deren Eintritt der Gesetzgeber ohne die in Rede stehende wahlrechtliche Regelung konkret erwartet.

– VerfGH NRW, Urt. v. 16.12.2008 – VerfGH 12/08, NVwZ 2009, 449 (450). –

Hinsichtlich der daran anknüpfenden Abwägung und damit der Anerkennung eines zwingenden Grundes besteht ein gesetzgeberischer Entscheidungsspielraum, den das Bundesverfassungsgericht zu achten hat.

– Einen weit zu bemessenden gesetzgeberischen Entscheidungsspielraum einräumend noch BVerfG, Urt. v. 10.04.1997 – 2 BvC 3/96, BVerfGE 95, 408 (420); *Klein/Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, 102. EL August 2023, GG Art. 38 Rn. 87; hingegen eine „strikte[...] verfassungsgerichtliche[...] Kontrolle“ einräumend: BVerfG, Urt. v. 13.02.2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 (113); in Bezug auf das Vorliegen eines zwingenden Grundes ebenfalls einen strengen Maßstab anlegend: *Schreiber*, BWahlG, 11. Aufl. 2021, § 1 Rn. 46; ausführlich *Roth*, Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer 3 %-Sperrklausel bei Kommunalwahlen durch Verfassungsänderung, insbesondere für das Land Nordrhein-Westfalen, 2015, S. 35. Demnach sei der durch die Verfassungsgerichte angelegte Kontrollmaßstab mit der Zeit strenger geworden. –

Insbesondere ist es dem *Bundesverfassungsgericht* verwehrt zu prüfen, ob die innerhalb des gesetzgeberischen Ermessensspielraums gefundene Lösung ihm zweckmäßig oder rechtspolitisch erwünscht erscheint.

– Vgl. BVerfG, Urt. v. 23.01.1957 – 2 BvE 2/56, BVerfGE 6, 84 (94). –

Einen Verstoß gegen die Wahlgleichheit kann das Gericht damit nur konstatieren, wenn die differenzierende Regelung nicht an einem Ziel orientiert ist, das der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts verfolgen darf, wenn sie zur Zielerreichung nicht geeignet ist oder das Maß des zur Erreichung dieses Ziels Erforderlichen überschreitet.

– BVerfG, Urt. v. 10.04.1997 – 2 BvC 3/96, BVerfGE 95, 408 (420) m.w.N. –

3. Sitzuteilungsverfahren

Es existieren unzählige Versuche, ein Berechnungssystem zu finden, das eine mathematisch möglichst genaue Sitzverteilung bewirkt.

– BayVerfGH, Entscheidung v. 15.02.1961 – Vf. 23-VII-60, BayVBl. 1961, 116 (117). –

Ausgangspunkt muss also sein, dass es bei der Ausfüllung des verfassungsrechtlichen Wahlgleichheitsgrundsatzes insbesondere zu einem mathematischen Problem kommt. In erster

Linie ist den mathematischen Berechnungsverfahren eine „dienende Funktion“ zuzuweisen, so dass der Begriff der Wahlrechtsgleichheit allein verfassungsrechtlich auszufüllen ist.

– Vgl. *Lang*, *Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht*, 2014, S. 66 ff. –

Sitzzuteilungsverfahren kommt aber eine erhebliche Erfolgswertrelevanz zu,

– Vgl. *Mortlok*, *JuS* 2022, 1019 (1022). –

sodass der gesetzgeberische Ausgestaltungsspielraum verfassungsrechtlich in den Blick zu nehmen ist. Zwar kann keines der gängigen Berechnungsverfahren eine absolute Gleichheit des Erfolgswerts der Stimmen gewährleisten, da Reststimmen jeweils unberücksichtigt bleiben.

– St. Rspr., vgl. *VerfGH NRW*, *Urt. v. 16.12.2008* – *VerfGH 12/08*, *NVwZ* 2009, 449 (449, 451); zu den Verfahren nach d'Hondt und Hare/Niemeyer: vgl. *Nds. StGH*, *Urt. v. 20.09.1977* – *StGH 1/77*, *DVBl* 1978, 139 (140 ff.); vgl. *BVerfG*, *Beschl. v. 24.11.1988* – 2 *BvC 4/88*, *BVerfGE* 79, 169 (170 ff.); vgl. *BVerfG*, *Beschl. v. 08.08.1994* – 2 *BvR 1484/94*, *juris* (Rn. 9); vgl. *BVerwG*, *Urt. v. 29.11.1991* – 7 *C 13/91*, *NVwZ* 1992, 488 (488). –

Der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Stimmen erfordert aber bei der Verhältniswahl auch nicht, dass sich – bei einer ex-post-Betrachtung – für jeden Wähler die ihm garantierte gleiche Erfolgchance tatsächlich als exakt verhältnismäßiger Stimmenerfolg realisiert haben muss.

