



BAYERISCHER LANDTAG

Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport

79. Sitzung

Mittwoch, 18. Oktober 2017, 10.07 bis 12.40 Uhr

**Anhörung
zum Thema:**

„Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen im Freistaat“

Den Vorsitz führt Abg. Dr. **Florian Herrmann** (CSU)

Inhaltsverzeichnis

Sachverständige	3
Fragenkatalog	4
Anlagenverzeichnis	5
Anhörung „Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen im Freistaat“	6

Sachverständige

<p>Dr. Thomas Gößl Landeswahlleiter Präsident des Bayerischen Landesamtes für Statistik Fürth</p>	<p>Manuel Kronschnabel, Dipl.-Pol Doktorand am Institut für Politische Wissenschaft, Lehrstuhl für Politische Wissenschaft I (Prof. Dr. Sturm) Friedrich-Alexander Universität Erlangen-Nürnberg</p>
<p>Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M. Institut für Staatsrecht, Verfassungslehre und Rechtsphilosophie Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Internationales Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie Universität Heidelberg</p>	<p>Prof. Dr. Matthias Rossi Juristische Fakultät Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungs- recht, Europarecht sowie Gesetz- gebungslehre Universität Augsburg</p>
<p>Prof. Dr. Johannes Grabmeier Diplom-Mathematiker Professor für Wirtschaftsinformatik Technische Hochschule Deggendorf</p>	<p>Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger Juristische Fakultät Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht und Öffentliches Wirtschafts- recht Universität Augsburg</p>
<p>Prof. Dr. Hans-Detlef Horn Fachbereich Rechtswissenschaften Institut für Öffentliches Recht Philipps-Universität Marburg</p>	

Fragenkatalog

1. Welche Sitzzuteilungsverfahren sind im Rahmen des Bayerischen Kommunalwahlrechts denkbar? Welche Vor- und Nachteile haben die jeweiligen Sitzzuteilungsverfahren hinsichtlich der Repräsentation von Parteien und Wählergruppen?
2. Durch welches Sitzzuteilungsverfahren wird der Wählerwille am besten abgebildet (bitte Erläuterungen mit Beispielrechnungen für Bezirkstage, Kreistage und für Stadt-/Gemeinderäte anhand unterschiedlicher Ratsgrößen)?
3. Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Größe der Gemeinderäte, Kreis- und Bezirkstage und der nötigen Zahl der Stimmen, um in das jeweilige Gremium einzuziehen? Welche Unterschiede bestehen gegebenenfalls zu anderen Bundesländern?
4. Sind bei einem Sitzzuteilungsverfahren nach d'Hondt Listenverbindungen verfassungsrechtlich zwingend zuzulassen?
5. Ist die Einführung weiterer Eintrittshürden (beispielsweise in Form einer expliziten Sperrklausel) bei Kommunalwahlen aus Ihrer Sicht erforderlich und verfassungsrechtlich vertretbar? Ist ein Mischverfahren aus d'Hondt und Hare/Niemeyer (erster Sitz oder die ersten Sitze nach d'Hondt, weitere Sitzverteilung nach Hare/Niemeyer) sinnvoll und verfassungsrechtlich vertretbar und wie könnte dies umgesetzt werden?
6. Sollten Kommunen selbst entscheiden können, welches Sitzzuteilungsverfahren sie anwenden möchten? Wenn ja, wie kann dies umgesetzt werden?
7. Wie hat sich die Anzahl der Parteien und Wählergruppen in den Räten im Vergleich der Kommunalwahlen 2008 und 2014 entwickelt?
8. Gibt es Erkenntnisse, dass in den vergangenen Jahren eine Zersplitterung der Kommunalparlamente und dadurch eine Einschränkung der Arbeitsfähigkeit der Kommunalparlamente eingetreten ist?

Anlagenverzeichnis

Anlage 1	
Stellungnahme Dr. Thomas Gößl	
Landesamt für Statistik	33
Anlage 2	
Stellungnahme Prof. Dr. Johannes Grabmeier	
Technische Hochschule Deggendorf	73
Anlage 3	
Stellungnahme Prof. Dr. Bernd Grzeszick	
Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg	105
Anlage 4	
Stellungnahme Prof. Dr. Hans-Detlef Horn	
Philipps-Universität Marburg	121
Anlage 5	
Stellungnahme Dipl.-Pol. Manuel Kronschnabel	
Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg	144
Anlage 6	
Stellungnahme Prof. Dr. Matthias Rossi	
Universität Augsburg	177
Anlage 7	
Stellungnahme Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger	
Universität Augsburg	196

(Beginn: 10.07 Uhr)

Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU): Guten Morgen, meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige, natürlich auch die Damen und Herren von den Medien! Wir führen heute eine Sachverständigenanhörung zu nichts Unbedeutenderem als dem Sitzzuteilungsverfahren bei den Kommunalwahlen in Bayern durch. Zugrunde liegt ein Antrag der GRÜNEN, dem wir einstimmig zugestimmt haben. Ich bedanke mich deshalb schon einmal sehr herzlich bei den Expertinnen und Experten, die mit ihrem Sachverstand dazu beitragen, die Diskussion voran- und irgendwann einmal zu ihrem Abschluss zu bringen, vor allem für die schriftlichen Stellungnahmen, die sie zur Vorbereitung eingereicht haben und die uns sehr weiterhelfen. Sie sind heute hier und stehen Rede und Antwort.

Die heutigen Beiträge werden in einem Wortprotokoll aufgezeichnet, sodass wir dann zusammen mit Ihren schriftlichen Stellungnahmen ein Kompendium bekommen, in dem man sich sehr umfassend über Fragen der Sitzzuteilungsverfahren aus empirischer, mathematischer und rechtlicher Sicht informieren kann. Damit entsteht ein Nutzen für diese gesamte Diskussion; denn darauf werden sicherlich auch andere später zugreifen. Für uns ist das natürlich wichtig, weil wir in einer der nächsten Sitzungen die Änderungen für das Kommunalwahlrecht insgesamt beraten werden; dazu liegt nämlich eine Reihe von Änderungsanträgen vor, die aber heute nicht Gegenstand sind. Heute geht es ausschließlich um die Frage des Sitzzuteilungsverfahrens.

Ich würde alle Sachverständigen bitten, sich möglichst kurz zu fassen. Wir haben tatsächlich bei unseren Anhörungen immer einen straffen Zeitrahmen. Aber ich kann aus der Vergangenheit berichten, dass es innerhalb des Zeitfensters immer ganz gut geklappt hat. Wir haben die Anhörung heute bis etwa 12.30 Uhr terminiert. Ich möchte Sie zunächst eingangs um kurze Statements bitten. Später wird es sicherlich noch mehr Gelegenheit zu einer Stellungnahme geben, weil Beiträge und Fragen von den Kolleginnen und Kollegen kommen werden. – Der Fragenkatalog ist Ihnen bekannt; die meisten von Ihnen haben dazu schon in ihren Statements Stellung genommen. Ich würde Sie bitten, auf den Schwerpunkt einzugehen, auf die zentrale Botschaft, die Sie für uns aus Ihrer fachlichen Perspektive haben.

Der Ausgangspunkt unserer Überlegungen zum Sitzzuteilungsverfahren war der Änderungsantrag der CSU-Fraktion, von dem aktuellen Verfahren Hare/Niemeyer zum Modell d'Hondt zurück zu wechseln. Grund dafür war letztlich die Beobachtung einer größeren Fragmentierung, einer stärkeren Zersplitterung der kommunalen Gremien. Deshalb wäre die erste Frage, ob das zutrifft, ob es empirische Daten dafür gibt, dass es wirklich eine stärkere Zersplitterung gibt, und ob das ein Problem in der Praxis ist; denn nur, wenn es ein Problem ist, muss man es irgendwie lösen. Es kann ja auch sein, dass es gar kein Problem ist – dass es also einerseits stimmt, dass die kommunalen Gremien stärker zersplittern, aber dass es andererseits gar kein Problem ist –, oder umgekehrt, wie auch immer. Da würde uns Ihr Input interessieren – und dann natürlich in der Folge die Frage, wie man das löst. Wenn es also eine Tendenz zur Zersplitterung gibt, die man nicht so gerne hat, ist die Frage, welche Lösungsmöglichkeiten es gibt. Hier geht es dann konkret um die Frage, welches Auszählungsverfahren – in Anführungszeichen – "gerecht" ist, welches verfassungsrechtlich zulässig ist, ob möglicherweise Mischverfahren sinnvoll sind und so weiter und so fort.

Deshalb habe ich mir hinsichtlich der Reihenfolge der Statements überlegt, vorzuschlagen, ausgehend von der Empirie über die Mathematik zur Juristerei zu kommen. Empirie würde für mich heißen: Herr Dr. Gößl referiert als Landeswahlleiter als erster. Dann würde ich, wenn gewünscht, die kommunalen Spitzenverbände ums Wort bitten – Gemeindetag, Städtetag, Landkreistag, Bezirktetag –, die die unmittelbarste Erfahrung haben. Wir kennen natürlich Ihre schriftlichen Statements, aber zwei, drei Sätze aus Ihrer Sicht wären interessant. Dann wäre die Reihe an Herrn Kronschnabel, der sich mit der Thematik auch empirisch befasst hat, anschließend an Herrn Prof. Grabmeier, der uns sehr viel zu den mathematischen Zusammenhängen erläutern kann – Mathematik und Gerechtigkeit sozusagen. Anschließend würden wir zu den Staatsrechtlern kommen: Prof. Wollenschläger und Prof. Rossi, Prof. Horn und Prof. Grzeszick. Dann wären wir auch schon durch. – Sie erkennen aus der Namensliste sicherlich, dass wir ein stattliches Programm haben. Aber wenn wir uns alle konzentrieren, bekommen wir das gut hin.

Stv. Vorsitzende Eva Gottstein (FREIE WÄHLER): Ich freue mich, dass es heute zu dieser Anhörung kommt. Wir – die FREIEN WÄHLER, aber auch alle, die den Antrag auf die Anhörung unterstützt haben, also die SPD und die GRÜNEN – waren nicht davon begeistert, zu erfahren, dass ein Rückschritt – so

unsere Sicht – vorgenommen werden soll, nachdem sich die Änderung des Systems im Jahr 2010 sehr bewährt hat. Uns war bewusst, dass wir vielleicht nicht so viele Argumente haben; deswegen haben wir eine Anhörung gewünscht, der wir ergebnisoffen entnehmen werden, was die Vorteile bzw. die Nachteile einer Umstellung wären. Ich denke – das ist jetzt eine Vorwegnahme; mal schauen, wie es ausgeht –, dass sich das System bewährt hat. Ich hoffe – das schreibt Ihnen natürlich nichts vor –, dass wir zu diesem Ergebnis kommen. Auf jeden Fall haben wir dann eine sachliche Grundlage, auf der wir weiterdiskutieren werden. Insofern danke auch ich allen Sachverständigen, die uns ihre Zeit zur Verfügung stellen. Ich bin gespannt auf Ihre Erläuterungen. – Sie wissen, es gibt Kaffee und einen Imbiss und trotz des heiklen Themas eine hoffentlich nette Atmosphäre.

Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU): Vielen Dank. – Für die Atmosphäre werden wir sicherlich sorgen. – Ich bin mir nicht ganz sicher, ob ich die Vertreter der Medien begrüßt habe; ich begrüße Sie alle ganz herzlich – Sie sind ja zahlreich anwesend – wie auch den Vorsitzenden des Rechtsausschusses, den Kollegen Schindler, der heute auch anwesend ist. – Dann starten wir, würde ich sagen.

Lieber Herr Dr. Gößl, Sie waren früher in anderer Funktion, nämlich zum Thema Glücksspielrecht, öfter mal im Landtag. Ich möchte jetzt keine Witze über den Zusammenhang zwischen Glücksspielrecht und Ihrer jetzigen Funktion als Landeswahlleiter machen. Ich gratuliere Ihnen zu dem neuen Amt, das Sie noch nicht so lange ausüben, und begrüße Sie ganz herzlich. Bitte, Herr Dr. Gößl.

SV Dr. Thomas Gößl (Bayerisches Landesamt für Statistik): Ich danke für die Begrüßung und die Möglichkeit, bei der heutigen Anhörung die empirischen Daten des Landesamts für Statistik zu den Kommunalwahlen vorzustellen. Aus meiner Sicht kann und muss in dieser Verwendung und Anwendung der empirischen Daten wohl die Hauptaufgabe, der Hauptbeitrag liegen. Eine Stellungnahme zu verfassungsrechtlichen oder rechtspolitischen Fragen möchte ich jetzt nicht abgeben, auch nicht als Landeswahlleiter, der für die ordnungsgemäße Durchführung der Wahlen verantwortlich ist. Damit würde ich ganz kurz auf die Frage eingehen: Was sind die Schwerpunkte unserer Ausarbeitung, die wir aufgrund der Anfrage des Ausschusses erstellt haben? Sie fiel in die heiße Phase der Vorbereitung und Durchführung der Bundestagswahlen. Bei Herrn Kreuzholz als Stellvertretendem Landeswahlleiter und Frau Lamprecht als Stellvertreterin im Sachgebiet Wahlen möchte ich mich hier dafür bedanken,

dass sie diese Ausarbeitung hier so zuverlässig vorbereitet haben.

Wir haben auf der Basis der Ergebnisse der Kommunalwahlen 2013 und 2014, also der Bezirkswahlen 2013 und der Gemeinde- und Landkreiswahlen 2014, zunächst, wie im Fragenkatalog erbeten, Proberechnungen zur Wirkweise der drei verschiedenen Sitzzuteilungsverfahren angestellt, wie sie bisher in Deutschland angewandt werden: Das sind die Verfahren Hare/Niemeyer, das klassische Quotenverfahren, das Verfahren d'Hondt, das bekannte Divisorverfahren, und Sainte-Laguë/Schepers, ebenfalls ein Divisorverfahren. Zu den Vor- und Nachteilen dieser drei Verfahren werden sich die weiteren Sachverständigen noch im Einzelnen äußern. Wir sind davon ausgegangen, dass die unterschiedlichen Wirkweisen der Verfahren – das eine ist mehrheitsfördernd, das andere proportional treuer oder größenneutraler – nicht per se als positiv oder negativ zu bewerten sind, sondern dass es eine politische Entscheidung ist, welchem Repräsentationsprinzip der Vorrang zukommen soll.

Wir haben unsere Proberechnungen auch aus Kapazitätsgründen zunächst auf den Bezirk Mittelfranken beschränkt und dort die Ergebnisse des Bezirks, aller Landkreise und kreisfreien Städte sowie aller Gemeinden des Landkreises Fürth zugrunde gelegt. Das ist keine zufällige Anknüpfung an den Sitz des Landesamts für Statistik, sondern dient dem Zweck, die Bandbreite aller Größenklassen von Ratsgremien zu erschließen.

Wir haben eine Sitzzuteilung nach Hare/Niemeyer, nach d'Hondt und nach Sainte-Laguë/Schepers aufgrund der Stimmenzahlen, die die einzelnen Wahlvorschläge in den Gemeinden und Landkreisen und im Bezirk erhalten haben, probegerechnet. In Frage 5 werden noch Mischverfahren zwischen d'Hondt und Hare/Niemeyer thematisiert; auch nach diesem Mischverfahren haben wir probegerechnet. Wir haben noch ein eigenes Mischverfahren hinzugezogen, das wir in Skandinavien, in Dänemark gefunden haben. Es wirft methodisch weniger Probleme auf, weil es zwei Divisorverfahren verbindet. Wir haben also die Auswirkungen für diese fünf Sitzzuteilungsverfahren berechnet. Das können Sie in den Anlagen zu unserem schriftlichen Statement im Einzelnen studieren.

