

Universität zu Köln, Albertus-Magnus-Platz, 50923 Köln

Vorsitzende des Innenausschusses
Frau Angela Erwin, MdL
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Nur per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/1510**

Alle Abgeordneten



**Institut für Öffentliches Recht
und Verwaltungslehre**

Der Direktor

**Univ.-Prof. Dr. iur. Markus Ogorek,
LL.M. (Berkeley), Att. at Law (NY)**

Telefon: 0221 470 – 76545
Telefax: 0221 470 – 76570
Markus.Ogorek@uni-koeln.de

Referent: Luca Manns
Telefon: 0221 470 – 76544
Telefax: 0221 470 – 76570
Luca.Manns@uni-koeln.de

Sekretariat: Susanne Braunsfeld
Telefon: 0221 470 – 7889
Telefax: 0221 470 – 76570
Susanne.Braunsfeld@uni-koeln.de

Köln, 30.05.2024

**Anhörung zu dem Gesetzentwurf zur Änderung des
Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlbezogener
Vorschriften (LT-Drs. 18/7788) sowie zu dem hierzu
vorliegenden Änderungsantrag (LT-Drs. 18/9089).**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

haben Sie vielen Dank für Ihre neuerliche Bitte um Stellungnahme bezüglich des o.g. Gesetzesvorhabens, der ich mit den nachfolgenden Ausführungen gerne nachkommen möchte.

Hinsichtlich des ursprünglichen Gesetzentwurfs (LT-Drs. 18/7788) wird auf die bereits abgegebene Einschätzung vom 14.04.2024 (Stellungnahme 18/1426) verwiesen, sodass sich in der hiesigen Bewertung auf das vorgeschlagene neue Berechnungsverfahren bei Kommunalwahlen beschränkt wird.

Der Transparenz halber möchte ich darauf hinweisen, dass einige der hier getroffenen unabhängigen (verfassungs)rechtlichen Einschätzungen den antragstellenden Fraktionen auf entsprechende Erkundigung hin bereits mitgeteilt wurden.

Aufgrund kollidierender dienstlicher Verpflichtungen kann ich Ihnen in der Anhörung leider nicht zur Verfügung stehen.

Mit freundlichen Grüßen

Markus
Ogorek

Digital unterschrieben von
Markus Ogorek
Datum: 2024.05.30
23:28:46 +02'00'

Postanschrift
Albertus-Magnus-Platz
50923 Köln

Besuchsanschrift
3. Obergeschoss
Bernhard-Feilchenfeld-Straße 9
50969 Köln

KVB Pohlstraße



Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlbezogener Vorschriften (LT-Drs. 18/7788) sowie zu dem Änderungsantrag (LT-Drs. 18/9089)

Der Änderungsantrag befasst sich mit einer Änderung des Kommunalwahlgesetzes, durch die ein Wechsel von dem Sitzzuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers zu dem Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich eingeführt werden soll.

A. Formale Aspekte des Änderungsantrags

Der Änderungsantrag enthält drei grammatikalische Fehler, die es zu korrigieren gilt. Zum einen ist in § 33 Abs. 2 Satz 5 KWahlG-E NRW das Wort „Idealanspruchs“ durch das Wort „Idealanspruch“ zu ersetzen. Zum anderen ist das Wort „berücksichtigen“ sowohl in § 33 Abs. 2 Satz 6 KWahlG-E NRW als auch in § 33 Abs. 4 Satz 3 KWahlG-E NRW durch das Wort „berücksichtigendem“ zu ersetzen.

B. Geltendes Sitzzuteilungsverfahren (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 sie zu gleichen 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: 21.05.2024); vgl. *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 128, 143. –

I. 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: 21.05.2024). –

Daneben ist es seit der 17. Bundestagswahl vom 27.09.2009 für die Sitzverteilung 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: 21.05.2024); s. auch Die Bundeswahlleiterin, Sainte-Laguë/Schepers, <https://bundeswahlleiterin.de/service/glossar/s/sainte-lague-schepers.html> (zuletzt aufgerufen am: 21.05.2024). –