– St. Rspr., vgl. *VerfGH NRW*, *Urt. v. 16.12.2008* – *VerfGH 12/08*, *NVwZ* 2009, 449 (449). –

In ständiger Rechtsprechung werden im Ergebnis sowohl das d'Hondt'sche Höchstzahlverfahren als auch das Verfahren der größten Reste, seine modifizierte Form – Hare/Niemeyer – und das Divisorverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers – als mit dem Gebot der Wahlgleichheit vereinbar und daher als verfassungsgemäß angesehen.

– Vgl. *BVerfG*, *Beschl. v. 22.05.1963* – 2 *BvC 3/62*, *BVerfGE* 16, 130 (144) zum d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren; vgl. *BVerfG*, *Beschl. v. 24.11.1988* – 2 *BvC 4/88*, *BVerfGE* 79, 169 (170 f.) zum Verfahren nach d'Hondt und nach Hare/Niemeyer; vgl. *Nds. StGH*, *Urt. v. 20.09.1977* – *StGH 1/77*, *DVBl* 1978, 139 (140 ff.) zum Verfahren nach Hare und Hare/Niemeyer; vgl. *BayVG*, *Urt. v. 17.03.2004* – 4 *BV 03.1159*, *NVwZ-RR* 2004, 602 (603) m.w.N. zum Verfahren nach Hare/Niemeyer; vgl. *VG München*, *Urt. v. 22.06.2016* – *M 7 K 15.4896*, *juris* (Rn. 24) zum Verfahren nach Hare/Niemeyer; vgl. *BT-Drs. 9/1913*, S. 7; vgl. *Müller*, in: *v. Mangoldt/Klein/Starck*, 7. Aufl. 2018, *GG Art. 38 Rn. 147*; vgl. *Mortlok*, *JuS* 2022, 1019 (1022). –

Das Bundesverfassungsgericht konnte zu diesem Ergebnis indes nur kommen, weil es aller Bedenken zum Trotz betonte, dass keines der Verfahren „als prinzipiell ‚richtiger‘ und damit als zur Wahrung des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit allein systemgerecht“ erscheine und daher auch nicht „eines der genannten Systeme für die Berechnung und Verteilung der Mandate den Vorzug verdien[e]“.

– *BVerfG*, *Beschl. v. 24.11.1988* – 2 *BvC 4/88*, *BVerfGE* 79, 169 (171). –

Zwar bezog sich das Bundesverfassungsgericht hierbei ausdrücklich lediglich auf die Verfahren nach d'Hondt und Hare/Niemeyer; diese These dürfte aber auch dann nicht zu beanstanden sein, wenn man die nicht ausdrücklich erwähnte Divisormethode mit Standardabrundung nach Sainte-Laguë/Schepers in den Vergleich miteinbeziehen wollte.

– So auch *Rauber*, NVwZ 2014, 626 (627 f.); *Höhlein*, LKRZ 2012, 485 (489). –

Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof stellte darüber hinaus klar, dass sich den Grundsätzen der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit nicht entnehmen lasse, dass die Methode nach Hare/Niemeyer oder nach Sainte-Laguë/Schepers für die Sitzzuteilung vorzugswürdig sei.

– VerfGH NRW, Ur. v. 16.12.2008 – VerfGH 12/08, NVwZ 2009, 449 (451). –

„Unter diesen Umständen [sei] es der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, für welches System er sich entscheiden [wolle]“.

– BVerfG, Beschl. v. 24.11.1988 – 2 BvC 4/88, BVerfGE 79, 169 (171); vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 25.02.1997 – 8 B 19/97, juris (Rn. 2); vgl. VerfGH NRW, Ur. v. 16.12.2008 – VerfGH 12/08, NVwZ 2009, 449 (451). –

Mit anderen Worten: Der Gesetzgeber ist frei in der Wahl zwischen mehreren verfassungsrechtlich gleichermaßen unbedenklichen Berechnungssysteme. Ihm obliegt die Entscheidung darüber, in welche Richtung er unvermeidbare, den verschiedenen Systemen immanente Abweichungen vom Erfolgswertgleichheitsgrundsatz in Kauf zu nehmen bereit ist. Eine Pflicht zur Anwendung des mathematisch exaktesten und praktikabelsten Verfahrens besteht gerade nicht.