Nachdem hier gebeten wurde, zunächst auf die Frage einzugehen, wie sich die Zahl der Parteien und Wählergruppen in den Kommunalparlamenten entwickelt hat, möchte ich gleich auf diese Kernfrage übergehen, die letzte Frage, die Frage 7 aus unserer Sicht. Hier haben wir natürlich keine Proberech-

nungen angestellt, sondern die Ergebnisse der Bezirkswahlen 2008 und 2013 sowie der Gemeinde- und Landkreiswahlen 2008 und 2014 für ganz Bayern, also alle sieben Bezirke, alle Landkreise und alle kreisfreien Städte verglichen. Danach hat sich nach unseren Zahlen ergeben: Die Zahl der erfolgreichen Wahlvorschläge bei Bezirkswahlen in Bayern hat sich zwischen 2008 und 2013 in zwei Bezirken um eine Partei bzw. Wählergruppe erhöht – das sind die Bezirke Oberfranken und Mittelfranken. In den anderen Bezirken blieb die Situation konstant. Die Zahl der Parteien und Wählergruppen auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte hat sich im gleichen Zeitraum zwischen 2008 und 2014 in 24 Räten erhöht, in 22 verringert und in den restlichen 50 Gremien blieb sie identisch. Wir haben dem schriftlichen Statement eine Tabelle 2 beigelegt, in der sämtliche Gremien, in denen es zu Änderungen gekommen ist, im Einzelnen vorgetragen sind. – Mit diesen Hinweisen auf das Ergebnis unserer Zahlen zu dieser Frage möchte ich es für diese ersten Worte belassen.

Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU): Vielen Dank, Herr Dr. Gößl. Dann würde ich die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände bitten, deren Mitgliedsgemeinden, -Landkreise und -Bezirke von der Thematik unmittelbar betroffen sind. Vom Städtetag ist, glaube ich, niemand anwesend – oder ist noch jemand versteckt hier im Raum? – Das ist nicht der Fall. Dann würde ich Sie einfach der Reihe nach ums Wort bitten. Vielleicht beginnen wir mit dem Gemeindetag, Herrn Dr. Gaß.

Dr. Andreas Gaß (Bayerischer Gemeindetag): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren! Angesichts des anwesenden Sachverständigen aus Rechtswissenschaft und Mathematik will ich mich auf die Empirie beschränken und kann aus dem Mitgliederbereich des Bayerischen Gemeindetags diese Dreiteilung bestätigen, die Herr Präsident Dr. Gößl schon ausgeführt hat: Wir haben auf der einen Seite die Mitglieder, bei denen die Anzahl der Parteien und Wählergruppen bei den letzten Wahlen konstant geblieben ist. Wir haben Mitglieder, vor allem die größeren Städte und Gemeinden, bei denen die Zahl der Parteien und Wählergruppen angestiegen ist. Das kann natürlich zu einem administrativen Mehraufwand im Sitzungsdienst oder auch im Einzelfall zu komplizierteren Meinungsbildungen in den Gremien führen. Andererseits ist das auch Ausdruck der zunehmenden Pluralität innerhalb der Bürgerschaft, der Wählerschaft. Dann haben wir vor allem bei den kleineren Gemeinden zunehmend Tendenzen zu sogenannten Ein-

heitslisten, bei denen Parteien und Wählergruppen nicht mehr jeweils eine Liste aufstellen, sondern gemeinsam Kandidaten für eine Liste finden. – Das ist eigentlich das Spektrum, das man für den Bayerischen Gemeindetag feststellen kann. – Vielen Dank.

Irmgard Gihl (Bayerischer Bezirkstag): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren! Der Hauptausschuss im Bayerischen Bezirkstag hat sich mit der Frage der Sitzzuteilungsverfahren intensiv beschäftigt. Die Berechnungen auf Basis der Bezirkswahlen 2013 zu den drei anerkannten Sitzzuteilungsverfahren haben sehr deutlich gezeigt, dass es bei jedem Verfahren zu Ungleichheiten kommen kann, was damit zusammenhängt – das werden die Experten noch im Einzelnen ausführen –, dass die Umrechnung der Stimmenanzahl auf die zu verteilenden Sitze regelmäßig zu Bruchteilen und damit notwendig zu Auf- oder Abrundungen führt. Wir begrüßen daher die Durchführung der Expertenanhörung, in der die Vor- und Nachteile im Einzelnen bewertet werden. Der Hauptausschuss des Bayerischen Bezirkstags hat entschieden, dass wir uns für die Beibehaltung des bisherigen Verfahrens aussprechen, wenn kein Verfahren nachgewiesen werden kann, das zu gerechteren Ergebnissen führt. – Vielen Dank.

Michael Graß (Bayerischer Landkreistag): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren! Auch wir bedanken uns für die Möglichkeit, an dem Anhörungsverfahren teilzunehmen. Es hat ja doch für die gesamte kommunale Familie erhebliche Bedeutung. Wir haben die Frage bei uns intensiv diskutiert und festgestellt, dass die Pluralität in der Gesellschaft zunimmt, wie auch von Herrn Dr. Gößl und dem Kollegen bereits gesagt wurde. Das zeigt sich auch in den Gremien: Es gibt manchmal mehr, manchmal weniger kleinere Gruppen. Das Ergebnis unserer Diskussion war, dass es nicht zu einem unzumutbaren Verwaltungsaufwand oder gar zu einer Funktionsunfähigkeit der Gremien führt. Davon kann man nicht sprechen. Insoweit sprechen wir uns für Kontinuität und gegen eine Änderung des jetzigen Wahlverfahrens aus. – Danke schön.

SV Dipl.-Pol. Manuel Kronschnabel (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren! Herzlichen Dank für die Einladung zur heutigen Experteneinladung. Ich bin Dok-

torand an der Friedrich-Alexander-Universität in Erlangen am Institut für Politikwissenschaften und forsche dort seit etwa zweieinhalb Jahren zu Sitzteilungsverfahren und Parteiensystem mit dem Schwerpunkt auf der kommunalen Ebene in Bayern und zu den konkreten Erfahrungen mit dem Wechsel des Verfahrens 2010 von d'Hondt auf Hare/Niemeyer. Meine Forschungsarbeit untersucht also im Wesentlichen einen Großteil der Fragen in Ihrem Fragenkatalog.

Ich möchte Ihnen jetzt bislang noch unveröffentlichte Forschungsergebnisse vorstellen, die vielleicht für diese Anhörung wie auch Ihren weiteren Entscheidungsprozess hilfreich sein könnten. Dazu möchte ich in meinem Eingangsstatement auf drei Punkte zusammenfassend eingehen, die ich aus Sicht der Politikwissenschaft – da bin ich der einzige in der Runde – als bedeutungsvoll erachte und die vielleicht die rechtswissenschaftlichen und die mathematischen Erläuterungen, die wir später noch hören, sinnvoll ergänzen.

Zum einen möchte ich auf die Entwicklung des bayerischen kommunalen Parteiensystems zu sprechen kommen. In meiner laufenden Forschungsarbeit habe ich die Entwicklung von Parteiensystemen über drei Kommunalwahlen, also seit 2002 sogar, in den 25 kreisfreien Städten, den 42 kreisangehörigen Städten mit über 20.000 Einwohnern – dort gehören dem Rat mindestens 30 oder mehr Personen an – sowie in den sieben bayerischen Bezirkstagen untersucht, also insgesamt 74 Parteiensysteme. Sie haben die Ergebnisse dieser Untersuchung auch in meiner Stellungnahme in komprimierter Form auf S. 21/22 vorliegen.

Mein Fazit aus dieser empirischen Untersuchung ist, dass eine Entwicklung hin zu einer verstärkten Zersplitterung bayerischer Kommunalvertretungen zweifelsohne vorliegt. Man kann sagen: Das bayerische kommunale Parteiensystem unterliegt bereits seit 2002, nicht erst seit 2008, einem Wandel hin zu einer stärkeren Ausdifferenzierung. Der Wechsel des Verfahrens 2010 für die Kommunalwahl 2014 bzw. für die Bezirkstagswahl 2013 ist nicht ursächlich für diese Entwicklung, aber ein Stück weit war sie 2014 ein Katalysator hierfür.

Wie kann man die Zersplitterung eines Parteiensystems messen? – Es gibt international gültige Struktureigenschaften von Parteiensystemen, an denen ich mich orientiert habe. Sie zeigen auf, dass die Anzahl der in Kommunalparlamenten vertretenen Parteien über die letzten drei Wahlen teils deutlich gestiegen ist, dass die Fragmentierung – sie gilt in der Politikwissenschaft ja als die zentrale Eigenschaft

von Parteiensystemen, die eine Zersplitterung anzeigt – ebenfalls deutlich gestiegen ist. Zugleich verlieren die beiden großen Parteien zunehmend an Mandatsanteilen auf der kommunalen Ebene. Dieser sogenannte Konzentrationsgrad ist immer ein Hinweis auf eine steigende Zersplitterung des Parteiensystems.

Zu guter Letzt möchte ich bei diesen Eigenschaften der Parteiensysteme noch auf die Erfolgsquote hinweisen. Sie zeigt an, welcher Anteil der antretenden Parteien letztendlich den Einzug geschafft hat. Dies waren 2014, also bei der letzten Wahl, rund 99 % aller antretenden Parteien in den 67 untersuchten Städten. Das heißt: 198 von 201 Wahlvorschlägen in den Stadträten und 261 von 262 Wahlvorschlägen in den kreisangehörigen Städten über 20.000 Einwohner haben letztendlich Erfolg gehabt. – Das lässt sich so weit als Fazit für die Beantwortung der Frage 7 – wie hat sich die Anzahl der Parteien entwickelt? – und eines Teils von Frage 8 – Erkenntnisse für eine Zersplitterung – festhalten.

Nichtsdestotrotz lässt diese empirisch festgestellte Fragmentierung und steigende Parteienanzahl keine direkten Rückschlüsse auf die Arbeitsfähigkeit von Kommunalparlamenten zu. – Damit wäre ich bei meinem zweiten Punkt. Schlichtweg fehlt eine empirische Studie zur Einschränkung der Funktionsfähigkeit kommunaler Parlamente infolge dieser zunehmenden Zersplitterung. Die Teilfrage 8 – gibt es Einschränkungen? – kann nicht abschließend beantwortet werden.

In diesem Zusammenhang möchte ich ein anderes Bundesland erwähnen, nämlich Nordrhein-Westfalen. Dort hat man in den letzten Jahren seit 2014 die gleiche Thematik diskutiert, eben auch die Zersplitterung der Kommunalparlamente und die Einschränkung der Arbeitsfähigkeit. Dort hat die Landtags-SPD 2014 eine Studie in Auftrag gegeben, die nachprüfen soll, wie zersplittert das kommunale Parteiensystem in Nordrhein-Westfalen ist und wie sich das auf die Funktionsfähigkeit auswirkt. Da dieser Referenzfall sehr interessant für die Diskussion hier in Bayern ist, wie ich finde, möchte ich kurz drei Punkte dieser Nordrhein-Westfalen-Studie festhalten: Vergleicht man die Struktureigenschaft der kommunalen Ebene in Nordrhein-Westfalen mit der bayerischen, zeigt sich kaum ein Unterschied im Parteiensystem. Sie können das auf Seite 25 sehen. Tendenziell sind die bayerischen Kommunalparlamente sogar fragmentierter als die in Nordrhein-Westfalen. Zum anderen hat die Studie aus Nordrhein-Westfalen ergeben, dass die Funktionsfähigkeit durch Kleinst- und Splitterparteien in Nordrhein-Westfalen durchaus bedroht ist. Der

Autor der Studie sagt, die zunehmende Fragmentierung schade der Ratseffizienz, erschwere die Mehrheitsfindung, stelle die Ehrenamtlichkeit des Ratsmandats infrage, und darüber hinaus trügen Kleinstparteien nur wenig Konstruktives zur Kommunalpolitik bei. Vielmehr seien sie überfordert. – Die Konsequenz dieser Studie in Nordrhein-Westfalen war, dass der Landtag die Einführung einer kommunalen 2,5%-Sperrklausel mit breiter Mehrheit von SPD, CDU und GRÜNEN beschlossen hat.

Was lässt sich damit für die Situation in Bayern festhalten? – Ich habe versucht, das in meiner Stellungnahme aufzuzeigen. Die Kollegen von der Rechtswissenschaft werden das bestimmt noch deutlicher aus verfassungsrechtlicher Sicht sagen. Die Rechtsprechung hat bislang noch keinen allgemeingültigen, konkreten Maßstab für die Proportionalität gesetzt. Aber die überwiegende Meinung auch der heutigen Experten – davon gehe ich aus – geht dahin, dass ein möglichst gleicher Erfolgswert jeder Stimme gesehen wird. In diesem Zusammenhang wird d'Hondt durch seine tendenzielle Bevorzugung großer Parteien zu Recht kritisiert.

Zugleich – das möchte ich persönlich hier anbringen – sehe ich etwas kritisch, dass in der Rechtsprechung der sogenannte Ultra-Proporz-Effekt zu wenig thematisiert wird. Der Ultra-Proporz-Effekt ist die systemimmanente Möglichkeit, dass bei Hare/Niemeyer und bei Sainte-Laguë/Schepers Parteien mit nur einem winzigen Stimmenbruchteil eines Mandatsanspruchs dennoch die Chance haben, ein Mandat zu erhalten, und somit der Erfolgswert der Wählerstimmen für diese Kleinstparteien teilweise bis zum vierfachen Wert anderer Wählerstimmen anwachsen kann. Ich habe das in meiner Stellungnahme am Beispiel der Oberpfalz – Seite 8 – oder von München – auf Seite 27/28 – mal dargestellt. Das Problem des Ultra-Proporz-Effekts ist also nicht nur theoretischer Natur, sondern kommt in der Praxis sehr häufig vor. – Zu den weiteren Aspekten werden wir bestimmt noch etwas hören.

Abschließend möchte ich aus Sicht der Politikwissenschaft auch vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse, die ich seit 2002 für die 74 untersuchten Kategorien herausgefunden habe, empfehlen, die Entscheidung, welches Sitzverteilungsverfahren Sie künftig nehmen wollen, nicht allein aus mathematisch-proportionaler Sicht zu treffen, sondern das Ganze aus einer Gesamtperspektive unter Berücksichtigung des Wahlsystems, des Parteiensystems, des Verfas-

sungsrechts und der Mathematik zu beurteilen. – Vielen Dank.