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: 21.05.2024). –

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: 21.05.2024); vgl. Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Kommunalwahlen 2024, <https://kommunalwahl-bw.de/wie-wird-gewaeht-kommunalwahl#c937> (zuletzt aufgerufen am: 21.05.2024); 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: 21.05.2024); 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: 21.05.2024). –

II. Berechnungsmethode

Alle Divisorverfahren lassen sich mittels verschiedener 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. *Höhlein*, LKRZ 2012, 485 (486, 489). –

1. 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 1: Für die Wahl eines Gremiums mit einer Gremiengröße von 74 Sitzen, acht antretenden Parteien *a* – *h* und 169332 abgegebenen Stimmen bei der folgenden Stimmverteilung ergibt sich in der Darstellung als Höchstzahlverfahren:

	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 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

Wie aufgezeigt, ergeben die höchsten Vergleichszahlen die Höchstzahlen, d.h. jede Partei erhält so viele Sitze, wie sie zu den m höchsten Vergleichszahlen (= Höchstzahlen) beiträgt. Aus der Gremiengröße m resultiert die Anzahl der zu ermittelnden Höchstzahlen.

2. 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 umgekehrt durch Division der Zahlenreihe (0,5, 1,5, 2,5 usw.) durch die Stimmenzahlen der einzelnen Parteien berechnet. Die Rangmaßzahlen resultieren dann 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 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 2: 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 <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 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	0,0001178 1	0,00040258
1,5	2,0053E-05	3,29207E-05	8,1784E-05	0,000118381	0,000222883	0,00026137	0,0003534 4	0,00120773
2,5	3,3422E-05	5,48679E-05	0,000136307	0,000197301	0,000371471	0,000435616	0,0005890 7	
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	0,0001002 7	0,000164604	0,00040892					
8,5	0,0001136 3	0,000186551	0,000463443					
9,5	0,000127	0,000208498						
10,5	0,0001403 7	0,000230445						
11,5	0,0001537 4	0,000252392						
12,5	0,0001671 1	0,000274339						
13,5	0,0001804 8	0,000296287						
14,5	0,0001938 5	0,000318234						
15,5	0,0002072 2	0,000340181						
16,5	0,0002205 9	0,000362128						
17,5	0,0002339 5	0,000384075						
18,5	0,0002473 2	0,000406022						
19,5	0,0002606 9	0,000427969						
20,5	0,0002740 6	0,000449917						
21,5	0,0002874 3							
22,5	0,0003008							
23,5	0,0003141 7							
24,5	0,0003275 4							



25,5	0,0003409							
26,5	0,0003542 7							
27,5	0,0003676 4							
28,5	0,0003810 1							
29,5	0,0003943 8							
30,5	0,0004077 5							
31,5	0,0004211 2							
32,5	0,0004344 9							
Sitze:	32	20	8	6	3	2	2	1

Anm.: Zu beachten ist hier (noch) die Multiplikation mit der Gesamtstimmenzahl.

3. Divisorverfahren mit Standardrundung

Die Darstellungsweise als Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë verwendet 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). Seit 2010 kommt die Darstellungsweise darüber hinaus für die Sitzzuteilung bei Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen zum Einsatz (vgl. § 33 Abs. 2 KWahlG NRW).

– 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 allen 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 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 0,5 entscheidet das Los. Die Bestimmung des Divisors richtet sich 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). Im Verfahren nach Hare/Niemeyer ist eine Sitzzuteilung theoretisch sogar bei geringerem Sitzanspruch möglich. –

Das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers ist insoweit iterativ, als durch Ausprobieren der passende Divisor zu ermitteln ist (vgl. Rechenbeispiel 3 – 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 3: 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 %
Zweitstimmen <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	33	20	8	6	3	3	2	1
GESAMT: 76 Sitze								