– Vgl. Nds. StGH, Ur. v. 20.09.1977 – StGH 1/77, DVBl 1978, 139 (140, 142 f.); vgl. OVG NRW, Ur. v. 28.11.1980 – 15 A 1660/80, DVBl 1981, 874 (876); vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.11.1988 – 2 BvC 4/88, BVerfGE 79, 169 (170 f.); vgl. BVerwG, Ur. v. 29.11.1991 – 7 C 13/91, NVwZ 1992, 488 (488); VerfGH NRW, Ur. v. 16.12.2008 – VerfGH 12/08, NVwZ 2009, 449 (451); vgl. BT-Drs. 9/1913, S. 7. –

Insofern erklärte auch der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof, dass der Systemwechsel vom Proportionalverfahren nach Hare/Niemeyer zum Berechnungsverfahren Sainte-Laguë/Schepers für die Sitzverteilung bei den nordrhein-westfälischen Kommunalwahlen „verfassungsrechtlich unbedenklich“ sei.

– VerfGH NRW, Ur. v. 16.12.2008 – VerfGH 12/08, NVwZ 2009, 449 (450 f.). –

Der Gesetzgeber ist darüber hinaus zu sachlich gerechtfertigten Modifizierungen im Berechnungssystem befugt. Das bedeutet, dass Modifizierungen, die ihrerseits keine absolute Erfolgswertgleichheit bewirken, dann verfassungskonform sind, soweit sie darauf abzielen, eine berechnungsverfahrensinterne, aber über das Normalmaß hinausgehende Ungleichgewichtigkeit zu beseitigen.

– VerfGH NRW, Ur. v. 16.12.2008 – VerfGH 12/08, NVwZ 2009, 449 (449 f.). –

In einer Entscheidung vom 24. April 1992 ermahnte der Bayerische Verfassungsgerichtshof den Gesetzgeber, bei verschiedenen zur Verfügung stehenden Sitzzuteilungsmethoden innerhalb der Wahlkreise das Berechnungsverfahren zu wählen, das dem Gebot einer Verteilung der Landtagsmandate unter möglichst weitgehender Annäherung an den landesweiten Proporz genüge. Der Gesetzgeber habe demjenigen Berechnungsverfahren den Vorzug zu geben, das der mathematischen Verhältnisrechnung möglichst nahekomme

– BayVerfGH, Entscheidung v. 24.04.1992 – Vf. 5-V-92, NVwZ-RR 1993, 113 (114 f.). –

und bei Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Wahl dem Wahlgleichheitsgrundsatz weitgehend Rechnung trage, soweit nicht Gesichtspunkte der Verbesserung des Verhältniswahlrechts Ausnahmen davon zuließen.

– BayVerfGH, Entscheidung v. 18.12.1975 – Vf. 5-VII-75, juris Orientierungssatz 3.3; vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 24.04.1992 – Vf. 5-V-92, NVwZ-RR 1993, 113 (114). –

Dennoch betonte der Bayerische Verfassungsgerichtshof, dem Gesetzgeber müsse auch die Freiheit bleiben, sich für andere Regelungsmöglichkeiten zu entscheiden, wenn sie dem Ziel in gleicher Weise nahekämen.

– BayVerfGH, Entscheidung v. 24.04.1992 – Vf. 5-V-92, NVwZ-RR 1993, 113 (115). –

In einer jüngeren wahlrechtlichen Entscheidung wies das Bundesverfassungsgericht lediglich auf „das für den Wähler kaum noch nachzuvollziehende Regelungsgeflecht der Berechnung der Sitzzuteilung im Deutschen Bundestag“ hin und forderte den Gesetzgeber dazu auf, dieses „auf eine neue, normenklare und verständliche Grundlage zu stellen“.

– BVerfG, Ur. v. 03.07.2008 – 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07, BVerfGE 121, 266 (316); zur Komplexität des Wahlrechts Lang, Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht, 2014, S. 79, dort Fn. 152. –

Diese Forderung dürfte indessen – jedenfalls im System der (personalisierten) Verhältniswahl – unerfüllbar sein. Wünschenswert wäre im Hinblick auf das Erfordernis hinreichender Bestimmtheit insbesondere, wenn die das Sitzzuteilungsverfahren betreffenden Vorschriften „eingänglicher und leichter verständlich formuliert“ wären. In diesem Zusammenhang wird zum Teil kritisiert, „dieses Kunststück [sei] aber bisher noch keinem Wahlgesetzgeber und auch keinem Gericht und keiner Stellungnahme aus der Rechtswissenschaft gelungen.“

– So ausdrücklich Lang, Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht, 2014, S. 79. –

4. Sitzzuteilungsverfahren bei der Ausschussbesetzung kommunaler Gremien

Die Verteilung von Ausschusssitzen erfolgt nicht mehr im Vollzug der Landkreiswahl. Dies resultiert daraus, dass die Wahl bereits mit der Bildung des Kreistages final abschließt. Bei mangelnden gesetzlich vorgegebenen Berechnungsverfahrensvorgaben obliegen die Ausschussbildung und Verteilung der Ausschusssitze vielmehr in Gänze der Selbstorganisation des durch die Wahl bereits abschließend konstituierten Kreistages.