SV Prof. Dr. Johannes Grabmeier (Technische Hochschule Deggendorf): Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren! Auch von mir herzlichen Dank für die Einladung, der ich gerne gefolgt bin. Wenn ich es richtig sehe, bin ich der einzige Mathematiker in dieser Runde, und da ist es mir ein besonderes Anliegen, den aktuellen wissenschaftlichen Stand der Wahlmathematik zu diesem Thema zu präsentieren in der Hoffnung, dass die Rezeption dieser Erkenntnisse, die aus meiner Sicht durchaus verbesserungsfähig ist, bei den Gesetzgebern, den Gerichten und Juristen sowie bei den Politikwissenschaftlern heute vorangebracht werden kann. Ich habe mir also ein großes Ziel gesetzt; denn dann werden die aufgeworfenen Fragen einfacher zu beantworten sein. Die Mathematik hat hier selbstverständlich eine dienende Rolle, aber wenn die Verfassungsvorgaben auf eindeutige Weise in mathematische Modelle umsetzbar sind, sind die notwendigen Schlussfolgerungen auch ernst zu nehmen. Das ist hier der Fall; es fehlt da und dort noch an der nötigen Rezeption.

Allgemein bekannt ist, dass nach den Verfassungsvorgaben das Prinzip der gleichen Wahl gilt. (Die folgenden Erläuterungen werden parallel zur Präsentation – siehe Anlage – gegeben) Schon 1952 hat das Bundesverfassungsgericht die Erfolgswertgleichheit aller Wählerstimmen abgeleitet: Alle Wähler sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben. (Folie 2/28) Darüber gibt es, soweit ich die Expertisen von den Juristen gelesen habe, keinerlei Dissens an dieser Stelle. Weniger bekannt ist, dass die Mathematik das vollständig modellieren kann. Den gleichen Einfluss einer Wählerstimme kann man ganz leicht feststellen. Ich habe dazu in der Ausarbeitung ein leichtes Beispiel konstruiert, das sich aber im Prinzip am Bezirkstag von Niederbayern orientiert. Das werden wir noch sehen. Wir haben also eine Sitzzahl von 8 in diesem Beispiel, eine Gesamtstimmenzahl von 182, sodass sich 4,4 % als der Einfluss eines Wählers für einen Sitzanteil errechnen. Bei einer Sitzverteilung, die hier für die fünf Parteien mit 4, 2, 1, 1, 0 angenommen worden ist, muss man den Einfluss vergleichen, den ein Wähler hat, der für eine Partei seine Stimme abgibt. Da (Folie 2/28) sehen wir unterschiedliche rote Zahlen: Partei 1 hat 4/89; das ist ein bisschen mehr, nämlich 0,0449. Am extremsten ist es bei der Partei P 4. Wenn man für sie eine Stimme abgegeben hat, hat sie 11 % Einfluss.

Die Einflusszahlen sollen aber alle gleich sein, gleich der ersten Zahl. Das muss man messen. Die Mathematik kann diese Differenzen messen, sie kann die Erfolgswertgleichheit für jede Sitzzuteilung, unabhängig vom Verfahren, messen. Die Verfahren spielen hier nur eine untergeordnete Rolle. Wichtig ist, dass man jedes Ergebnis, wie auch immer errechnet, vielleicht auch mit einem Mischverfahren, mit einer Gütezahl berechnen kann. Die werde ich auch kurz erläutern. Je kleiner diese Gütezahl ist, umso besser ist die Erfolgswertgleichheit berechnet, die von der Verfassung vorgegeben ist. Aufgrund dieser Tatsache ist meines Erachtens der Gesetzgeber sogar verpflichtet, das ernst zu nehmen und diese Zuteilungen und die Erfolgswertgleichheit aufgrund dieser mathematischen Modelle umzusetzen und andere Modelle aus Gründen der Demokratie zu untersagen. (Folie 3/28) Ich denke an die Ausschüsse in den Kommunen. Da kann sich jede Kommune eine eigene Geschäftsordnung wählen; das wäre der nächste Punkt.

Beim Bezirkstag von Niederbayern haben wir genau diese Probleme (Folie 4/28). Hier haben wir die Idealansprüche 8,963 für die CSU und so weiter. Hier gibt es elf Parteien für 18 Sitze. Da ist das Defizit, das hier mit Recht aufgedeckt worden ist, ein Problem. Die ganzzahligen Anteile werden sofort vergeben, das sind 13. Dann werden nach Hare/Niemeyer die roten, die fetten Zahlen vergeben: Die CSU kriegt den 14. Sitz, und das geht runter bis zur FDP, die einen Anspruch von 0,432 eines Mandats hat, aber nach Hare/Niemeyer doch einen ganzen Sitz bekommt. Der Erfolgswertgleichheit dieser Stimme ist dann das Verhältnis 5,56 – ein Achtzehntel, weil der Bezirkstag von Niederbayern 18 Sitze hat – geteilt durch 2,40, was hier der Wählerstimmenanteil ist. Das ergibt einen Faktor von 2,32.

Das ist natürlich mit Recht zu kritisieren. Die Frage ist, ob man das mit d'Hondt lösen kann. – Nein. (Folie 5/28) Wenn man das nämlich mit d'Hondt durchrechnet, wächst der Anspruch der CSU von 8,963 auf 11 Sitze. Da haben wir sogar eine Über-Über-Aufrundung zulasten der Bayernpartei und der Freien Demokraten. Der Bruchteilsanspruch der CSU von 0,963 Sitzen würde sogar das Dreifache ergeben, ist also noch extremer, wenn man auf diesen Aspekt Wert legt, als bei der FDP. Dennoch ist die Kritik, die vor allem vonseiten der CSU kommt, soweit ich das sehe, in Ordnung; da passt etwas nicht. Die Antwort gibt das Verfahren von Sainte-Laguë/Schepers; hier ist das ausbalanciert. Die CSU hat dann zehn – das ist immer noch eine Überauf-Überauf-rundung, aber nicht elf, sondern zehn – und die FDP fliegt raus aus dem Bezirkstag von Niederbayern.

Wenn also bei Hare/Niemeyer Zweifel an der gerechten Zuteilung angebracht sind, korrigiert das das Verfahren Sainte-Laguë/Schepers, das seit 2008 für die Wahl zum Bundestag eingesetzt wird, aber keinesfalls d'Hondt. (Folie 6/28)

Wir schauen uns jetzt das konstruierte Beispiel an, weil ich dieses Gütemaß erläutern möchte. (Folie 7/28) Das ist für mich der Schlüssel zum Erfolg, und da hoffe ich auf eine stärkere Rezeption. Wir haben hier die konstruierte Stimmenverteilung, die aber ein bisschen dem niederbayerischen Beispiel nachempfunden ist. Die Stimmenanteile finden Sie in der dritten Zeile. (Folie 8/28) Die Idealansprüche einer großen Partei sind 3,91, und die Partei 4 mit einem Anspruch von 0,4. Auch die bekommt hier wieder einen ganzen Sitz, sodass wir wieder einen Faktor von 2,5 haben. Da kann man die Berechtigung der Kritik der CSU-Fraktion wirklich sehen: Die Partei hat neun Stimmen, ein Mandat, und P 2 hat fast sechsmal so viel, aber nur zwei Mandate. Die Verhältnisse schauen im Einzelnen schon schrecklich aus. P 4 hat 5 % Stimmenanteil, aber 12, 5 % der Sitze (Folie 9/28), mehr als das Zweieinhalbfache. – Bei diesem Beispiel haben wir drei verschiedene Ergebnisse für die Verfahren Hare/Niemeyer, d'Hondt und Sainte-Laguë/Schepers, genau wie es in der Praxis im Bezirkstag von Niederbayern ist.

Welches ist nun entsprechend der Verfassungsvorgabe das beste? – Hier müssen wir bewerten, wie ich es schon gesagt habe. Gerne greift man – seien es die Gerichte, sei es in der nichtmathematischen Literatur – einzelne Vergleiche heraus. Das ist natürlich berechtigt, weil man da die Effekte ganz extrem sieht. Aber wir müssen die Erfolgswertgleichheit aller Wählerstimmen ins Auge fassen, und darum brauchen wir ein globales Maß. Wir müssen alle gleichzeitig betrachten. (Folie 10/28) In der Mathematik werden alle diese Einzelbeobachtungen zu einer Bewertungszahl zusammengefasst; mit dieser Zahl können wir die Güte, die Qualität feststellen.

Das rechne ich jetzt mal durch: Wir haben den Erfolgswert einer Stimme für Partei 1 vier Achtel (Folie 12/28) und müssen dividieren durch 89/182. Vier Achtel ist der Mandatsanteil, und Stimmen haben Sie 89 von 182. Das ist 0,5 zu 0,489, also 1,022. Statt eines Einflusses von 1 hat die Stimme für die Partei 1 ein bisschen mehr an Einfluss.

Jetzt müssen wir mit 1 vergleichen. 1 ist der Idealwert. Wir haben Plus und Minus; wir werden das gleich sehen: Die einen werden aufgerundet, die anderen werden abgerundet. Da wird schon seit Karl Friedrich von Gauß die Methode der kleinsten Quadrate in der Mathematik verwendet. Wir müssen also

quadrieren, also ist das Vorzeichen weg, und kommen zu 0,022 (Folie 12/28). – Jetzt kommt der entscheidende Punkt, und der wird oft übersehen: Das passiert 89 Mal – nicht nur einmal, sondern 89 Mal. Das heißt: Wir müssen diesen Fehler mit 89 multiplizieren. – Dann kommt diese Zahl raus. – Jetzt kommt die zweite Partei, die hat zwei Sitze, geteilt durch 53/182, gleich mit 53 multipliziert. Sie sehen die Quadrate; die Partei hat 53 Stimmen, und so geht das fort, wenn wir die Parteien der Reihe nach berücksichtigen. Das Gütemaß entfernt sich immer stärker von der Null. Die Null wäre der ideale Fall, wenn alles ganzzahlig wäre. Darum gilt: Je kleiner, umso besser. – Partei 3. Das ist immer das Gleiche. Dann kommt die Partei 4. Da werden wir jetzt gleich was ganz Extremes sehen: Ein Achtel war ja das eine Mandat wegen nur neun Sitzen. Da kommt jetzt ein Riesen-Abstand zustande. Sie sehen es schon: 12,5 durch 4,9 – 2,5, jetzt wieder abgezogen, 1,5, wieder quadriert, mit neun Stimmen gewichtet. Und das haut jetzt voll rein: 21. Jetzt sind wir schon bei 22. Und es geht wieder weiter mit der letzten Partei, die gar nichts gekriegt hat. Weiter. – Jetzt kommt 30,116 heraus als Gütemaß für Hare/Niemeyer. Dasselbe haben wir für die anderen beiden Verfahren gemacht. Für d'Hondt sind das 24,947, d'Hondt ist hier wirklich besser. Sainte-Laguë/Schepers ist der beste mit 21,436.

In der nächsten Folie (Folie 13/28) sehen Sie die Zahlen für den Bezirkstag von Niederbayern. Auch da gewinnt Sainte-Laguë/Schepers, und da ist d'Hondt der schlechteste, und Hare/Niemeyer ist besser. Das hängt immer davon ab, wie die Konstellation gerade ist.

Aber eines ist immer gleich: Die Ergebnisse sind kein Zufall. Sainte-Laguë/Schepers gewinnt immer, Hare/Niemeyer und d'Hondt belegen immer die hinteren Plätze. Mehr noch: Kein anderes Sitzverteilungsverfahren kann die Erfolgswertgleichheit besser abbilden als Sainte-Laguë/Schepers. Darum brauche ich, denke ich, über Mischverfahren gar nicht nachzudenken. Das habe ich auch so geschrieben, weil wir ja wissen: Dieses Modell, dass die Erfolgswertgleichheit darstellt, bringt ein eindeutiges Ergebnis. – Das sind die ersten beiden Fragen, die für mich vor allem interessant sind.

Das sind die zusammenfassenden Feststellungen (Folie 16/28). Das ist ja in mehreren Ausführungen so dargestellt worden: D'Hondt ist verzerrend – mathematisch bewiesen – zugunsten der großen Parteien und zulasten der kleinen Parteien und aus meiner Sicht demokratisch nicht mehr zu verantworten;

das wird ja stellenweise auch infrage gestellt. – Hare/Niemeyer ist zwar nicht verzerrend, ist aber voll von Widersprüchen. Da habe ich gleich ein Beispiel. – Sainte-Laguë/Schepers ist nicht verzerrend, hat keine Paradoxien, erfüllt die Vorgabe des Grundgesetzes in bestmöglicher Weise und wird seit 2008 für den Bundestag eingesetzt. Der Wählerwille wird bestmöglich in die Sitzverteilung umgesetzt.

Die einseitige Bevorzugung der großen Parteien (Folie 17/28) ist hier das Thema. Die unvermeidliche Besser- und Schlechterstellung ist klar – Aufrunden/ Abrunden, weil es keine ganzen Zahlen gibt. Das geschieht nicht zufällig aufgrund des Wählerwillens, sondern systematisch – das ist mathematisch beweisbar – zulasten der kleineren Parteien. Hintergrund ist, dass die Divisoren für die größeren Parteien schneller wachsen. Ich habe schon erläutert, wie das funktioniert.

Beispiel dafür ist der Stadtrat von Deggendorf (Folie 18/28): Da haben wir 19 Sitze für die CSU; dann wird der Teiler verkleinert: Die GRÜNEN haben erst mal ein Mandat bekommen – das ist die rote Drei –, dann machen wir den Teiler kleiner. Jetzt ist die CSU schon bei 20 und hat das nächste Mandat gewonnen, während die anderen – hier mit 2,344 oder 2,496 –, die nach Hare/Niemeyer noch ein Mandat bekommen, keines mehr bekommen, und die CSU steigt sogar auf 21; denn die großen Zahlen wachsen schneller.

Die Verzerrung des Wählerwillens tritt systematisch auf (Folie 19/28) und damit ist d'Hondt, so leid es mir tut, ist aus meiner Sicht kein bewährtes Sitzverteilungsverfahren bei Kommunalwahlen, wie die CSU meint. Mit gutem Grund haben Sie das 2010 abgeschafft. Bei siebenfacher Anwendung ist es selbst vom Verfassungsgerichtshof als verfassungswidrig erkannt worden. Auch wenn wir das hier nicht haben, ist doch aus mathematischer Sicht nicht nachvollziehbar, dass man es da noch akzeptiert, wenn man etwas Besseres hat als eine Verzerrung, die der Verfassungsgerichtshof festgestellt. Aber wenn's siebenfach ist – okay, dann ist es so schlimm, dass man es dann in die Tonne getreten hat. Notwendig ist für mich eine vollständige Rezeption dieser mathematischen Erkenntnisse durch die Gerichte.

Ich bin überzeugt (Folie 20/28): Wenn d'Hondt wieder eingeführt wird, kann der Verfassungsgerichtshof bei einer Popularklage am jetzigen Wissens- und Rezeptionsstand nicht vorbei. Er würde das Ganze dann wieder als unzulässig erkennen; ich würde also davor warnen, diesen Weg zu gehen. Der

Bayerische Verfassungsgerichtshof hat bei Ausschussbesetzungen Überaufrundungen als unzulässig erkannt, wenn es bessere Lösungen gibt. Wenn Sie diesen Weg gehen wollen, brauchen Sie sowieso schon einmal Zusatzregeln, weil Sie das auf jeden Fall ernst nehmen müssen.