Iteration:	Vorläufiger Divisor führt zu 76 Sitzen, sodass zwei Sitze zu viel berechnet wurden. Folglich wird der Divisor nun schrittweise um zehn erhöht, sodass eine Anzahl von 74 Sitzen erreicht wird. Falls eine Sitzanzahl von < 74 berechnet wird, wird der vorherige Divisor um fünf reduziert.							
1. Iteration:	$\frac{74801}{2298,2702}$	$\frac{45564}{2298,2702}$	$\frac{18341}{2298,2702}$	$\frac{12671}{2298,2702}$	$\frac{6730}{2298,2702}$	$\frac{5739}{2298,2702}$	$\frac{4244}{2298,2702}$	$\frac{1242}{2298,2702}$
Angepasster Divisor: 2288,2702 + 10 = 2298,2702	≈ 32,5466	≈ 19,8253	≈ 7,9803	≈ 5,5132	≈ 2,9282	≈ 2,4970	≈ 1,8466	≈ 0,5404
Sitzanspruch	33	20	8	6	3	2	2	1
GESAMT: 75 Sitze								
2. Iteration:	$\frac{74801}{2308,2702}$	$\frac{45564}{2308,2702}$	$\frac{18341}{2308,2702}$	$\frac{12671}{2308,2702}$	$\frac{6730}{2308,2702}$	$\frac{5739}{2308,2702}$	$\frac{4244}{2308,2702}$	$\frac{1242}{2308,2702}$
Angepasster Divisor: 2298,2702 + 10 = 2308,2702	≈ 32,4056	≈ 19,7394	≈ 7,9457	≈ 5,4893	≈ 2,9156	≈ 2,4862	≈ 1,8386	≈ 0,5380
Sitzanspruch	32	20	8	5	3	2	2	1
GESAMT: 73 Sitze								
3. Iteration:	$\frac{74801}{2303,2702}$	$\frac{45564}{2303,2702}$	$\frac{18341}{2303,2702}$	$\frac{12671}{2303,2702}$	$\frac{6730}{2303,2702}$	$\frac{5739}{2303,2702}$	$\frac{4244}{2303,2702}$	$\frac{1242}{2303,2702}$
Angepasster Divisor: 2308,2702 – 5 = 2303,2702	≈ 32,4759	≈ 19,7823	≈ 7,9630	≈ 5,5013	≈ 2,9219	≈ 2,4916	≈ 1,8425	≈ 0,5392
Sitzanspruch	32	20	8	6	3	2	2	1
GESAMT: 74 Sitze								

C. Geplantes neuartiges Sitzzuteilungsverfahren (Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich)

Vorgeschlagen wird, 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. LT-Drs. 18/9089, S. 3. –

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

– LT-Drs. 18/9089, S. 3. –

Bei dem vorgeschlagenen Sitzzuteilungsverfahren kommt es zu einer Restsitzverteilung nach dem höchsten prozentualen Rest \bar{R} .

§ 33 Abs. 2 KWahlG-E NRW regelt die Berechnung der Mandatsverteilung ohne Berücksichtigung von Überhang- und Ausgleichsmandaten: Nach Abzug der Direktmandate für Wahlbezirksbewerber 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 KWahlIG NRW ergibt, mit der (bereinigten) Gremiengröße multipliziert wird.

– Vgl. LT-Drs. 18/9089, S. 1, 3 f. –

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. LT-Drs. 18/9089, S. 1, 3. –

Die Parteien mit dem höchsten prozentualen Rest \bar{R} erhalten dementsprechend die noch zu vergebenden Restsitze. Bei gleichem zu berücksichtigendem prozentualen Rest entscheidet das vom Wahlleiter zu ziehende Los (vgl. § 33 Abs. 2 Satz 6 KWahlIG-E NRW). 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 $[I] + 1$:

$$\text{Prozentualer Rest} = \frac{\text{Idealanspruch}}{\text{Idealanspruch aufgerundet}}$$

$$\bar{R} = \frac{I}{[I] + 1}$$

Beispiel 4: 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 $0,825 = \frac{3,3}{4} = 82,5 \%$, während sich jenes von Partei a lediglich auf $0,7 = \frac{0,7}{1} = 70\%$ beläuft.