– VG München, Ur. v. 22.06.2016 – M 7 K 15.4896, juris (Rn 24, 27). –

Da die kleineren Gremien insbesondere zur Entlastung des Plenums zu bilden sind, müssen die Ausschüsse jedoch in ihrer politischen Zusammensetzung derjenigen des Plenums des Kreistages bzw. Gemeinderats entsprechen.

– Vgl. BayVGH, Ur. v. 07.10.1992 – 4 B 91.2372, NVwZ-RR 1993, 267 (268) zur Besetzung der Ausschüsse von Gemeindevertretungen; vgl. VG München, Ur. v. 22.06.2016 – M 7 K 15.4896, juris (Rn 27) zur Besetzung der Ausschüsse eines Kreistages. –

Da jedem Sitzzuteilungsverfahren gewisse Abweichungen vom mathematisch genauen Proporz zugrunde liegen, vermag letztlich kein Wahlsystem die Herstellung der *Spiegelbildlichkeit* bei der

Besetzung von Ausschüssen zu garantieren. Bei jedem Berechnungsverfahren werden Fraktionen zwangsläufig teils über- und teils unterrepräsentiert.

– Vgl. BVerwG, Urt. v. 10.12.2003 – 8 C 18.03, BVerwGE 119, 305 (311); vgl. BayVGh, Urt. v. 17.03.2004 – 4 BV 03.1159, NVwZ-RR 2004, 602 (603); vgl. VG München, Urt. v. 22.06.2016 – M 7 K 15.4896, juris (Rn. 24). –

Die Grenze der Organisationshoheit des Kreistages ist aber dann überschritten, sofern es zu einer Überaufrundung und damit zu einer massiven Verzerrung der Größenverhältnisse kommt. Eine Überaufrundung ist dann anzunehmen, wenn ein Sprung auf die übernächste statt auf die nächsthöhere ganze Zahl gegeben ist. Ein solcher Sprung ist vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlich fundierten Grundsatzes der Spiegelbildlichkeit nicht mehr zu rechtfertigen. Ebenfalls ist die Grenze der Gestaltungsfreiheit des Kreistages dann überschritten, wenn ansehnlich große Gruppen von einer Vertretung im Ausschuss ausgeschlossen werden. Auch dann kann nicht mehr von dem erforderlichen „Spiegelbild“ zur politischen Zusammensetzung des Kreistages gesprochen werden.

– Vgl. VG München, Urt. v. 22.06.2016 – M 7 K 15.4896, juris (Rn. 27). –

Dass darüber hinaus kein Anspruch einzelner Fraktionen auf Anwendung eines bestimmten Berechnungsverfahrens besteht, hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in Bezug auf die Besetzung von Ausschüssen eines (bayerischen) Kreistags in seiner Entscheidung vom 20. März 2017 ausdrücklich klargestellt.

– BayVGh, Beschl. v. 20.03.2017 – 4 ZB 16.1815, juris (Rn. 12). –

Das Verwaltungsgericht München hat in der vorherigen Instanz ausgeführt, es existiere keine Verpflichtung, bei der Ausschussbesetzung ein konkretes Verfahren – in diesem Fall das geforderte Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers – anzuwenden. Wo das Landesrecht das Sitzzuteilungsverfahren für Ausschüsse kommunaler Gremien in das Belieben der kommunalen Vertretungsorgane stelle, hätten letztere hinsichtlich der Ausschussbesetzung in den Geschäftsordnungen grundsätzlich die Wahlmöglichkeit unter verschiedenen Berechnungsverfahren. Vorauszusetzen sei lediglich, dass das Verfahren den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Prinzips der repräsentativen Demokratie und des Gebots der Wahlgleichheit gerecht werde.

– VG München, Urt. v. 22.06.2016 – M 7 K 15.4896, juris (Rn. 24); vgl. dazu *Rauber*, NVwZ 2014, 626 (626). –

F. Einordnung der Rückkehr zum Sitzzuteilungsverfahren nach d'Hondt

I. Bewertung in Rechtsprechung und Literatur

Trotz aller Schwächen der d'Hondt'schen Methode (vgl. dazu insgesamt D. II. 4.) wird die Gültigkeit von Wahlen durch die auf der Anwendung des Höchstzahlverfahrens beruhende Ungenauigkeit grundsätzlich verfassungsgerichtlich nicht angezweifelt.

– Vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.05.1963 – 2 BvC 3/62, BVerfGE 16, 130 (144). –

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof, auf den sich der bundesverfassungsgerichtliche Beschluss stützt, räumte zwar bereits vor geraumer Zeit ein, „[e]s könnte noch eingewendet werden,

daß der Gesetzgeber, wenn schon nicht das Restverteilungsverfahren, so doch jedenfalls ein anderes Berechnungssystem wählen müsse, das dem d'Hondt'schen Verfahren an mathematischer Genauigkeit überlegen sei.“

– BayVerfGH, Entscheidung v. 15.02.1961 – Vf. 23-VII-60, BayVBl. 1961, 116 (117). –

Und er fügte hinzu, dass das d'Hondt'sche Höchstzahlverfahren nicht zu völlig proporzgerechten Ergebnissen führe, da Reststimmen unberücksichtigt blieben und sich bei der Sitzverteilung die prozentuale Beteiligung zuungunsten kleinerer Parteien verschiebe.

– BayVerfGH, Entscheidung v. 15.02.1961 – Vf. 23-VII-60, BayVBl. 1961, 116 (117). –

Es sei aber nicht ersichtlich, dass es bei einer festen Mandatsanzahl und einem beweglichen Wahlquotienten ein exakteres, praktisch durchführbares System gebe, das zu gerechteren Ergebnissen führe. Insofern handele es sich bei dem Höchstzahlverfahren um ein am Gerechtigkeitsgedanken orientiertes und folgerichtig durchgeführtes Berechnungssystem, das nicht gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit verstoße.

– BayVerfGH, Entscheidung v. 15.02.1961 – Vf. 23-VII-60, BayVBl. 1961, 116 (117). Hierzu kritisch und die Behauptung des BayVerfGH gar als „*unhaltbar*“ bezeichnend: *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 235. Demzufolge sei damals seit langem bekannt gewesen, dass das Verfahren von Sainte-Laguë – bei beweglichen Wahlquotienten – im quadratischen Mittel proportionaler als das d'Hondt'sche sei. –

Unter Bezugnahme auf diese Rechtsprechung ging das Bundesverfassungsgericht seinerzeit auf die grundsätzliche Stellung des Verfahrens nach d'Hondt unter den Proportionalverfahren ein und wiederholte einerseits die dem d'Hondt'schen Berechnungsverfahren entgegenzubringenden Bedenken, bestätigte andererseits aber auch, dass – bei beweglichem Wahlquotient – kein exakteres praktisch durchführbares System existiere, das zu gerechteren Ergebnissen führe.

– BVerfG, Beschl. v. 22.05.1963 – 2 BvC 3/62, BVerfGE 16, 130 (144). Kritisch dazu *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 235. –

Dem Bundesverfassungsgericht wurde vorgeworfen, es habe in seinem Beschluss unkritisch die unhaltbar begründete These des Bayerischen Verfassungsgerichtshofes – ein exakteres, praktisch durchführbares System, das zu gerechteren Ergebnissen als das d'Hondt'sche Verfahren führen würde, sei nicht vorhanden – übernommen.

– So *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 235; kritisch zu dieser These auch Nds. StGH, Ur. v. 20.09.1977 – StGH 1/77, DVBl 1978, 139 (140). –

Bereits damals sei bekannt gewesen, dass das Verfahren nach Sainte-Laguë – bei beweglichen Wahlquotienten – im quadratischen Mittel proportionaler als das d'Hondt'sche sei. Insofern habe es auch andere exakte praktikable Modelle gegeben, die zu gerechten Ergebnissen führten.

– So *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 235; auf diese These eingehend und hinsichtlich des Verfahrens nach Hare beurteilend Nds. StGH, Ur. v. 20.09.1977 – StGH 1/77, DVBl 1978, 139 (140). –

Wenngleich die aufgezeigten Verzerrungen also durchaus vonseiten der Rechtsprechung beschrieben werden, sahen die Gerichte von einer Einordnung der d'Hondt'schen Methode als verfassungswidrig ab. In einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen zum Kommunalwahlgesetz werden das Verfahren der mathematischen Proportionen und das d'Hondt'sche Höchstzahlverfahren miteinander verglichen. Dabei betonte das Gericht, dass das Verfahren nach Hare/Niemeyer von seinem mathematischen Ansatz her der Forderung nach grundsätzlich gleichen Wettbewerbschancen aller Parteien und Wählergruppen und damit nach Wertneutralität besser gerecht werde als das d'Hondt'sche Verfahren.

– Vgl. OVG NRW, Urt. v. 28.11.1980 – 15 A 1660/80, DVBl 1981, 874 (876); dem Verfahren nach Hare/Niemeyer im Vergleich zu der d'Hondt'schen Methode ebenfalls den Vorzug gebend: *Rühle*, ZParl 1978, 405 (409) und *Aulehner*, BayVBl. 1991, 577 (581). –

Durchaus kritisch und als „augenfällig problematisch unter dem Gesichtspunkt der Erfolgswertgleichheit“ bewertet wurde die d'Hondt'sche Methode auch durch ein jüngeres Judikat des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts.