Hare/Niemeyer ist nicht verzerrend, hält den Idealrahmen (Folie 21/28) ein. Das heißt: Wenn eine Kommazahl herauskommt, hat jede Partei höchstens einen Sitz mehr oder es wird abgerundet. Überaufrundungen gibt es nicht. Das ist deutlich besser als d'Hondt, hat Probleme, da sind wir uns einig, und hat Paradoxien, die ganz absurd sind. Ich habe als Modell den Stadtrat von Germering durchgerechnet mit 41 Stadträten statt mit 40. In einem 40-köpfigen Stadtrat von Germering haben die ÖDP und die Parteifreien zwei Sitze gewonnen. Bei 41 Sitzen fällt bei Hare/Niemeyer einer dieser beiden Sitze weg. Das kann man auf die Dauer nicht akzeptieren; da gibt es ja auch inzwischen verfassungsrechtliche Bedenken. Dazu werden andere Ausführungen machen.

Ein Hinweis noch auf die Ausschussgröße: Das wird natürlich gerne von den größeren Parteien benutzt – kann missbraucht werden –, um missliebige kleinere Parteien aus einem Ausschuss fernzuhalten. Man erhöht zum Beispiel die Ausschussgröße, und dann fällt eine kleine Partei aus dem Ausschuss raus. Das kann's demokratisch nicht sein.

Auch die kleineren Parteien – Gut, die Schwelle ist niedrig, aber das ist allgemein auch falsch. Man kann – ich habe Beispiele konstruiert – beliebig kleine Anteile berechnen, die bei allen Verfahren zu einem Sitz führen.

Ich komme zum Schluss, zu Sainte-Laguë/Schepers. Hier wird geteilt und kaufmännisch gerundet. Es geht nach oben und nach unten. Das kann jede Partei gleichermaßen treffen (Folie 24/28). Wenn man das Divisorverfahren mit den Höchstzahlen 1, 2, 3, 4, 5 kennt – das ist in den Ausführungen erläutert –, ist kein großer Schritt zu machen. Da muss ich jetzt durch 1, 3, 5 dividieren. Ich könnte das jetzt noch erläutern; das ist mathematisch nicht so dramatisch. Aber wenn Sie so wollen: Sainte-Laguë/Schepers ist ein ungerader d'Hondt. Und damit haben Sie die Gerechtigkeit, und damit haben Sie das Problem, das Sie in kleinen Räten mit vielen Parteien wie typischerweise in den Bezirkstagen haben, aus der Welt geschafft. Dem Anliegen der CSU wäre damit Rechnung getragen.

In vielen, vielen Fällen in der Praxis liefern Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë/Schepers sowieso das Gleiche. Denjenigen, die sich nach wie vor für Hare/

Niemeyer einsetzen, würde ich ans Herz legen, jetzt den Schritt zu machen, den viele andere Bundesländer schon getan haben, und auf Sainte-Laguë/Schepers umzustellen. Da haben Sie im Prinzip nichts verloren – nur die Defizite, die die CSU mit Recht aufzeigt, werden mit Sainte-Laguë/Schepers geheilt.

Das Verfahren ist mathematisch bewiesen. Ich brauche da gar keine Beispiele zu geben. Wenn ich noch etwas mehr Zeit hätte, könnte ich den Beweis hierfür führen. Das tue ich hier natürlich nicht. Er liefert immer die Verteilung, die den Wählerwillen am besten gemäß der Verfassungsvorgabe der Gleichheit der Wahl umsetzt. Andere Verfahren liefern im Allgemeinen schlechtere Sitzverteilungen, es sei denn, sie sind gleich gut. Für mich gibt es keinen Grund, diese Verfahren nicht bei allen Wahlen – da muss man auch einmal an den Landtag denken – vorzuschreiben.

Die CSU sagt zu Recht: "Hier geht es nicht um Politik, sondern um Mathematik... Gerecht heißt in diesem Zusammenhang, den Wählerwillen möglichst exakt in Sitze umzurechnen und nicht mit Nachkommastellen Politik zu machen." (Folie 26/28) Die Mathematik gibt die gewünschte Antwort: Mit dem Verfahren Sainte-Laguë/Schepers wird genau das, was die CSU sagt, erfüllt. Der Wählerwille wird möglichst exakt in Sitze umgerechnet. Die Gerichte verkennen bislang diese Optimalität, da der Schluss, der nicht zulässig ist, gezogen wird: Weil der Idealanspruch praktisch nicht erreicht werden kann, weil wir nie ganzzahlige Idealzahlen haben, nehmen Gerichte zu Unrecht an, dass alle Verfahren gleich defizitär sind.

Ich darf den Kollegen Prof. Horn zitieren, der in seiner Ausarbeitung dieses Problem viel eleganter, als ich es kann, beschrieben hat: "Aus der Tatsache unvermeidbarer Erfolgswertungleichheiten" – das ist der Punkt – "zu schließen, dass auch vermeidbare" – nämlich bei d'Hondt und Hare/Niemeyer – "Erfolgswertungleichheiten kein Problem seien, ist schon eine denkgesetzliche Kühnheit." Das ist das, was ich meine: Hier muss Rezeption passieren.

Ich komme zum Resümee (Folie 28/28): Geäußerte und anderweitige Kritik an Hare/Niemeyer ist berechtigt. Lösung ist aber keinesfalls eine Rückkehr zu d'Hondt, sondern nur ein Wechsel zu Sainte-Laguë/Schepers. Sainte-Laguë/Schepers liefert in vielen praktischen Fällen das gleiche Ergebnis wie Hare/Niemeyer. Allen von der Opposition, die sich für die Beibehaltung von Hare/Niemeyer einsetzen, lege ich nach meinen Ausführungen ans Herz, auf Sainte-Laguë/Schepers zu gehen. Wenn Kritik an einer Zuteilung nach Hare/Niemeyer berechtigt ist –

dafür habe ich Beispiele gebracht –, korrigiert das das abweichende Ergebnis von Sainte-Laguë/Schepers. Sainte-Laguë/Schepers gibt immer das beste Ergebnis hinsichtlich der Erfolgswertgleichheit und – das kann ich jetzt nicht mehr ausführen – hinsichtlich der Proportionalität. – Das ist ein altes, anerkanntes Verfahren aus der induktiven Statistik, nämlich der Chi-Quadrat-Gleichheitstest. Er wird in gleicher Weise mit demselben Maßstab in der Mathematik, in der Statistik lang fundamementiert benutzt und kann da zum Tragen kommen. Hier haben wir die Proportionalität auf gleiche Weise wie die Erfolgswertgleichheit. – Das in der Literatur auseinanderzuidividieren, ist aus meiner Sicht ein Irrweg. – Danke schön. (Allgemeiner Beifall)

Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU): Vielen Dank, Herr Prof. Grabmeier. Sie merken an der Reaktion: Alle sind begeistert, endlich mal wieder Mathe machen zu dürfen. (Heiterkeit) Ich glaube, das war ganz wichtig. Wir werden sicher noch auf den einen oder anderen Punkt in der Diskussion kommen; falls die Professoren, die jetzt noch sprechen, darauf eingehen möchten, wäre das schon hilfreich, weil Sie doch einige Dinge angesprochen haben, die für uns wichtig sind.

SV Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger (Universität Augsburg): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Meine Damen und Herren Abgeordneten, meine Damen und Herren! Mir obliegt es, aus verfassungsrechtlicher Sicht – darauf würde ich mich aus Zeitgründen auch beschränken – das, was wir gehört haben, den Gesetzentwurf und den Änderungsantrag zu würdigen. Die Bayerische Verfassung gibt in ihrem Artikel 12 in Verbindung mit Artikel 14 die Verhältniswahl und damit die Sitzverteilung entsprechend dem Stimmenanteil für die Kommunalwahl vor. Bei den Vorrednern ist schon deutlich geworden: Angesichts ganzer Sitzzahlen kann das Ergebnis niemals mathematisch exakt abgebildet werden. Deshalb gibt es diese verschiedenen Berechnungsarten.

All diese Berechnungsarten bilden – so ist bislang ihre verfassungsrechtliche Einschätzung – den Proporz nicht optimal ab und sind mit systembedingten Vor- und Nachteilen verbunden. Mein Vorredner hat das für das Verfahren Sainte-Laguë/Schepers mit Blick auf den mathematischen Proporz etwas relativiert. Ich meine aber, den Vorredner aus politikwissenschaftlicher Sicht so verstanden zu haben, dass jenseits der Frage der Proportionalität auch sonstige systembedingte Nachteile auch bei Sainte-Laguë/Schepers existieren, die zu berücksichtigen sind.

Deswegen kommt die Rechtsprechung bislang zu dem Ergebnis, dass die Wahl für eines dieser Verfahren im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers liegt. Das hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof zum Beispiel 1994 so nochmal klar gemacht und darauf verwiesen, dass eben alle diese Systeme mit Vor- und Nachteilen verbunden sind und deswegen die Wahl im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers liegt. 2009 – das war meines Wissens die letzte Entscheidung – hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof das noch einmal bestätigt, und es ist keine bayerische Besonderheit: Ich möchte nur auf Urteil des Berliner Verfassungsgerichtshofs vom März dieses Jahres verweisen, in dem noch einmal bekräftigt wurde, dass auch ein Festhalten an d'Hondt mit der Verfassung in Einklang steht.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht besteht also ein Spielraum für die Wahl eines dieser drei Verfahren, was natürlich nichts an Ihrer Aufgabe ändert – Sie sind ja auch zu einer verfassungspolitisch sinnvollen Entscheidung berufen. Dabei sind die Argumente, die insbesondere aus mathematischer und aus politikwissenschaftlicher Sicht vorgetragen wurden, entsprechend zu gewichten. Jedenfalls besteht dieser Spielraum nach dem derzeitigen Stand des Verfassungsrechts. Meines Erachtens muss sich der Gesetzgeber, wenn man diesen Spielraum anerkennt, verfassungsrechtlich nicht dafür rechtfertigen, eines dieser Systeme zu wählen oder auf eines dieser Systeme umzustellen. Meines Erachtens folgt eine Verfassungshürde an die Umstellung weder aus der Rechtsprechung zu den Sperrklauseln noch zu der Sitzverteilung im Bundesstaat.

Wenn man nun zu dem Ergebnis kommt – damit komme ich zu Frage 2, der Listenverbindung –, dass das d'hondtsche Verfahren als solches verfassungsrechtlich zulässig ist, kann es natürlich auch keine verfassungsrechtliche Pflicht zur Zulassung von Listenverbindungen geben. Listenverbindungen kann man natürlich verfassungspolitisch deswegen für sinnvoll erachten, weil das die mit d'Hondt verbundenen Nachteile zulasten kleiner Parteien abfedert. Aber auch das liegt im verfassungspolitischen Spielraum. – Diese Effekte bestehen bei Hare/Niemeyer nicht. Deswegen ist es konsequent, dass der Gesetzentwurf die Möglichkeit von Listenverbindungen konsequenterweise abschafft. Wenn man wieder zu d'Hondt zurückkehren sollte, wäre verfassungspolitisch natürlich zu überlegen, ob man Listenverbindungen wieder zulässt.

Dritter Punkt: Sperrklauseln. Sperrklauseln beeinträchtigen die Chancengleichheit der Parteien, aber auch die Wahlrechtsgleichheit. Sie bedürfen daher

einer Rechtfertigung, und diese Rechtfertigung ist in den Nachteilen zu sehen, die aus der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung folgen. Auf kommunaler Ebene ist allerdings zu berücksichtigen – das ist ein ganz wichtiger Punkt; auf der Ebene des Bundes- und des Landeswahlrechts sind die Sperrklauseln ja für verfassungskonform erachtet worden –, dass das Kommunalrecht Sicherungen enthält, zum Beispiel die Direktwahl des Bürgermeisters, die der Zersplitterung entgegenwirken. Deshalb hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in einer sehr frühen Entscheidung aus dem Jahr 1952, aber auch zum Beispiel das Bundesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein hier keine hinreichende Rechtfertigung anerkannt. Das heißt natürlich nicht, dass Sperrklauseln auf kommunaler Ebene per se verfassungswidrig wären. Hierfür müsste es allerdings gelingen, aufgrund der Erfahrungen, die man in Kommunalparlamenten gesammelt hat, darzulegen, dass wirklich Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit entweder schon vorliegen oder mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten sind. – Da hatte ich jetzt die Vertreter der kommunalen Seite so verstanden, dass dieser Befund fragwürdig ist. Aber wenn man zu dem Ergebnis käme, dass eine solche Funktionsbeeinträchtigung bestünde, die die kommunalrechtlichen Sicherungen nicht auffangen können, wären auch Sperrklauseln auf kommunaler Ebene zu rechtfertigen.

Ein weiterer Punkt: Wenn man von der 5%-Sperrklausel auf eine geringere Sperrklausel abrückt – 3 %, 2,5 % –, ist die Gleichheitsbeeinträchtigung weniger intensiv; dann sinken die Rechtfertigungsanforderungen. Wenn man sich dazu durchringen sollte, eine Sperrklausel auch in der Verfassung zu verankern, wäre die Dignität höher. Ob man damit allerdings über das grundlegende Gleichheitsproblem hinwegkäme, sei einmal dahingestellt.

Letzter Punkt, und das ist eine weitere Frage, deren Betrachtung sich auch aus verfassungsrechtlicher Sicht noch lohnt: Soll man die Entscheidung für ein Wahlsystem auf die kommunale Ebene delegieren? – Hierfür kann man meines Erachtens keine verfassungsrechtlichen Grenzen finden. Man kann das der kommunalen Organisationshoheit zuordnen, weshalb eine Delegation des Gesetzgebers auf die kommunale Ebene möglich ist. Man kann Bedenken sicherlich daraus herleiten, dass die Bedeutung der Wahlrechtsgleichheit aus Wesentlichkeitsgründen eine Entscheidung des Parlamentsgesetzgebers fordert. Da ist allerdings zu berücksichtigen, dass der bayerische Verfassungsgerichtshof in zwei Entscheidungen keinen derartigen Parlamentsvorbehalt anerkannt hat, sodass das einer Delegation nicht entgegenstehen würde. Letztlich bleibt das Problem der

Gleichheit, wenn die Sitze in Kommunen nach unterschiedlichen Systemen zugeteilt werden. Allerdings fordert die Wahlrechtsgleichheit nur die Gleichheit der Wahl innerhalb einer Gemeinde, weshalb aus der Gleichheit der Wahl keine Bedenken bestehen, sodass nur noch der allgemeine Gleichheitssatz der Bayerischen Verfassung übrig bliebe. Aus diesem hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in der Tat Grenzen für eine unterschiedliche Ausgestaltung der Wahlsysteme zwischen Kommunen abgeleitet hat, etwa mit Blick auf das Verbot der Briefwahl in gleichen Gemeinden. Meines Erachtens kann man hier allerdings keine Parallele ziehen, weil die Entscheidung für ein Wahlsystem auf kommunaler Ebene erfolgt. Es ist herrschende Auslegung des allgemeinen Gleichheitssatzes, dass der Gleichheitssatz immer nur den jeweiligen Hoheitsträger bindet. Deshalb müssen sich Gemeinden auch nicht untereinander rechtfertigen, wenn Kommunalabgaben in unterschiedlicher Höhe erhoben werden.