Nach dem ersten Schritt der Abrundung des Idealanspruchs in dem Beispiel 4 stehen der Partei a null Sitze und der Partei b drei Sitze zu. Die Entscheidung über die Vergabe des übrigbleibenden Restsitzes fällt anhand des übrigbleibenden prozentualen Rests. 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 5: 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 neuartigen Verfahren mit einer Restsitzverteilung nach dem höchsten prozentualen Rest:



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 %
$I_p = \frac{S_p}{G} * m$	$I_a = \frac{74801}{169332} * 74$ ≅ 32,689	$I_b = \frac{45564}{169332} * 74$ 74 ≅ 19,912	$I_c = \frac{18341}{169332} * 74$ ≅ 8,015	$I_d = \frac{12671}{169332} * 74$ 74 ≅ 5,537	$I_e = \frac{6730}{169332} * 74$ ≅ 2,941	$I_f = \frac{5739}{169332} * 74$ 74 ≅ 2,508	$I_g = \frac{4244}{169332} * 74$ 74 ≅ 1,855	$I_h = \frac{1242}{169332} * 74$ 74 ≅ 0,543
Zugeteilte Sitze (ohne Beachtung der Bruch- teile) = abgerunde- ter Idealan- spruch [I]	32	19	8	5	2	2	1	0
69 von 74								
Restsitze: 5								
$\bar{R} = \frac{I}{[I]+1}$	$\bar{R}_a = \frac{32,689}{33}$ ≅ 0,991	$\bar{R}_b = \frac{19,912}{20}$ ≅ 0,996	$\bar{R}_c = \frac{8,015}{9}$ ≅ 0,891	$\bar{R}_d = \frac{5,537}{6}$ ≅ 0,923	$\bar{R}_e = \frac{2,941}{3}$ ≅ 0,980	$\bar{R}_f = \frac{2,508}{3}$ ≅ 0,836	$\bar{R}_g = \frac{1,855}{2}$ ≅ 0,928	$\bar{R}_h = \frac{0,543}{1}$ ≅ 0,543
*Der höchste (prozentuale) Rest ist mar- kiert.	≅ 99,1 %	≅ 99,6 %	≅ 89,1 %	≅ 92,3 %	≅ 98,0 %	≅ 83,6 %	≅ 92,8 %	≅ 54,3 %
Sitzansprüche (nach Vertei- lung der fünf Restsitze ent- sprechend höchster pro- zentualer Stimmen- bruchteile)	33	20	8	6	3	2	2	0
Sitze: 74								

§ 33 Abs. 3 KWahlG-E NRW 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 KWahlG-E NRW zustehen. 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 KWahlG-E NRW wird mit jenem höchsten Faktor multipliziert.

– Vgl. LT-Drs. 18/9089, S. 4. –

Beispiel 6: 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.

– LT-Drs. 18/9089, S. 4 f. –

Beispiel 7: $74 \times 1,0707 \approx 79,232$. 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 KWahlG-E NRW erneut durchgeführt wird.

D. Mathematische Kriterien zur Bewertung der Berechnungsverfahren

Für die mathematische Prüfung eines neuartigen Berechnungsverfahrens auf seine Wahlgerechtigkeit hin bestehen vier Mindestanforderungen – das Ideal der Proportionalität (I.), die Neutralität gegenüber Parteigrößen (II.), die Hausmonotonie (III.) und die Bevölkerungsmonotonie (IV.).

– 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 Gremiengröße und meint damit die Anzahl an verfügbaren Sitzen; vgl. weiterführend 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 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 von den unvermeidlich auftretenden Abweichungen möglichst in gleichem Umfang tangiert werden sollen. Zu vermeiden sind insbesondere systemimmanente und damit vorhersehbare Bevorzugungen 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 zugutekommt. Dies zeigt, dass vor allem die geforderte Neutralität gegenüber den Parteigrößen in tech-

nisch-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: 21.05.2024). –

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: 21.05.2024). –



Zu verhindern ist weiter, dass die Reduzierung der Gesamtparteienzahl, die etwa durch 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, Parteizuwachsparadoxon, <https://wahlrecht.de/verfahren/paradoxien/parteizuwachs.html> (zuletzt aufgerufen am: 21.05.2024); *Fehndrich*, in: wahlrecht.de, Paradoxien von Hare/Niemeyer, <https://wahlrecht.de/verfahren/paradoxien/index.html> (zuletzt aufgerufen am: 21.05.2024). –

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*).