– SchIHVerfGH, Urt. v. 30.08.2010 – LVerfG 1/10, BeckRS 2010, 52268 Rn. 146. –

In einer Entscheidung vom 24. April 1992, in der der Bayerische Verfassungsgerichtshof zunächst betonte, dass „[g]egen das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren [...] als solches grundsätzlich nach wie vor keine verfassungsrechtlichen Bedenken [bestünden]“,

– BayVerfGH, Entscheidung v. 24.04.1992 – Vf. 5-V-92, NVwZ-RR 1993, 113 (114). –

erklärte er eine Regelung, die eine Sitzzuteilung nach der d'Hondt'schen Methode für die Besetzung des Landtags vorsah, jedoch für verfassungswidrig – ohne sie dabei mit Wirkung ex tunc oder ex nunc für nichtig zu erklären.

– BayVerfGH, Entscheidung v. 24.04.1992 – Vf. 5-V-92, NVwZ-RR 1993, 113 (114 f.). Die Einordnung als verfassungswidrig war in dem konkreten Fall indes allein darin begründet, dass das Höchstzahlverfahren in den sieben einzelnen Wahlkreisen getrennt voneinander angewandt wurde. Die getrennte Anwendung rief damit insgesamt eine Versiebenfachung der Verzerrungen hinsichtlich der Verteilung der Sitzkontingente hervor. Der Gerichtshof betonte zudem, dass hingegen eine Sitzverteilung unter siebenfacher Anwendung des Proporzverfahrens nach Hare/Niemeyer im Gesamtergebnis fast immer zu einer Übereinstimmung mit dem landesweiten Proporz geführt hätte. –

Auch der Saarländische Verfassungsgerichtshof wies den Saarbrücker Landtag in einem rund 10 Jahre alten Urteil zu einer umfassenden und kritischen Prüfung des d'Hondt'schen Berechnungsverfahrens am Maßstab des Grundsatzes der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen an.

– VerfGH Saarl, Urt. v. 18.03.2013 – Lv 12/12, BeckRS 2014, 46381, unter II B 2. –

Zum Teil wird im Schrifttum sogar argumentiert, dass die Wahrscheinlichkeit einer falschen Zuteilung eines Mandats bei der Konstellation von zwei großen und einer kleinen Partei mit der d'Hondt'schen Methode 40 bis 45 % betrage und umso größer werde, je mehr Parteien beteiligt seien und je stärker sich die von den einzelnen Parteien erreichten Stimmen unterschieden.

– So *Rühle*, ZParl 1978, 405 (407 f.); darauf bezugnehmend *Aulehner*, BayVBl. 1991, 577 (581). –

Auch wenn die allgemein anerkannte Auffassung im Schrifttum (noch) von der Verfassungsmäßigkeit des d'Hondt'schen Berechnungsverfahrens auszugehen scheint,

– Vgl. etwa *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, 17. Aufl. 2022, GG Art. 38 Rn. 35; vgl. *Morlok*, in: *Dreier*, 3. Aufl. 2015, GG Art. 38 Rn. 110; vgl. *Aulehner*, BayVBl. 1991, 577 (581); kritisch zur verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit des d'Hondt'schen Höchstzahlverfahrens: vgl. *Butzer*, in: *BeckOK GG*, 56. Ed. 15.08.2023, GG Art. 38 Rn. 78. –

dürfte die Mehrheit dem Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers jedenfalls den Vorzug geben und die Wahl der letztgenannten Methode unter Gesichtspunkten der Rechtssicherheit wie auch der mathematischen Vorzüge (s.o.) überaus deutlich angezeigt sein.

– Vgl. *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, 17. Aufl. 2022, GG Art. 38 Rn. 35; vgl. *Morlok*, in: *Dreier*, 3. Aufl. 2015, GG Art. 38 Rn. 110; vgl. *Rühle*, ZParl 1978, 405 (411-414); vgl. *Pukelsheim*, DÖV 2004, 405 (405, 409 f.) aus mathematischer Perspektive; vgl. *Rauber*, NVwZ 2014, 626 (629 f.); vgl. *Grabmeier*, BayVBl. 2020, 836 (839). –

II. Zusammenfassende Bewertung

Bei der d'Hondt'schen Methode kommt es systembedingt zu nicht zu berücksichtigenden und für die Mandatsverteilung bedeutungslos bleibenden Reststimmen. Dieses Verfahren bewirkt beinahe zwangsläufig sehr starke Verzerrungen in der Erfolgswertgleichheit der Stimmen. Hinzu kommt, dass sich die Verzerrungen tendenziell zulasten stimmenschwacher und zugunsten stimmenstarker Parteien bzw. Wählergruppen auswirken und damit die politische Zusammensetzung des Organs von vornherein nachhaltig beeinflussen.