Aus meiner Sicht bestehen also keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen eine Kommunalisierung. Aber verfassungspolitisch sollte man bedenken, dass durchaus Probleme zu sehen sind. Man trägt sicher die Fehleranfälligkeit, die in kommunalen Beschlussgremien besteht, in das Wahlsystem hinein. Man hat natürlich eine besondere Streit anfälligkeit, die man nicht nur einmal hätte, nämlich bei der Entscheidung durch den Landesgesetzgeber, sondern auch Entscheidungen von mehreren tausend Kommunen im Freistaat Bayern. Man würde sicherlich auch die Frage der Kommunalaufsicht, der Wahlprüfung erschweren, wenn es unterschiedliche Wahlsysteme gibt, gerade wenn man auch noch Mischsysteme für zulässig halten würde.

Damit bin ich am Ende meiner Stellungnahme. Vielleicht nochmal zusammenfassend, was das Wahlsystem betrifft: Meines Erachtens gibt es Gestaltungsspielraum, für welches System Sie sich entscheiden. Sowohl der Status quo als auch der Änderungsantrag als auch der von meinem Vorredner für verfassungspolitisch sinnvoll erachtete Übergang zu Sainte-Laguë/Schepers sind verfassungsrechtlich zulässig. Bei der Sperrklausel wäre die erste verfassungsrechtliche Hürde, die zu überwinden wäre, dass dargelegt werden kann, dass die Arbeitsfähigkeit auf kommunaler Ebene wirklich beeinträchtigt ist. – Vielen Dank.

SV Prof. Dr. Matthias Rossi (Universität Augsburg): Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren Abgeordnete! Vielen Dank für die Möglichkeit, heute hier zu Sitzzuteilungsverfahren im Allgemeinen und im Besonderen zum konkreten Antrag der CSU-Fraktion Stellung zu nehmen. Heute sind

vier Juristen hier, und wir werden wahrscheinlich vier weitgehend ähnliche Grundaussagen hören. (Widerspruch – Heiterkeit) – In diesem Fall habe ich die Stellungnahmen gelesen; in diesem Fall sind wir alle vier seriös, wenn ich das so sagen darf, bis auf Herrn Grzeszick natürlich.

Deshalb will ich mich jetzt in der kurzen Stellungnahme auf die Punkte konzentrieren, in denen ich von den Kollegen abzuweichen glaube. Die Grundaussage ist jedenfalls klar: Gesetz ist für Sie nach wie vor, dass die Verhältniswahl zur Anwendung kommt, sogar eine verbesserte Verhältniswahl, wie es heißt. Insofern ist der Maßstab, an dem wir das verfassungsrechtlich messen müssen, vor allen Dingen, dass die verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze gelten, der Grundsatz der Gleichheit insbesondere in seiner Ausgestaltung der Erfolgswertgleichheit. Dazu haben sich drei Verfahren etabliert – das haben wir jetzt schon mehrfach gehört –, die für sich genommen alle verfassungsrechtlich bislang immer als zulässig erachtet wurden, jedenfalls wenn wir auch die Bundestags- und Landtagswahlen mit einbeziehen. Tatsächlich klingt es zunächst einmal danach, als habe der politische Gesetzgeber hier einen Gestaltungsspielraum. Dass d'Hondt aber die großen bevorzugt, dass Hare/Niemeyer die von Herrn Grabmeier aufgezeigten Nachteile hat und dass Sainte-Laguë/Schepers das Verfahren zu sein scheint, das am wenigsten Nachteile, um es mal so herum zu formulieren, produziert, ist, glaube ich, weitgehend anerkannt.

Ich hingegen glaube, dass diese Wahlfreiheit tatsächlich nicht ganz besteht, und zwar insbesondere nicht auf der kommunalen Ebene. Auf der kommunalen Ebene haben wir verschiedene Besonderheiten: Zunächst haben wir die Besonderheit, dass das Bundesverfassungsgericht in seinen Sperrklausel-Entscheidungen immer wieder deutlich gemacht hat, dass es hier, auf der kommunalen Ebene, nicht um Parlamente geht, weshalb das Argument der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Parlamente keine Rolle spielt. Insofern unterscheiden sich dann die Stellungnahmen doch; denn der Faktor Macht- oder vielmehr Mehrheitssicherung scheint mir im Kommunalrecht kein ausschlaggebender Grund zu sein, die Erfolgswertgleichheit zu beeinträchtigen.

Die zweite Besonderheit auf kommunaler Ebene besteht ja gerade darin, dass sich hier nicht nur politische Parteien um Mandate bewerben müssen, sondern dass wir hier auch die kommunalen Wählervereinigungen, kommunale Wählergruppen haben. Das ist so gewollt. Wir müssen nicht zwangsläufig politische Parteien, die qua definitionem auch

auf Landes- oder Bundesebene tätig werden wollen, berücksichtigen. Vielmehr ist gewollt, dass auf die jeweilige Kommune bezogene, kleinere Wählergruppen antreten können.

Auf die dritte Besonderheit hat Herr Wollenschläger schon aufmerksam gemacht: Es besteht keine direkte Verbindung zwischen dem jeweiligen Gremium, das gewählt wurde, und der Exekutive im engeren Sinne, dem Bürgermeister oder dem Landrat; diese werden gesondert unmittelbar gewählt. Die Funktionsfähigkeit kann insofern nie beeinträchtigt werden.

Einen vierten Punkt, den ich in der Stellungnahme noch nicht dargelegt habe, möchte ich ganz kurz mit in die Diskussion werfen: Auch in der Realität wird häufig eine Zersplitterung, Zersplitterung, Fragmentierung in den Kommunalgremien dadurch hervorgerufen, dass jemand aus der Fraktion, aus der Partei ausscheidet und eine neue, eigene Fraktion gründet oder vielleicht auch als Einzelkämpfer auftritt. Das ist natürlich verfassungsrechtlich zulässig, und man kann sich dann fragen: Wenn das zulässig ist, warum sollte es nicht zulässig sein, dass es von vornherein auch kleineren Gruppen möglich ist, in diese – ich will es jetzt in Anführungszeichen sagen: – "Kommunalparlamente" hineinzukommen. Der Wechsel ist deshalb nicht ohne Weiteres zulässig. – Herr Grabmeier wird sich freuen, weil ich tatsächlich glaube, dass es so etwas wie eine verfassungsrechtliche Optimierungspflicht gibt; Herr Grabmeier, bevor Sie sich zu sehr freuen, will ich gegenüber den anwesenden Schülern mein Mitleid ausdrücken. Sie haben gehofft, heute mal der Schule zu entkommen, und landen in einer Mathematikstunde, von der ich jedenfalls wenig verstanden habe. Die Ergebnisse sind in der Tat überzeugend, aber Rechenweise war für mich zu schnell. (Allgemeine Heiterkeit)

Diese verfassungsrechtliche Optimierungspflicht, die es in meinen Augen durchaus gibt, resultiert aus mehreren Positionen. Zunächst einmal haben sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch verschiedene Landesverfassungsgerichte festgestellt, dass es gerade im Wahlrecht eine Beobachtungs- und Anpassungspflicht gibt. Man muss das Wahlrecht gegebenenfalls an veränderte, tatsächliche Gegebenheiten anpassen. Das bedeutet eben, dass man auch die zunehmende Pluralisierung, wie die Kollegen von den kommunalen Spitzenverbänden gesagt haben, zur Kenntnis nehmen und sich vielleicht daran anpassen muss. Diese Darlegungslast folgt vor allen Dingen aus den entsprechenden Entscheidungen zur Sperrklausel. Faktisch wirkt d'Hondt natürlich schon wie eine Sperrklausel in

dem Sinne, dass die großen politischen Parteien bevorzugt werden.

Diesen Darlegungslasten würde der jetzige Antrag jedenfalls nicht genügen. Sie sprechen hier ja von populistischen Parteien. Abgesehen davon, dass "populistisch" immer die anderen sind, hat dieser Begriff jedenfalls verfassungsrechtlich keine Bedeutung. Das muss ich Ihnen ganz offen sagen. Verfassungsrechtlich spielt nur die Frage eine Rolle, ob eine politische Partei vielleicht verfassungsfeindlich ist oder nicht. Aber ob eine Partei populistisch ist oder nicht, ist eine Beschreibung, eine Bewertung; vielleicht sprechen wir sogar über dieselben Parteien. Jedenfalls ist es nicht tragbar, mit dieser Zielsetzung ein Verfahren wieder einzuführen, das größere politische Parteien deutlich bevorzugt.

Vorletzter Punkt. Das habe ich in der schriftlichen Stellungnahme näher ausgeführt: Wenn sowohl der Antrag der Staatsregierung als auch der Antrag der CSU-Fraktion durchginge, gäbe es einen rechtspolitischen und auch verfassungsrechtlichen Widerspruch, weil der Antrag der Staatsregierung darauf gerichtet ist, die Listenverbindungen abzuschaffen mit der Begründung, man habe jetzt Hare/Niemeyer, und da bräuchte man diese nicht. Wenn sich allerdings der CSU-Antrag durchsetzt und wir zu d'Hondt zurückkämen, hätten wir hier einen Widerspruch. Dann wären entweder die Listenverbindungen trotz mancher verfassungsrechtlicher Zweifel, die es an ihnen gibt, doch eher beizubehalten oder aber ich würde selbst dann der CSU-Fraktion empfehlen, sie abzuschaffen, weil das das Zünglein an der Waage sein könnte, das endgültig zur Verfassungswidrigkeit führt. – Ich will es dabei mal belassen; wir haben nachher noch Zeit für die Diskussion.

SV Prof. Dr. Hans-Detlef Horn (Philipps-Universität Marburg): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, sehr geehrte Damen und Herren! Vielen Dank für die Möglichkeit hier zu der Frage der Sitzzuteilungsverfahren Stellung zu nehmen. Ich konzentriere mich auf die ersten beiden Fragen, die Sie uns vorgelegt haben, also die nach der Leistungsfähigkeit der Sitzzuteilungsverfahren in den kommunalen – in Führungszeichen: – "Parlamenten". – Alle drei etablierten Sitzzuteilungsverfahren, von denen wir hier sprechen, werden von den Verfassungsgerichten als verfassungsgemäß betrachtet; das wussten Sie auch schon vorher. Wenn Sie gleichwohl danach fragen, welche Vor- oder Nachteile die einzelnen Verfahren aufweisen, dann zielt diese Frage offenbar darauf, dass Sie den verfassungspolitischen Spielraum nutzen wollen, den Ihnen die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung lässt. Das Ausnutzen dieses Spiel-

raumes setzt aber logischerweise voraus, dass man eine Verständigung darüber erzielt, was denn das Kriterium ist, anhand dessen Vor- und Nachteile dieser Verfahren ausgemacht werden können.

In verfassungsrechtlicher Hinsicht – und das ist letztlich der entscheidende Maßstab – ist das der Grundsatz der Wahlgleichheit – völlig klar. Unter den Bedingungen des geltenden Verhältniswahlsystems hat er die Ausprägung der Erfolgswertgleichheit. Doch was ist das, der Erfolgswert, der gleich sein soll? – Darüber besteht – ich füge hinzu: erstaunlicherweise – keine hinreichend präzise Klarheit, vielmehr eher – und das gilt insbesondere für die Rechtsprechung – eine diffuse Vorstellung, die durch die Wiederholung immer gleicher Formeln nur noch zusätzlich verdeckt wird.

Und es stellt sich eine zweite Frage: Worauf bezieht sich denn die Forderung nach der Gleichheit der Erfolgswerte? – Da gibt es nämlich zwei Möglichkeiten: Er kann sich auf die Wählerstimmen oder auf die Wahlvorschläge, sprich: auf die Parteien, beziehen. Die verfassungsrechtliche Antwort auf die zweite Frage, worauf sich die Forderung der Erfolgswertgleichheit bezieht, ist hier klar: auf beide. Die Erfolgswertgleichheit muss für beide erfüllt sein – für die Wählerstimmen genauso wie für die Parteien, Stichwort Chancengleichheit der Parteien. Doch in der Praxis treffen wir auf das Problem, dass es für beide nicht immer gleich läuft. Vielmehr können die verschiedenen Sitzzuteilungsverfahren die Wirkung haben, dass sie mal mehr dem einen und mal mehr dem anderen Anspruch auf Erfolgswertgleichheit entsprechen. Und das hat die Konsequenz, dass unter Umständen, das heißt bei der Bewertung der verschiedenen Verfahren, eine Entscheidung notwendig wird, welchem Aspekt der Wahlgleichheit, dem für die Wähler oder dem für die Parteien, der Vorrang eingeräumt werden soll. Die Rechtsprechung blendet diese Differenz in Anbetracht der Sitzzuteilungsverfahren aus, geht über sie hinweg, ja, vermengt sie geradezu.

Hingegen – wenn ich mir das Lob erlauben darf – differenzieren die beiden ersten Fragestellungen in Ihrem Katalog gerade zwischen diesen beiden Aspekten: Ist die Repräsentation der Parteien durch das eine oder andere Sitzzuteilungsverfahren besser repräsentiert?, ist die eine Frage, und die zweite Frage ist: Welches Sitzzuteilungsverfahren bildet den Wählerwillen am besten ab? – Sauber differenziert.

Nun aber, was ist dieser Erfolgswert überhaupt, wonach bemisst er sich, einerseits bezogen auf die Wählerstimmen, andererseits bezogen auf die Par-

teien? – Erst wenn darüber Klarheit herrscht – und ich will hinzufügen: wenn darüber Konsens besteht –, kann je nach Art der Verfahren über die durch sie produzierten, verschiedenen Erfolgswerte ein Vergleich angestellt werden und können somit Erfolgswertungleichheiten ermittelt werden.

Der letzte Schritt ist dann, solche Erfolgswertungleichheiten zu bewerten, das heißt, danach zu fragen, ob sie verfassungsrechtlich tolerabel sind oder nicht, und zweitens, ob sie verfassungspolitisch gewünscht oder hinzunehmen sind oder nicht. Am Ende müssen wir uns klar sein: Es geht immer um Erfolgswertungleichheiten. Kein Sitzzuteilungsverfahren ist in der Lage – und das erkennt auch die Rechtsprechung völlig richtig –, vollkommene Erfolgswertgleichheit aller Wählerstimmen oder für alle Parteien herzustellen. Das ist praktisch ausgeschlossen.

Darüber, wie sich nun der Erfolgswert einer Wählerstimme bemisst, haben wir eben von Herrn Grabmeier einen mathematisch ausgeklügelten, seminärähnlichen Vortrag erhalten. In Anbetracht mancher geäußelter Verständnisschwierigkeiten hinsichtlich der Mathematik will ich mal versuchen, in zwei, drei einfachen Sätzen zu erklären, worum es da geht. Der Erfolgswert bemisst sich immer anteilmäßig. Das ist auch in der Rechtsprechung ausdrücklich so formuliert: Er muss sich immer anteilmäßig danach bemessen, ob bzw. inwieweit, also mit welchem Gewicht, sich die Wählerstimme in der Mandatszuteilung für die Partei, für die sie abgegeben wurde, nach der Umrechnung des Stimmenergebnisses wieder findet. Wenn der Anteil der Mandate, die die Partei von der Gesamtzahl der Mandate erhalten hat, größer oder kleiner ist als der Anteil, den die Partei an der Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen errungen hat, dann fällt der Wählerstimme für diese Partei in dem einen Fall ein größeres Gewicht zu als 1 und in dem anderen Fall ein kleineres Gewicht zu als 1. Denn eigentlich hätte in diesem Fall die Partei etwas mehr Stimmen gebraucht, um auf die Mandatszahl zu kommen, oder im anderen Fall hätten etwas weniger Stimmen gereicht, um auf die Mandatszahl zu kommen. Deswegen hat in dem einen Fall die einzelne Wählerstimme einen größeren und in dem anderen Fall einen etwas geringeren Einfluss auf die Mandatszahl.