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. LT-Drs. 18/9089, S. 3 f.; vgl. *Lübbert*, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags v. 07.12.2009, WD 8 – 097/09, S. 5, 27 f. –

E. Rechtliche Anforderungen an Sitzzuteilungsverfahren

Auch in rechtlicher Hinsicht muss eine neue Berechnungsmethode Anforderungen genügen, die sich insbesondere der (Landes)Verfassung und entsprechender Judikatur entnehmen lassen.

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 diesen sonstigen Wahlen die Grundsätze der Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Gleichheit, Geheimheit und Freiheit der Wahl zu wahren.

– 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, 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. 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, Urt. 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 Unmittelbarkeit der Wahl

Der Grundsatz verlangt, „dass der Wähler die Abgeordneten selbst auswählt. Er schließt jedes Wahlverfahren aus, bei dem zwischen Wähler und Wahlbewerber eine weitere Instanz – etwa eine Versammlung gewählter Wahlmänner – tritt, die nach ihrem eigenen Ermessen die Abgeordneten auswählt und damit deren direkte Wahl ausschließt.“

– Müller/Drossel, in: Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024, GG Art. 38 Rn. 71. –

Zudem muss für den Wähler vor dem Wahlakt ersichtlich sein, wie sich die eigene Stimmabgabe auswirken kann, d.h. es dürfen keine „willkürliche[n] und widersinnige[n] Effekte bei der Mandatsverteilung“ über seltene, unvermeidbare Ausnahmefällen hinaus eintreten. Unzulässig ist somit, „wenn sich die abgegebene Stimme nicht für die gewählte Partei und deren Wahlbewerber positiv auswirkt oder sogar den Misserfolg eines Kandidaten der gewählten Partei verursacht (sog. negatives Stimmgewicht oder inverser Erfolgswert).“

– Müller/Drossel, in: Huber/Voßkuhle, 8. Aufl. 2024, GG Art. 38 Rn. 72. –

c) 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, Urt. 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, Urt. 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. Die Formalität der Wahlrechtsgleichheit schließt es aus, hinsichtlich der zur Wahl stehenden Parteien und Gruppen inhaltlich zu differenzieren und setzt damit Inhaltsneutralität voraus.

– *Mortlok*, 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 zukommt.

– 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) Verhältniswahlssystem

Hingegen wird in Verhältniswahlssystemen allen zu berücksichtigenden Parteien entsprechend der vor der Wahl aufgestellten Kandidatenlisten mittels eines mathematischen Sitz-zuteilungsverfahrens 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. Spiegelbildideal). 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 Sitzersfolgswertgleichheit

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 verkleinert abbildet. Das bedeutet, dass die Sitze einer jeden Fraktion – und nicht etwa die Stimmen – gleichermaßen ausschussmandatswirksam werden sollen. In diesen Fällen tritt die sog. Sitzersfolgswertgleichheit 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 bundes- 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: *Cancik*, 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: 21.05.2024); *Fehndrich/Zicht*, in: wahlrecht.de, Kommunalwahlrecht Nordrhein-Westfalen, <https://wahlrecht.de/kommunal/nordrhein-westfalen.html> (zuletzt aufgerufen am: 21.05.2024). –

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 Verhältniswahlrechts 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. *Rennert*, 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.

– VerGH NRW, Urt. v. 16.12.2008 – VerGH 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.

– SchlHVerfGH, 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); VerGH NRW, Urt. v. 16.12.2008 – VerGH 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.

– VerGH NRW, Urt. v. 16.12.2008 – VerGH 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. Sitzzuteilungsverfahren

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 Wahlrechtsgleichheitsgrundsatzes insbesondere zu einem mathematischen Problem kommt. In erster Linie ist den mathematischen Berechnungsverfahren eine „dienende Funktion“ zuzuweisen, sodass 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. Morlok, 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 Stimmenfolg 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. BayVGH, 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. Morlok, 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.); Höhle, LKRZ 2012, 485 (489). –

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

– VerfGH NRW, Urt. 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, Urt. 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 Berechnungssystemen. 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, Urt. v. 20.09.1977 – StGH 1/77, DVBl 1978, 139 (140, 142 f.); vgl. OVG NRW, Urt. 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, Urt. v. 29.11.1991 – 7 C 13/91, NVwZ 1992, 488 (488); VerfGH NRW, Urt. 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, Urt. 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 berechnungsverfahrensinnere, aber über das Normalmaß hinausgehende Ungleichgewichtigkeit zu beseitigen.