– So auch *Rauber*, NVwZ 2014, 626 (627). –

Wenngleich dem Gesetzgeber ein hohes Maß an Gestaltungsfreiheit hinsichtlich der Wahl eines Berechnungssystems für die Sitzzuteilung zuzusprechen ist, ist der staatliche Gestaltungsspielraum mit Blick auf die verfassungsrechtlich garantierte Erfolgswertgleichheit auf diejenigen Verfahren zu begrenzen, die eine Überaufundung vermeiden. Bei dem d'Hondt'schen Divisorverfahren ist aber gerade nicht sichergestellt, dass jeder Partei einerseits mindestens der abgerundete (sog. Minimalbedingung) und andererseits höchstens der aufgerundete Idealanspruch (sog. Maximalbedingung) zugeteilt wird. Auch wenn diese, teils gravierenden Ungleichheiten gerichtlicherseits bislang fast immer (gerade) noch als zulässig beurteilt wurden, erweist sich die d'Hondt'sche Methode als verfassungsrechtlich jedenfalls grenzwertig und mathematisch rückschrittlich.

– So *Konzak*, ZParl 1993, 596 (612) mit Blick auf Berechnungssysteme für Ausschussbesetzungen. –

Von einer Rückkehr zum d'Hondt'schen Sitzzuteilungsverfahren für die nordrhein-westfälischen Kommunalwahlen ist angesichts anderer alternativer, überlegener Berechnungsmethoden – namentlich der Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers oder nach Rock – ausdrücklich abzuraten.

G. Einordnung des Quotenverfahrens mit prozentualem Restausgleich und Sachgründe zugunsten einer Gesetzesänderung

Zu klären ist, wie die verfassungsrechtlichen Vorgaben im Hinblick auf das Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich von Rock einzuordnen sind. Wie unter D. V. dargestellt, ist auch das Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich mit Vor- und Nachteilen behaftet. In positiver

Hinsicht wird die Quotenbedingung optimal erfüllt und bezüglich der Restsitze der relative Abstand zwischen Idealanspruch und tatsächlichen Sitzen anstelle des absoluten Abstandes minimiert. Das führt im Ergebnis wenn auch nicht zu einer absoluten, so doch zu einer recht hohen Erfolgswertgleichheit der Stimmen. Zudem werden die dem Quotenverfahren nach Hare/Niemeyer immanenten Paradoxien effektiv minimiert. In negativer Hinsicht kommt es aber auch bei dem neuartigen Sitzzuteilungsverfahren zu keiner vollständigen Parteienneutralität, da stimmenstärkere Parteien bei der Restsitzvergabe systembedingt bevorzugt werden. Es handelt sich aber in der Gesamtbetrachtung um ein verfassungsrechtlich unbedenkliches Berechnungssystem.

Der Niedersächsische Staatsgerichtshof stellte bereits 1977 klar, dass alle gängigen Berechnungsverfahren mit Nachteilen verbunden seien, die sich aus dem jeweiligen System zwangsläufig ergäben und daher nur durch Rückgriffe auf ein anderes Verteilungssystem korrigiert werden könnten. Zudem könne nicht behauptet werden, dass die Vorteile des einen oder des anderen Verfahrens ganz offensichtlich die jeweils immanenten Nachteile der Gegenmodelle überwögen.

– Nds. StGH, Urt. v. 20.09.1977 – StGH 1/77, DVBl 1978, 139 (144). –

Mit Blick auf die staatliche Gestaltungsfreiheit steht dem Landesgesetzgeber im Ergebnis daher die Entscheidung zugunsten der Implementierung des vorgeschlagenen Sitzzuteilungsverfahrens nach Rock unzweifelhaft zu. Zur Begründung der Gesetzesänderung dürfte dabei anzuführen sein, dass grundsätzlich zwar mit keinem Berechnungsverfahren eine mathematisch absolut exakte Übertragung des Stimmenverhältnisses der Parteien auf das Sitzverhältnis erreicht werden kann und infolgedessen immer gewisse Abstriche hinsichtlich der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen hingenommen werden müssen.

Die vorgeschlagene Neuregelung erscheint deutlich weniger weitgehend als etwa eine Wiedereinführung des früher bei Kommunalwahlen angewendeten Höchstzahlverfahrens nach d'Hondt, das regelmäßig einseitig eine überproportionale Privilegierung größerer Parteien bewirkt und nicht zu empfehlen ist (s.o.). Durch die Modifikationen beim Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich können darüber hinaus im Vergleich zum Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers noch erfolgswertoptimalere Sitzzahlen erzielt werden – wie der nachstehende Vergleich mit dem der Begutachtung zugrunde gelegten Rechenbeispiel verdeutlicht:

Partei	Partei a	Partei b	Partei c	Partei d	Partei e	Partei f	Partei g	Partei h
Stimmen	74801	45564	18341	12671	6730	5739	4244	1242
Relativer Stim- manteil	44,2 %	26,9 %	10,8 %	7,5 %	4,0 %	3,4 %	2,5 %	0,7 %
$I_p = \frac{S_p}{G} * m$	$I_a = \frac{74801}{169332} * 74 \cong 32,689$	$I_b = \frac{45564}{169332} * 74 \cong 19,912$	$I_c = \frac{18341}{169332} * 74 \cong 8,015$	$I_d = \frac{12671}{169332} * 74 \cong 5,537$	$I_e = \frac{6730}{169332} * 74 \cong 2,941$	$I_f = \frac{5739}{169332} * 74 \cong 2,508$	$I_g = \frac{4244}{169332} * 74 \cong 1,855$	$I_h = \frac{1242}{169332} * 74 \cong 0,543$
Sitzansprüche nach Sainte-La- guë/Schepers in Darstellung als Divisormethode mit Stan- dardrundung:	32	20	8	6	3	2	2	1
Sitzansprüche nach Rock beim Quoten- verfahren mit prozentualem Restausgleich:	33	20	8	6	3	2	2	0

H. Gesamtwertung und Ergebnis

Die Wahl eines der dargestellten Sitzzuteilungsverfahren ist verfassungsrechtlich nicht vorgegeben. Keines der dargestellten Sitzzuteilungsverfahren vermag dem Ideal der Erfolgswertgleichheit absolut gerecht zu werden. Der Landesgesetzgeber ist daher in der Wahl zwischen den verfassungsrechtlich gleichermaßen unbedenklichen Berechnungssystemen frei. Ihm obliegt die finale Entscheidung darüber, in welche Richtung er die unvermeidbaren, den jeweiligen Systemen immanenten Abweichungen vom Grundsatz der Erfolgswertgleichheit in Kauf zu nehmen bereit ist. Eine Pflicht zur Anwendung des mathematisch exaktesten und praktikabelsten Verfahrens besteht nicht. Der dem Gesetzgeber eingeräumte Gestaltungsspielraum ist durch eine Einführung des Quotenverfahrens mit prozentualem Restausgleich gewahrt, und dessen Ausgestaltung ist mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit vereinbar.

Während etwa die d'Hondt'sche Methode und das Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich eher für die größeren Parteien günstiger sind als für die kleineren Parteien, werden die Verfahren nach Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë/Schepers dem Erfolgswert der für die kleinen Parteien abgegebenen Stimmen besser gerecht. Mit den Wahlsystemen können so letztlich verschiedene Zielsetzungen verfolgt werden. Es gilt daher zu erkennen, dass die Berechnungsmethoden keineswegs politisch neutral sind und eine Bewertung der unterschiedlichen Methoden im Ergebnis aufgrund politischer Gebote geschieht.

– Vgl. *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 235; vgl. *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 8. Aufl. 2023, S. 181 ff.; vgl. *Lang*, Wahlrecht und Bundesverfassungsgericht, 2014, S. 77; vgl. *Hermesdorf*, ZParl 2009, 86 (86). –

Allein aus der Tatsache, dass keine der Berechnungsmethoden eine absolute Gleichheit des Erfolgswerts der Stimmen zu erreichen vermag, lässt sich aber keinesfalls die verfassungsrechtliche Gleichwertigkeit aller Sitzzuteilungsverfahren schlussfolgern. Das Kriterium der Wahlgleichheit ist vielmehr durchaus quantifizierbar.

– So auch *Rauber*, NVwZ 2014, 626 (628). –

Mit Blick auf die Intensität der Differenzierungen bei der Wahlrechtsgleichheit ist festzustellen, dass sowohl das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers als auch das Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich nach Rock die Erfolgswertgleichheit der Stimmen in höherem Maße als die d'Hondt'sche Methode verwirklichen. Die Rock'sche Methode ist zudem im Vergleich zu jener nach Hare/Niemeyer als geeigneter anzusehen, da sie das Auftreten von Paradoxien vermeidet.

Ob der nordrhein-westfälische Landesgesetzgeber sich entscheiden sollte, weiterhin nach Sainte-Laguë/Schepers zu verfahren oder sein Kommunalwahlsystem künftig mittels Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich nach Rock auszugestalten, ist weder verfassungsrechtlich noch mathematisch in eine bestimmte Richtung vorgezeichnet. Beide Modelle erweisen sich mit ihren jeweiligen systemimmanenten Vor- und Nachteilen als die geeignetsten unter den vorhandenen Berechnungsansätzen und liegen bei einer Gesamtschau gleich auf. Eine Rückkehr zu d'Hondt hingegen wäre verfassungsrechtlich wohl (gerade) noch vertretbar, ist aufgrund der erheblichen Überaufarbeitungsprobleme aber ausdrücklich nicht zu empfehlen.