Sagen wir mal, ganz vereinfacht veranschaulicht: Die eine Wählerstimme hat einen Erfolgsfaktor von 1,1 und die andere von 0,9. Sie haben vorhin weit ausdifferenzierte Zahlen gehört, aber ganz vereinfacht hat eben die Wählerstimme einmal ein Gewicht von 1,1 und einmal eines von 0,9. Der

Erfolgswert zeigt sich also nur dann, wenn man danach fragt – etwas anders formuliert –, um wie viel eine Stimme an Gewicht zugelegt oder abgenommen hat, wenn man den Anteil einer Partei an der Gesamtzahl der Mandate abgleicht mit dem Anteil der Stimmen, die sie an den abgegebenen Gesamtstimmen hat. Wie schon gesagt, liegt dieser Wert immer ein bisschen über oder ein bisschen unter 1, egal, welche Sitzzuteilungsmethode zur Anwendung gelangt. Der Idealwert von 1,0 mag theoretisch möglich sein, aber praktisch ist er unmöglich. Das heißt: Wir haben es bei den Erfolgswerten von Wählerstimmen immer mit Abweichungen von dem Idealwert 1 zu tun. Das wiederum bedeutet: Sprechen wir von Erfolgswertgleichheit, geht es faktisch um die Gleichheit dieser Abweichungen vom Idealwert. Die Erfolgswertungleichheit benennt demnach den Tatbestand unterschiedlich großer Abweichungen der Erfolgswerte vom Idealwert. Und auch dieser Tatbestand unterschiedlich abweichender Erfolgswerte ist die praktische Regel.

Dieser Ausgangsbefund nun, den wir vorhin schon mathematisch ausgeklügelt bekommen haben, aber den ich jetzt mal in einfachen Worten zusammenfassen wollte, bedeutet nun für Ihre Frage nach den Vor- und Nachteilen der unterschiedlichen Sitzzuteilungsverfahren, dass es darum geht, inwieweit sie dazu beitragen, diese Erfolgswertungleichheiten jenseits des mathematisch schlechthin Unvermeidbaren zu vergrößern oder zu verkleinern.

Anders ausgedrückt: Die Rede von Vor- und Nachteilen impliziert – macht überhaupt nur Sinn –, wenn eine Maxime oder vielleicht sogar ein Gebot wirksam ist, diese Erfolgswertungleichheiten möglichst zu minimieren, also sich für ein Verfahren auszusprechen, das möglichst nahe an die theoretisch mögliche, praktisch aber unmögliche Erfolgswertgleichheit herankommt. Nur dann macht Ihre Frage Sinn, wenn man davon ausgeht. Das heißt: Die Frage impliziert schon die Maxime der möglichsten Annäherung an die Erfolgswertgleichheit und die möglichste Minimierung der Erfolgswertungleichheiten.

In der Rechtsprechung, um das wieder auf die verfassungsrechtliche Ebene zu wenden, ist von einem solchen Minimierungsgebot immer wieder mal formelhaft die Rede, auch beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof. Aber es bleibt stets bei der allgemeinen Formel. Sie wird nie in Anbetracht der Sitzzuteilungsverfahren spezifiziert noch exekutiert mit dem Ergebnis, wie eingangs gesagt: Alle Sitzzuteilungsverfahren erfahren verfassungsgerichtliche Billigung.

Das heißt letztlich auch, dass die Rechtsprechung – und ich bedanke mich für das Zitat von eben, Herr Grabmeier – aus mathematisch unvermeidbaren Erfolgswertungleichheiten darauf schließt, dass vermeidbare, also verfahrensbedingte Erfolgswertungleichheiten auch kein Problem darstellen. Das muss man sich einfach mal vor Augen halten.

In vergleichbarer Weise verhält es sich mit der Erfolgswertgleichheit für die Parteien. Hier geht es um ihr Vertretungsgewicht in Mandaten, gemessen an ihrem Gesamtstimmenanteil. Auch hier geht es immer nur um Erfolgswertungleichheiten zwischen den Parteien, die sich hier in Auf- oder Abrundungen der regelmäßigen Mandatsbruchteile äußern, die sich aus der Rechnung "Gesamtstimmenzahl mal Gesamtzahl der Mandate" ergeben. Mandatsbruchteile kann man ja bekanntlich nicht vergeben, sondern nur ganze Sitze. Also muss man die Bruchteile aus dieser Rechnung auf- oder abrunden.

Unterzieht man nun die geläufigen Sitzzuteilungsverfahren anhand dieser Kriterien – möglichst Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen und möglichst gleiches Vertretungsgewicht der Parteien – einer Betrachtung, dann ergibt sich, was insofern die Leistungsfähigkeit der Sitzzuteilungsverfahren angeht, folgendes Bild – Sie werden merken, hier bestehen im Ergebnis kaum Abweichungen von meinen Vorrednern –: Die Divisormethode nach d'Hondt, also das d'hondtsche Höchstzahlverfahren gewährleistet – und das muss man mathematisch einfach redlicherweise eingestehen und unter Annahme eines Gebots der möglichen Annäherung an die Erfolgswertgleichheit – die Erfolgswertgleichheit für die Wählerstimmen nicht in bestmöglicher Weise. Aber auch bei Anlegung des Anspruchs der Parteiengleichheit kann die Methode nicht gewährleisten, dass sie in der Regel zu Sitzzuteilungen führt, die gegenüber der rechnerischen Proportion nicht mehr als nur eine Auf- oder Abrundung aufweisen. Die ist nämlich unvermeidbar. Der Idealrahmen – Aufrundung höchstens auf die nächsthöhere oder nächstniedrigere ganze Zahl – wird häufig überschritten. Man spricht von Überaufrundungen oder Überabrundungen oder vorhin auch vom Überproport-Proporz-Effekt. Geläufig wird das damit ausgedrückt – diese Redeweise kennen Sie –, dass das d'hondtsche Verfahren die größeren Parteien bevorzugt und die kleineren benachteiligt.

Allerdings kann die verfassungspolitische Auswahl eines Sitzzuteilungsverfahrens durchaus auch andere verfassungspolitische Zielsetzungen mit ins Kalkül ziehen. Dazu gehört auch die Zielsetzung der sogenannten Mehrheitssicherung, das heißt, dass das Verfahren in dem Fall, dass eine Partei 50 % der

Stimmen erlangt hat, gewährleisten muss, dass sie auch 50 % der Mandate erhält. Dieses Ziel der Mehrheitssicherung erfüllt das d'hondtsche Verfahren zweifelsfrei, ebenso wie es sicherlich auch dazu beiträgt, einer funktionswidrigen Zersplitterung des Vertretungsgremiums, also des Gemeinderats oder des Kreistages, entgegenzuwirken. Meinen Eindruck zu der Frage, ob wir angesichts des empirischen Materials, das wir heute Morgen gehört haben, von einer solchen funktionswidrigen Zersplitterung der Vertretungsgremien heute schon ausgehen müssen, habe ich in meinem Papier schon geschildert. Das scheint mir auch unter Berücksichtigung der Besonderheiten auf der kommunalen Ebene zweifelhaft.

Die Quotenmethode, also Hare/Niemeyer, ist zwar grundsätzlich als erfolgswertoptimale Zuteilungsmethode anerkannt, jedoch haftet ihr – auch das ist bereits dargestellt worden – strukturell das sogenannte Stimmenzuwachsparadoxon an, sodass sie Gefahr läuft – und zwar nicht ausnahmsweise, sondern regelmäßig –, ein negatives Stimmengewicht zu erzeugen. Sie wissen, was das negative Stimmengewicht ist – dass also der Stimmenzuwachs für eine Partei im Effekt zu einem Verlust an Mandaten für diese Partei führen kann. Das ist nur ein Beispiel für dieses negative Stimmengewicht.

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat bekanntlich diesen Effekt des negativen Stimmengewichts als eine verfassungswidrige Beeinträchtigung der Wahlgleichheit erkannt. Und auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof lässt in seinem Urteil – Sie erinnern sich – zu den Kontingenten in den Wahlkreisen im Landtagswahlssystem erkennen, dass es dieses negative Stimmengewicht für eine verfassungswidrige Beeinträchtigung der Wahlgleichheit hält. Allerdings sind die Konsequenzen für das Hare/Niemeyer-Verfahren insoweit noch nicht gezogen. In der Literatur werden sie gezogen, aber nicht von der Rechtsprechung.

Was das Hare/Niemeyer-Verfahren in Anbetracht der Parteienrepräsentation angeht, ist es bedenkenfrei. Es harmoniert optimal mit dem Idealanspruch der Parteien. Das heißt: Die Verzerrung in den Vertretungsgewichten der Parteien fällt weit geringer aus als bei dem Verfahren d'Hondt.

Zuletzt ist die Divisormethode Sainte-Laguë/Schepers jedenfalls in der Variante mit Standardrundung diejenige Methode, die die Erfolgswertunterschiede der Wählerstimmen auf einem denkbaren Minimum hält, also dem Gebot der Erfolgswertgleichheit am nächsten kommt. Es gibt verschiedene Wege, wie man das mathematisch nachweisen kann. Wir haben vorhin davon einige Eindrücke erfahren. Auch

die Mandatszahlen, die aus der Anwendung dieser Methode hervorgehen, bleiben wie bei Hare/Niemeyer nach diesem Verfahren – Sainte-Laguë/Schepers – praktisch unverzerrt, also gehen über eine unvermeidbare Auf- oder Abrundung zur nächsten ganzen Zahl nicht hinaus. – Das Anliegen der Mehrheitssicherung – letztes Wort – kann erreicht werden, indem man wie bei der Bundestagswahl eine Extraklausel ins Gesetz aufnimmt, damit garantiert wird, dass 50 % Stimmenanteil sich auch in 50 % der Mandate niederschlagen.

Insoweit fasse ich die verfassungsrechtliche Beurteilung zusammen: Verfassungsgerichts-Rechtsprechung hat mit den drei Verfahren kein Problem. Eine nähere verfassungsrechtliche Betrachtung muss sich fragen, ob es ein Gebot der möglichsten Annäherung an die Erfolgswertgleichheit gibt, und verfassungspolitisch kann der Gesetzgeber dieses Gebot sowieso annehmen und auf der kommunalen Ebene umsetzen.

Prof. Dr. Bernd Grzeszick (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg): Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren! Angesichts der fortgeschrittenen Zeit bedanke ich mich kurz für die Einladung und versuche, nur das hinzuzufügen, was bisher aus meiner Perspektive noch nicht oder vielleicht noch nicht ausreichend angesprochen wurde.

Es gibt einige zentrale rechtliche Knackpunkte; an dieser Stelle würde ich mich dann zurücknehmen. Der Gesetzgeber hat Freiheiten, zwischen den bestehenden mathematischen Verfahren auszuwählen – der Stand der Rechtsprechung wurde skizziert. Ich trete hier einen Schritt aus der Diskussion zurück. Sie haben die Argumente pro und contra gehört: Sie sehen die Lage, wie das Ganze aussieht. Angesichts dieser Diskussionsstände inklusive der Vor- und Nachteile kommt die Rechtsprechung bislang zu dem Ergebnis, dass der Gesetzgeber hier eine gewisse Entscheidungsfreiheit hat. Zumindest scheint das eine gut nachvollziehbare Entscheidung zu sein. Man kann wünschen, hoffen, dass gewisse Dinge vielleicht verschoben werden. Aber die Effekte, die die verschiedenen Verfahren bei der Auf- und Abrundung, Mehrheitsbildung, Stabilität und anderen Dingen aufweisen, zeigen, dass es vielleicht doch eine weise Linie ist, hier für die Wahl eines Verfahrens keine Rechtfertigungslast im engeren Sinne aufzuweisen, sondern dies dem Gesetzgeber zu überlassen, zuletzt auch deswegen, weil auch die Mathematik Erkenntnisfortschritte erzeugen und der Kontext gewisse Bedingungen verschieben kann.

An dieser Stelle würde ich gerne noch kurz nachbessern. Der Kontextbezug wurde eben schon eingeführt. Es wurde gesagt, dass der hier vielleicht einen Ausschlag geben könne. Das kann sein; ich habe allerdings gewisse Zweifel, ob Ihnen das weiterhilft, weil das Argument des Kontextbezuges, die Hinwendung zur Realität eigentlich bisher an zwei Dingen eine entscheidende Rolle gespielt hat, nämlich zum einen bei der Frage der Sperrklauseln – liegt eine hinreichende Funktionsgefährdung vor? Dies wurde reichlich angesprochen. Das andere ist der Effekt des sogenannten negativen Stimmengewichts. Auch da hat die Rechtsprechung judiziert; auch dies wurde in der Diskussion schon mit abgedeckt. Deswegen glaube ich, dass der Verweis auf den Kontext hier nicht weiterhilft und deswegen alleine daraus keine eigenständige Rechtfertigungslast bei der Wahl eines der relativ etablierten Verfahren in der Sache folgt. Insoweit besteht tatsächlich verfassungsrechtlich derzeit, denke ich, noch zu Recht die Entscheidungsfreiheit des Rechtssetzers, welches der Verfahren er hier annehmen möchte.

Zur Listenverbindung wurde das Maßgebliche auch schon gesagt. Dazu würde ich nichts weiter ausführen – gerne auf Nachfrage; da halte ich mich bedeckt.

Interessanter wiederum ist die die Frage der Sperrklauseln. Die einfachgesetzliche Einführung ist problematisch. Da muss substantiiert dargelegt werden, dass eine hinreichende Funktionsgefährdung zumindest absehbar zu erwarten ist. Ob dies der Fall ist, ist dann eine Realfrage. Da gibt es Zweifel; da sind die Barrieren mittlerweile recht hoch, und das müsste der Rechtssetzer im Zweifel dann tun.

Ändert sich da etwas, wenn man auf die verfassungsrechtliche Ebene geht? – Das wäre dann der Weg, wenn man sagt, wir gehen eine Normebene höher. Diese Frage ist sehr umstritten. Juristisch gesehen, hängt das entscheidend davon ab, ob Sie die entsprechende Regelung in Artikel 28 Absatz 1 GG im Sinne einer vollen Garantie der Wahlrechtsgleichheit verstehen, das heißt, das Prüfprogramm voll auch an den verfassungsändernden Gesetzgeber anlegen, oder nicht. Die Debatte wurde ausführlich in Nordrhein-Westfalen geführt, wo eine derartige Sperrklausel verankert wurde. Die Argumente liegen auf dem Tisch und sind in der Stellungnahme enthalten. Wenn Sie sehen möchten, wie zumindest ein anderes Landesverfassungsgericht darauf reagiert und sich da positioniert, können Sie wenige Wochen oder Monate abwarten – die Entscheidung soll wohl recht bald kommen. Es gibt eine Vorläuferentscheidung, in der der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-

Westfalen dies getan und den 28 Abs. 1 hier relativ unreflektiert angewendet hat. Ob er dies dann jetzt mit Sicht auf die Debatte, die geführt wurde, auch tun wird, können Sie dort bald nachverfolgen. Es ist nicht ausgeschlossen, aber es gibt auch gegenläufige Stellungnahmen. Es kann deswegen gut sein, dass Sie dem Problem des Nachweises der Funktionsgefährdung da im Ergebnis auch nicht dadurch ausweichen können, dass Sie auf die Verfassungsebene gehen. Aber, wie gesagt, die Argumentationslage ist offen. Die erste Entscheidung steht kurz bevor.