– VerfGH NRW, Urt. 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 Sitzverteilungsmethoden 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 Verhältnisswahlrechts 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 nahe kämen.

– 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, Urt. 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, Urt. 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, Urt. v. 07.10.1992 – 4 B 91.2372, NVwZ-RR 1993, 267 (268) zur Besetzung der Ausschüsse von Gemeindevertretungen; vgl. VG München, Urt. 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. Mathematische sowie (verfassungs)rechtliche Stärken und Schwächen der in Rede stehenden Berechnungsmodelle

I. Sitzzuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers

1. 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 3; *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 es 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; anders aber LT-Drs. 18/9089, S. 3 wonach es bei dem Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë zu „extreme[n]“ Verzerrungen zugunsten von Kleinstparteien kommen könne. –

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 Landtagswahl-system 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: 21.05.2024). –

Teils wird angenommen, das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers komme dem verfassungsrechtlich anerkannten Grundsatz der Spiegelbildlichkeit, 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, Urt. v. 10.12.2003 – 8 C 18.03, BVerwGE 119, 305 (308, 311); BVerwG, Urt. v. 09.12.2009 – 8 C 17/08, NVwZ 2010, 834 (835 Rn. 18, 20); VG München, Urt. 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, Urt. 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]“. –

Freilich ist in diesen Überlegungen das Modell des Quotenverfahrens mit prozentualem Restausgleich noch nicht berücksichtigt worden, da es nunmehr erstmals vorgelegt wird.

2. 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 Gemeindenräte und Kreistage in Nordrhein-Westfalen zutrifft – 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 3; vgl. LT-Drs. 18/9089, S. 3. –

Zudem werden Zahlenreste unter 0,5 durchweg nicht berücksichtigt (starre Grenze).



– 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. –

II. Sitzzuteilungsverfahren als Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich

1. 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 prozentualem 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. LT-Drs. 18/9089, S. 3. –

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 geläufigen 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.

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.

Im Übrigen kommt es hierdurch nicht etwa zu einem Verstoß gegen die Unmittelbarkeit der Wahl. Bei der Umrechnung von Stimmen wird sich nicht eines Zwischenschritts bedient, der dem Einsatz von „Wahlmännern“ gleichkommt, sondern es erfolgt wie auch bei anderen mathematischen Verfahren (abseits von d'Hondt) lediglich eine mehrstufige Berechnung zur Verteilung von Restsitzen. Dass bei dem zweiten Berechnungsschritt an die



im ersten Schritt herangezogenen Werte mit angeknüpft wird, ist verfassungsrechtlich unbedenklich, zumal es nicht zu einem negatives Stimmgewicht oder einem inversen Erfolgswert führt. Schließlich erzeugt das Verfahren auch keine erwartungswidrigen Ergebnisse; dass es einen anderen Ansatz als etwa Sainte-Laguë/Schepers bei der Restsitzvergabe wählt, ist gerade Sinn und Zweck des neuen Modells, das für den Wähler im Voraus mit seinen systemimmanenten Vor- und Nachteilen einsehbar sowie nachvollziehbar ist. Der Begriff der Unmittelbarkeit würde gravierend überdehnt, wenn das Einziehen einer zusätzlichen mathematischen Zwischenrechnung oder das Anknüpfen an vorab bereits einbezogene Stimmwerte per se einen verfassungsrechtlich relevanten Verstoß begründen würde, auch wenn das daraus resultierende Gesamtergebnis unzweifelhaft dem Anspruch der Unmittelbarkeit genügt.

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.

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 zuvorderst 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.

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.

2. 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 sorgt das neue Verfahren dafür, dass es keine „faktische Sperrklausel“ mit einem festen Wert gibt, der etwa bei der Methode nach Sainte-Laguë/Schepers bei 0,5 liegt (feste Grente bei Auf- und Abrunden). Die Berechnungsweise im Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich schließt folglich nicht aus, dass im Einzelfall eine gleich hohe oder gar höhere „faktische Sperrklausel“ anfällt. Allerdings liegt hierin noch kein Verstoß gegen die aufgezeigten verfassungsrechtlichen bzw. -gerichtlichen Vorgaben. Denn es ist jedem Berechnungsverfahren immanent, durch die jeweiligen Restzuweisungsregeln eine gewisse Nichtberücksichtigung von Stimmen zu bewirken. Entscheidend ist vielmehr, ob die durch das Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich entstehenden Nichtberücksichtigungen so hoch ausfallen, dass sie als unzulässige „faktische Sperrklausel“ anzusehen sind. Dafür liegen zum jetzigen Zeitpunkt keine durchgreifenden Hinweise vor.

Schließlich 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. Vor allem das Auftreten des Populations-Paradoxons, das Verstöße der Bevölkerungsmonotonie nach sich zieht, ist nicht vollständig zu verhindern.

III. Vergleich und Einordnung

Wie soeben dargestellt, sind sowohl das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers als auch das Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich mit Vor- und Nachteilen behaftet. Hinsichtlich des neuen Verfahrens ist positiv einzustellen, dass die Quotenbedingung optimal erfüllt und bezüglich der Restsitze der relative Abstand zwischen Idealanspruch und tatsächlichen Sitzen anstelle des absoluten Abstandes minimiert wird. Dies 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.

Allerdings kommt es 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 des Landesgesetzgebers scheint eine Entscheidung zugunsten der Implementierung des vorgeschlagenen Quotenverfahrens mit prozentualem Restausgleich vor diesem Hintergrund unproblematisch.

Die vorgeschlagene Neuregelung erscheint zudem deutlich weniger weitgehend als etwa eine Wiedereinführung des Höchstzahlverfahrens nach d’Hondt, das regelmäßig einseitig eine überproportionale Privilegierung größerer Parteien bewirkt und nicht zu empfehlen ist. 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 Stellungnahme 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 Stimmanteil	44,2 %	26,9 %	10,8 %	7,5 %	4,0 %	3,4 %	2,5 %	0,7 %
$I_p = \frac{s_p}{G} * m$	$I_a = \frac{74801}{169332} * 74$ ≅ 32,689	$I_b = \frac{45564}{169332} * 74$ ≅ 19,912	$I_c = \frac{18341}{169332} * 74$ ≅ 8,015	$I_d = \frac{12671}{169332} * 74$ ≅ 5,537	$I_e = \frac{6730}{169332} * 74$ ≅ 2,941	$I_f = \frac{5739}{169332} * 74$ ≅ 2,508	$I_g = \frac{4244}{169332} * 74$ ≅ 1,855	$I_h = \frac{1242}{169332} * 74$ ≅ 0,543
Sitzansprüche nach Sainte- Laguë/Sche- pers in Dar- stellung als Divisor- methode mit Standardrun- dung:	32	20	8	6	3	2	2	1
Sitzansprüche beim Quoten- verfahren mit prozentualem Restaus- gleich:	33	20	8	6	3	2	2	0



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). –

G. Fazit

Die Wahl eines bestimmten Sitzzuteilungsverfahrens ist verfassungsrechtlich nicht vorgegeben. Keines der vorhandenen Modelle vermag dem Ideal der Erfolgswertgleichheit absolut gerecht zu werden. Der Landesgesetzgeber ist daher in der Wahl zwischen den verfassungsrechtlich 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.

Vorliegend ist das neuartige Verfahren tendenziell für die größeren Parteien günstiger, wohingegen die bisherige Berechnungsweise kleinere Parteien stärkte, wobei sich beide Verschiebungen in dem aufgezeigten gesetzgeberischen Spielraum bewegen. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben sind durch die Einführung des Quotenverfahrens mit prozentualem Restausgleich gewahrt, und dessen Ausgestaltung ist mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit vereinbar. Auch der Unmittelbarkeitsgrundsatz bleibt gewahrt und voraussichtlich wird keine unzulässige „faktische Sperrklausel“ konstituiert.