Wie sieht es aus mit dem Rückschritt zu d'Hondt, den man früher einmal hatte, oder der Einführung von Mischverfahren? – Der Ausgangspunkt ist relativ klar: Wenn denn ein Spielraum besteht, sich für das Verfahren d'Hondt zu entscheiden, dann ist der nächste Schritt, dass das auch nach einiger Zeit erfolgen kann, das heißt, dass zunächst einmal der Weg zu d'Hondt keine Rechtfertigungslast im engeren Sinne auslöst. Würde man dies annehmen, bestünde dieser Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers nicht. Dieser legt nahe, dass man insoweit zu d'Hondt wieder zurückkehren kann. Das ist zunächst einmal verfassungsrechtlich zulässig.

Das wurde dann kritisch seriös hinterfragt. Die Frage ist: Aus welchen Aspekten heraus könnte man eventuell doch Rechtfertigungslasten erzeugen? – Aus der Erfolgswertgleichheit wohl nicht, weil das durch den Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers abgedeckt ist. Wir brauchen weitere Aspekte. Man könnte an Vertrauensschutzaspekte denken, aber die Änderung ist für die nächste Wahlperiode, und spätestens mit Einbringung der Gesetzesvorschläge ist das Vertrauen ohnehin minimiert. Auch der Vertrauensschutz steht einer Änderung nicht entgegen. Wie sieht es mit Kohärenzanforderungen aus? – Da ist der Wechsel allein zu einem anderen System in sich zunächst einmal kohärent. Das ist eine Frage der Mischmodelle, das heißt: Der Wechsel wäre insoweit zulässig.

Das letzte Argument wäre dann sozusagen das des Missbrauchs, was zunächst einmal verfassungsrechtsdogmatisch verarbeitet werden müsste. Es gibt Missbrauch im engeren rechtsdogmatischen Sinne eigentlich nicht im Wahlrecht; das ist schwierig. Selbst wenn man sagen würde: Da ist eine Missbrauchsgefahr, würde das dazu führen, dass man die sachlichen Gründe verlangt. Diese sachlichen Gründe müssten nicht das Gewicht haben wie die Funktionsgefährdung, also bei Eingriffen in die Erfolgswertgleichheit, das heißt: Es müssten einfache sachliche Gründe sein. Die hat der Gesetzgeber auch aufgeführt: Die Absicht, einer Zersplitterung

vorzubeugen, ist auch ohne das Argument der Funktionsfähigkeit ein sachlicher Grund. Zersplitterung ist unabhängig von der inhaltlichen Ausrichtung der Parteien. Man kommt also nicht in die Nähe von Artikel 21 GG, der Bewertung der Verfassungswidrigkeit. Das heißt: Insoweit ist das ein verfassungsrechtlich legitimer Grund, der dem, selbst wenn man eine einfache Darlegungslast annähme, im Ergebnis Genüge täte. – Conclusio deswegen: Der einfache Rückschritt ist im Prinzip zulässig.

Die weiteren Aspekte sind Normenklarheit und Bestimmtheit; die habe ich ausgeführt. Auch da sehe ich eigentlich kein Problem. Ich möchte aber noch ganz kurz einmal nachfragen: Ist denn der Rückschritt verfassungspolitisch sinnvoll? – Da ist es interessant, sich mal die Zahlen anzuschauen. Sie sehen, es gibt diese Effekte, dass sozusagen der Zersplitterung vorgebeugt wird. Die Frage, ob das politisch ausreicht, um das durchzuführen – die Effekte sind nicht so groß –, müssen die Abgeordneten entscheiden. Das ist sozusagen frei und rechtlich nicht determiniert.

Wie sieht's mit den Mischverfahren aus, genauer gesagt mit den Verfahren, mit denen man verschiedene Modelle kombiniert? – Da muss ich mich vorab eines großen Disclaimers –auf Neudeutsch – bedienen, weil diese Verfahren mathematisch teilweise nur schwer in den Griff zu bekommen sind. Die Darstellungen der Mathematiker und der Politologen haben dies auch gesagt. Man muss sich die Modelle im Einzelnen näher zu Gemüte führen. – Die zweite Frage: Ist das Mischen an sich verfassungsrechtlich problematisch, gibt es hier eine Schwierigkeit? – Das ist immer dann der Fall, wenn Sie damit bewusst und gezielt eine Wirkung herbeiführen, die der einer Sperre entspricht. Sie geraten möglicherweise in Probleme, wenn Sie eine echte Rechtfertigungslast auslösen und eine Funktionsgefährdung nachweisen müssen. Ist dies nicht der Fall, ist auch ein Mischen von Systemen im Ergebnis verfassungsrechtlich unproblematisch. Ob der Effekt ausgelöst wird oder nicht, muss man dann an konkreten Modellen nachvollziehen. Man kann sich verschiedene Dinge überlegen, aber dann müsste man einen Schritt näher herangehen und anschauen, wie das Ganze aussieht.

Letzter Punkt: Wie sieht es damit aus, dass die Kommunen möglicherweise entscheiden können, welches Verfahren sie wählen? – Rechtstechnisch lässt sich dies durch eine gesetzliche Ermächtigung zu einer untergesetzlichen Konkretisierung umsetzen. Die Wesentlichkeit steht, wie ausgeführt, nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs nicht entgegen. Die Wahlrechtsgleich-

heit wird auch nicht verletzt, weil hier in der Wahleinheit auf der jeweiligen Ebene kein unterschiedliches Verfahren stattfindet. Insoweit ist dies wohl verfassungsrechtlich zulässig. Ob es auch politisch sinnvoll ist, müssen Sie entscheiden. Schwierigkeiten bestehen bei der Fehleranfälligkeit, bei den Kapazitäten auf der kommunalen Ebene und auch bei der Akzeptanz, wenn dann Ratsmehrheiten schnell das Verfahren nehmen, von dem sie denken, bei der jeweils nächsten Wahl besser abzuschneiden. Ob das auf Dauer zu politisch angemessenen Verhältnissen führt, können Sie alle besser beurteilen. Das sind aber Argumente, die unterhalb der rechtsdogmatischen Ebene liegen und die deshalb im Rahmen der eröffneten Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers liegen. – So weit, so kurz. – Danke schön.

Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU): Vielen Dank, Prof. Grzeszick, und allen anderen. Ich glaube, die wichtigsten Punkte wurden alle schon sehr gut angesprochen. Es zeigt sich wieder einmal, dass sich solche Anhörungen schon echt lohnen. Das ist sehr, sehr hilfreich. Jetzt wollen wir in die Diskussion einsteigen. Ich würde den Kolleginnen und Kollegen, die sich gemeldet haben, das Wort erteilen und Sie bitten, sich spontan zu melden, wenn Sie etwas beitragen wollen, auch wenn Sie vielleicht nicht direkt angesprochen sind. Das hilft uns weiter.

Abg. Jürgen Mistol (GRÜNE): Herr Vorsitzender, Kolleginnen und Kollegen! Ich darf mich dem Dank an die Expertinnen und Experten anschließen. Wir haben in der letzten Sitzung bei einem anderen Thema über den möglichen Erkenntnisgewinn von Anhörungen gesprochen. Für die GRÜNEN-Fraktion kann ich sagen: Der heutige Erkenntnisgewinn ist auf jeden Fall größer als gedacht. Ich glaube, wir haben sehr viel an Informationen bekommen, und stelle für unsere Fraktion schon einmal fest: Kein Experte hat heute gesagt, d'Hondt würde zu gerechteren Ergebnissen führen. Im Gegenteil: Kein Experte hat auch gesagt, er sehe Handlungsbedarf für eine Änderung in Richtung d'Hondt.

Die heutige Anhörung geht zwar auf einen Antrag der GRÜNEN zurück. Aber diesen hat ein Änderungsantrag der CSU-Fraktion ausgelöst, der im Frühjahr recht kurzfristig eingebracht wurde. Die Begründungen, die von der CSU dort für einen Wechsel vom System Hare/Niemeyer zu d'Hondt angegeben werden, werden weder von den Expertinnen und Experten noch in den Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände als recht stichhaltig erachtet, eher als zweifelhaft. Darauf ist schon hingewiesen worden; da wurde gesagt, populistische Parteien solle man sozusagen im Zaum halten, wie

auch immer man Populismus definiert. Das Ergebnis der letzten Bundestagswahl zeigt die Problematik. Ob man populistische Parteien durch eine Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens im Zaum halten kann, ist fraglich. Ich glaube, wir müssen uns andere Strategien einfallen lassen, um dieses Problem nachhaltig anzugehen.

Zum Argument der Fragmentierung/Zersplitterung haben wir vom Landeswahlleiter heute sehr konkrete Zahlen gehört. Ich habe nicht feststellen können, dass vonseiten der kommunalen Spitzenverbände tatsächlich von einer Einschränkung der Arbeitsfähigkeit oder von einer Erschwernis bei der Entscheidungsfindung gesprochen wurde.

Jetzt noch einmal zu den einzelnen Fragen. Nach der Sperrklausel wurde auch gefragt. Nachdem, was wir heute gehört haben, brauchen wir uns, glaube ich, mit diesem Thema nicht zu beschäftigen. Die Sperrklausel wird zum großen Teil als verfassungsrechtlich bedenklich angesehen. Was die Effekte angeht, hat Professor Horn in seiner schriftlichen Stellungnahme ausgeführt: Wenn zur letzten Kommunalwahl eine Sperrklausel von 2,5 % eingeführt worden wäre, wären dadurch lediglich 27 Mandate von insgesamt 1.172 Mandaten auf andere Parteien entfallen. Die Einführung einer solchen Sperrklausel macht also schon vom Effekt her keinen Sinn.

Für mich war an den heutigen Vorträgen auch spannend, was zu der Frage gesagt wurde, ob die Rückkehr zu d'Hondt tatsächlich verfassungsrechtlich so ohne Weiteres zu machen ist. Herr Prof. Rossi hat die These vertreten, dass das tatsächlich verfassungsrechtlich zu sehr starken Bedenken Anlass gibt. Herr Prof. Grzeszick hat da weniger Probleme, hat aber die Frage nach der Sinnhaftigkeit gestellt. Insofern sollte sich, so denke ich, die CSU mit dieser Frage noch einmal eingehend beschäftigen, insbesondere deswegen, weil es, auch wenn es hier verschiedene juristische Meinungen gibt, sicher zu einer Überprüfung anhand der Stellungnahmen, die jetzt hier vorliegen, kommen würde, wenn sie an ihrem Antrag festhalten würde.

Insgesamt gibt es eine klare Absage an Überlegungen, die Kommunen selbst darüber entscheiden zu lassen, welches Sitzzuteilungsverfahren sie annehmen möchten. Ich habe auch mit großem Interesse gehört, was uns Prof. Grabmeier erzählt hat und wie sehr er für Sainte-Laguë/Schepers plädiert hat; aus mathematischer Sicht ist das vielleicht nachvollziehbar. Man kann jetzt sicherlich die Frage stellen, ob nur die mathematische Sicht diejenige ist, die uns

hier zu interessieren hat. Auf jeden Fall ist das, was er gesagt hat, bedenkenswert. Das muss ich mir auch noch einmal stärker durch den Kopf gehen lassen.

Der Landeswahlleiter hat heute ganz deutlich gesagt, dass die Frage, ob wir es wirklich mit einer Zersplitterung zu tun haben, eigentlich durch die Zahlen, die er präsentiert hat, schon beantwortet ist. Nur in zwei Bezirken hat sich die Zahl um eine Partei bzw. Wählergruppe erhöht, in weiteren Bezirken bleibt die Situation konstant, und auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte hat sich die Zahl der Parteien und Wählergruppen in 24 Räten erhöht, in 50 bleibt sie gleich und in 22 verringert sie sich. Wenn man anhand dieser Zahlen von einer Zersplitterung und Fragmentierung reden will, dann kann ich nicht rechnen oder zumindest nicht so gut wie der Prof. Grabmeier. Dass es tatsächlich so ist, kann man aus meiner Sicht daraus nicht ableiten.

Ich habe noch eine Frage an Herrn Kronschnabel. Sie haben angeregt, noch eine empirische Studie zu machen, ob die Arbeitsfähigkeit tatsächlich eingeschränkt ist, was ja vonseiten der kommunalen Spitzenverbände eigentlich auch nicht gesagt worden ist. Nach den Auslassungen des Landeswahlleiters und der kommunalen Spitzenverbände würde mich interessieren, ob Sie dafür überhaupt noch einen Anlass sehen. – Ansonsten haben sich zahlreiche Kommunen, seitdem der Änderungsantrag gestellt worden ist, auf allen Ebenen in Resolutionen für die Beibehaltung des Hare/Niemeyer-Verfahrens ausgesprochen, von der Bezirksebene – Bezirkstag Unterfranken – bis hin zu sehr kleinen Gemeinden. Sie alle sagen: Wir wollen nicht zu d'Hondt zurückkehren. Darunter sind auch einige Beschlüsse, die mit Zustimmung der jeweiligen CSU-Rätinnen und –Räte gefasst wurden.

Zusammenfassend kann ich sagen: Ich nehme mit, dass das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers offensichtlich – flapsig gesagt – die meisten Fans unter den Expertinnen und Experten hat, weil es nach deren Auffassung die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen am besten gewährleisten und damit den Wählerwillen am besten abbilden kann. Ein Vergleich zeigt aber, dass das Verfahren in der Praxis in den meisten Fällen zur gleichen Sitzverteilung wie Hare/Niemeyer führt. Weil d'Hondt in erheblich stärkere Weise die Erfolgswertgleichheit der Wähler und die Chancengleichheit der politischen Parteien beeinträchtigt, bedarf es sachlicher Gründe, um den Wechsel zu begründen. Solche Gründe sehen wir GRÜNE hier nicht. Die Begründung des Änderungsantrags der CSU lässt aus unserer Sicht keinen sachlichen Grund für eine Rückkehr zu d'Hondt er-

kennen. Weder das vermeintliche Erstarren der populistischen Parteien noch über Gebühr erschwerte Arbeit rechtfertigen eine solche Rückkehr. Wenn sowohl wieder die Sitzverteilung nach d'Hondt vorgenommen wird als auch die Möglichkeit der Listenverbindung entfallen soll, wie es die Staatsregierung vorgeschlagen hat, würden die kleineren Parteien von der Gesetzesänderung in doppelter Hinsicht benachteiligt werden. Zu den Sperrklauseln habe ich schon gesagt, dass sie die verfassungsrechtlich gewährleistete Wahlrechtsgleichheit beeinträchtigen. Auch die Möglichkeit, dass die Kommunen das Sitzzuteilungsverfahren selbst wählen, – sie existiert übrigens in keinem Bundesland –, wird von uns nicht als sinnvoll erachtet. – Ich denke, dass man als Fazit sagen kann: Es bestehen keine sachlichen Gründe, um zu einem anderen Zählverfahren zu wechseln.

Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU): Vielen Dank. Ohne irgendetwas kritisieren zu wollen, Herr Kollege Mistol, weise ich mit Blick auf die Uhrzeit nur darauf hin, dass wir die politische Diskussion, wie wir mit den Anträgen oder dem Gesetz umgehen, gesondert führen können, wenn wir die Anträge beraten. Heute können wir uns darauf konzentrieren, den Experten Fragen zu stellen. – Bitte, Herr Kollege Scheuenstuhl.

Abg. Harry Scheuenstuhl (SPD): Ganz, Herr Vorsitzender, können wir die politische Bewertung heute nicht weglassen. Es ist ja auch in die Stellungnahme der Experten eingeflossen, dass hier politische Gründe im Vordergrund stehen. Deswegen geht erst mal ein herzlicher Dank an die Expertinnen und Experten, die uns hier Rede und Antwort gestanden haben.

Wir haben hier ein Paket und dürfen daher nicht nur die Frage des Auszählverfahrens betrachten. Es geht um ein Paket, mit dem die CSU versucht, die Macht zu erhalten. Im Paket sind die Tarnlisten enthalten, über die die CSU meint, Vorteile zu bekommen; wir haben ferner die Scheinkandidaturen und die Einführung von d'Hondt inklusive Abschaffung der Listenverbindung. Das wurde bereits erwähnt. Das alles dient vor allem dazu, möglicherweise die CSU in Einzelfällen zu bevorzugen.

Ich muss wohl alles glauben, was heute hier erzählt worden ist. Ich bin der Meinung, dass wir die gleichen Statements auch 2010 gehört hätten, wenn wir bei der letzten Gesetzesänderung hier gesessen wären. Vielleicht sind ja heute noch einige Kollegen da, die das damals schon mitgemacht haben. Ich frage mich bloß: Welche Argumente hat es denn damals gegeben, um zu Hare/Niemeyer zu wechseln?

(Abg. Andreas Lorenz (CSU): Das war die FDP, das war Koalitionsvertragsbedingung!))

– Ich wollte es nicht sagen; ich bin froh, dass es jetzt von der CSU selbst genannt worden ist. Das Diktat der FDP hat die CSU dazu bewegt; ich hoffe, dass sich die anderen Parteien in der Opposition, die auch mitgestimmt haben, von sachlichen Erwägungen leiten lassen, nicht von kleinen politischen Parteien. Wenn ich davon ausgehe und höre, was hier heute alles gesagt worden ist, hat die Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens wohl seine Gründe gehabt. Heute ist das wieder bestätigt worden – auch durch die kommunalen Spitzenverbände.

Nachdem ich gelesen habe, dass die CSU eine Zersplitterung des Parteiensystems sieht, habe ich gedacht, die Kommunen seien unregierbar. Das gute alte kommunale Prinzip des Kompromisses ist abhandengekommen. In den Kommunen gilt nicht das Prinzip wie im Landtag, dass der Stärkste bestimmt, sondern dort gilt in der Regel die Suche nach dem Kompromiss. Selbst wenn eine Mehrheitsfraktion existiert, versucht man immer noch einen Kompromiss zu finden. Ich sehe keine Zersplitterung, keine Unregierbarkeit unserer Kommunen. Schon deswegen muss der Änderungsantrag der CSU ins Leere gehen. Die Experten haben das heute so bestätigt.

Die Einführung einer Sperrklausel oder 5-%-Hürde, je nachdem, wie man das bezeichnen will, wird auch nicht dazu führen, bzw. die Sperrklausel besteht im System des Auszählungsverfahrens selbst, das sich zwar mit der Größe der Gremien ändert – das stimmt –, aber es ist bereits eine enthalten. Wir hätten große Schwierigkeiten, irgendwelche unliebsamen Bürgerlisten – unliebsam, egal für wen – und Bürgerinitiativen aus den Gremien herauszuhalten, wenn wir versuchen würden, eine Sperrklausel einzuführen. Auch die haben ihre Berechtigung, dabei zu sein und ihre Meinung zu sagen. "Unregierbar" ist Bayern, sind die Kommunen deswegen nicht.

Ein Zurück zu d'Hondt kann es also nicht geben. Mit dieser Auffassung sind wir, die SPD, nicht alleine, sondern wir haben große Unterstützung durch den Bayerischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer, der quasi – so meine Auslegung – gesagt hat, so einen Unsinn mache er nicht mit. Ich glaube, wortwörtlich hat er es so nicht gesagt, aber in der Art. Da schließen wir uns ihm an. Ich glaube, wir sollten versuchen, alle Gremien so zu besetzen, dass auch des Volkes Meinung vertreten ist. Wir als die Volksparteien – auch die SPD könnte übrigens davon betroffen sein, dass nicht zu d'Hondt zurückgekehrt

wird; das wird es in manchen Bereichen geben – müssen ein Bündnis mit den Bürgerinitiativen und kleinen Parteien suchen, die hier mitmachen wollen. Demokratie lebt von einer gewissen Buntheit. Wenn wir als Volksparteien diese Buntheit nicht in uns aufsaugen können, dann wird es in der Form halt immer wieder Extra-Listen geben.

Die Kreistage und manche Gemeinde- und Stadträte sprechen sich ja bereits – – Hat es übrigens jemanden gegeben, der sich für d'Hondt ausgesprochen hat? – Mir ist keiner bekannt. Vielleicht können die kommunalen Spitzenverbände aus ihrer Erfahrung noch etwas zu der Frage beitragen, ob sich jemand auf kommunaler Ebene für d'Hondt ausgesprochen hat und dafür, dass wir das so ändern.

Ich muss allerdings fragen: Wenn wir die Wahl des Sitzzuteilungsverfahrens auf die Kommunen übertragen, wann legen wir das denn fest, vor oder nach der Wahl? Bestimmen wir dann nach der Wahl, wie die Sitze verteilt werden, oder muss man das vorher bestimmen? – Ich glaube, hier würde es ein großes Durcheinander geben. Deswegen sollten wir schon versuchen, die Regelung landesweit einheitlich zu belassen, und den bisherigen guten Zustand in den Kommunen mit der großen Bereitschaft, aufeinander zuzugehen, zu erhalten. Jetzt zu d'Hondt zurückzukehren, würde nur Unfrieden stiften. – Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU): Vielen Dank. Die Diskussion werden wir dann 1 : 1 noch einmal führen, wenn wir über die Gesetze beraten. Heute haben wir die Anhörung mit den Experten, mit denen wir die fachlichen Fragen besprechen können. Aber es ist ja auch okay, wenn keine fachlichen Fragen gestellt werden. – Kollege Lorenz.

Abg. Andreas Lorenz (CSU): Zunächst möchte ich mich ganz herzlich bei den Experten bedanken. Ich glaube, es war gut und richtig, diese Anhörung durchzuführen. Wir haben hier in äußerst sachlicher und differenzierter Art und Weise über das Wahlrecht diskutiert. Das fand ich sehr, sehr toll und erkenntnisreich. Insofern bedanke ich mich, auch für die Anregung, das wieder mal auf den Prüfstand zu stellen. – Im Gegensatz dazu stand die etwas polemische Wortmeldung des Kollegen von der SPD zum Schluss.

Ich möchte jetzt einmal auf das verweisen, was uns dazu bewogen hat, uns dieses Themas anzunehmen: Ihre Kollegen, die rot-grüne Landesregierung von Nordrhein-Westfalen, haben eine Sperrklausel im Kommunalwahlrecht von 2,5 % eingeführt; die CDU hat zugestimmt, die FDP hat sich enthalten.

Alle größeren oder mittelgroßen Parteien des rot-grün geführten Landes Nordrhein-Westfalen haben sich für die Einführung einer kommunalen Sperrklausel entschieden. In der Gesetzesbegründung wird von Zersplitterung der Kommunalvertretungen gesprochen und davon, dass die Handlungsfähigkeit der Räte und Kreistage beeinträchtigt sei; unter Umständen könnten sich Tagesordnungen und Sitzungen in einem unververtretbaren Maß in die Länge ziehen. Dies hätten die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen, Städtetag, Landkreistag bestätigt. Ausschuss- und Ratssitzungen sowie Kreistagssitzungen dauerten teilweise bis in die Nacht, weil mitunter gerade die Vertreter von Splitterparteien und Einzelmandatsträger durch das Stellen immer neuer Anträge und von Nachfragen die Entscheidungsfindung hinauszögern, heißt es in der Stellungnahme. Im Folgenden wird von extrem langen und strapaziösen Sitzungen gesprochen, die unmittelbar die Vereinbarkeit des kommunalen Mandats mit Beruf und Familie belasteten. Es geht weiter: Der Bürgermeister kritisierte das Fehlen einer Sperrklausel; dies habe auch eine mangelnde Effizienz, kommunalpolitische Arbeit und eine erhebliche Bündelung von Ressourcen in der Verwaltung zur Folge. Das Fehlen einer Sperrklausel sei letztendlich keine Stärkung, sondern eine Schwächung der Demokratie. – Wir könnten noch mit diversen Stellungnahmen weitermachen. Das heißt: Eine mögliche Funktion des Wahlrechts ist es, eine gewisse Effizienz von Gremien sicherzustellen. Das hat Ihre rot-grünen Kollegen in Nordrhein-Westfalen bewogen, einen entsprechenden Gesetzentwurf einzubringen. Die CDU hat zugestimmt, die FDP hat sich enthalten. – So viel dazu.

Einen gewissen mehrheitsbildenden Effekt hat d'Hondt natürlich; ich sage das unumwunden und gebe das zu. Man kann durchaus unterschiedlicher Meinung sein – der eine sieht es so, der andere anders –, ob es gut richtig und sinnvoll ist, dass in Gremien Effizienz und Ressourcen gebündelt werden und die Mehrheitsbildung erleichtert wird. Das ist letztendlich auch die Begründung dafür, warum es auf Bundes- oder auf Länderebene um 5%-Sperrklauseln geht. Einer der Professoren hat gesagt: Gemeinderäte sind keine Parlamente. Ich selbst komme aus München und sage ganz offen: Das mag zwar in der Theorie so sein. In der Praxis, – das sage ich, ohne hier jemandem zu nahe treten zu wollen – ist die politische Arbeit im Stadtrat aber nicht viel anders als hier im Bayerischen Landtag. De facto ist der Stadtrat ein parlamentsähnliches Gremium in einer anderen – ich sage mal: – Rechtsordnung. Wir haben da schon etwa ein Dutzend Parteien und Wählergruppen. Natürlich bedeutet das

eine zunehmende Fragmentierung und Zersplitterung des Parteiensystems und auch der Repräsentanz in den Gremien. Das ist so. Man mag sagen, das ist nicht gravierend und nicht besorgniserregend, aber die Tendenz zu mehr Parteien ist klar, auch wenn man die letzten Jahrzehnte anschaut. Das ist natürlich eine gewisse Erschwernis in der Arbeit. Aus eigener Erfahrung als Stadtrat in München kann ich Ihnen sagen: Die Vereinbarkeit dieses kommunalen Ehrenamts mit einer ganz normalen, regulären Berufstätigkeit ist nicht einfach und nicht ohne Weiteres möglich. Viele Kollegen haben schon aus beruflichen Gründen auf dieses Ehrenamt verzichten müssen.

Kommen wir zur mathematischen Fragestellung. Wir haben gesehen, dass das bisherige Verfahren, das wir aus den genannten Gründen in der letzten Legislaturperiode beim Koalitionsvertrag mit der FDP eingeführt haben, gewisse mathematische Schwächen hat. Das hat Prof. Grabmeier ausführlich erläutert. Das Beispiel war, dass eine Partei, die rein rechnerisch einen Anspruch von 0,4 Sitzen hat – in diesem Fall zufälligerweise oder genau deswegen die FDP –, einen ganzen Sitz erhält. Sie kriegt letztendlich fast das Zweieinhalbfache dessen, was ihr eigentlich rein rechnerisch zustehen würde. Das ist im Ergebnis eine ungewünschte Verzerrung des Wählerwillens. Insofern glaube ich, dass in dieser Anhörung bestätigt wurde, dass das jetzige Verfahren vielleicht auch nicht das Gelbe vom Ei ist.

Ich komme zur Conclusio: Wir sollten langfristig die Entwicklung anschauen. In Nordrhein-Westfalen tagt demnächst das Verfassungsgericht zur 2,5%-Sperrklausel, wie schon gesagt wurde. Ich schlage diese Sperrklausel nicht vor, aber der Hinweis auf die Funktionsfähigkeit der Parlamente ist ernst zu nehmen. Wir alle sollten das im Hinterkopf haben.

Aktuell haben wir drei mögliche Verfahren, und es wurde schon gesagt, dass es manchmal bei Anhörungen einen Erkenntnisgewinn gibt. Wenn ich dieses Zusammenspiel von politischen und mathematischen Verfahren betrachte, scheint mir – das ist meine persönliche Meinung, die nicht mit der CSU-Gesamtfraktion abgesprochen ist – das Verfahren Sainte-Laguë/Schepers unzweifelhaft das beste Verfahren zu sein, was die Repräsentanz angeht. Ich möchte anregen, ob wir uns nicht überparteilich als Erkenntnisgewinn aus dieser Anhörung dazu durchringen könnten, dieses Verfahren einzuführen. Ich hielte es durchaus für vernünftig, wenn wir auch mal was aus einer Anhörung lernen. Wir hatten berechtigte Kritik am bisherigen Verfahren; es gibt politische Kritik an dem Verfahren d'Hondt, dessen Anwendung auch rechtlich möglich wäre, weil es

größere Parteien tendenziell bevorzugt. Zwar gäbe es durchaus berechtigte Gründe, so ein Verfahren zu wählen – Stichwort Funktionsfähigkeit –, aber wenn es auf zu viel Widerstand stößt, würde ich vorschlagen, in den Fraktionen zu überlegen, ob wir uns nicht parteiübergreifend zu einer Änderung in Richtung Sainte-Laguë/Schepers durchringen könnten. Ich glaube, diese Möglichkeit würde sich als Ergebnis aus dieser Anhörung anbieten. – Ich bedanke mich.

Stv. Vorsitzende Eva Gottstein (FREIE WÄHLER): Auch wenn die Zeit drängt, nehme ich trotzdem für die FREIEN WÄHLER in Anspruch, genauso umfassend zu argumentieren, wie die Kollegen es vorher schon gemacht haben, und die Redebeiträge der Kollegen abzarbeiten.

Herr Lorenz, Ihren letzten Satz sehe ich als geordneten Rückzug an. Ich komme zwar nicht aus dem militärischen Bereich und war nie bei der Bundeswehr. Aber er klingt danach. Den Vorschlag finde ich gut. Wenn wir zu einem solchen Ergebnis kommen, können wir die Reihen wieder schließen; dann war die Anhörung auf jeden Fall ein Gewinn. – Zu einem anderen Teil Ihres Redebeitrag möchte ich ganz klar feststellen, dass München nicht der Maßstab aller Dinge ist, in diesem Fall schon gleich gar nicht. Sie widersprechen sich selbst; Sie haben nämlich auch in München sehr wohl auch die Bezirksausschüsse, die im Prinzip mit unseren Gemeinderäten und den normalen Stadträten vergleichbar sind. Da ist es dann wieder genauso wie hier. – Ich verstehe auch nicht, wieso Sie sich jetzt auf Nordrhein-Westfalen stürzen. Ich bin froh, dass ich nicht da wohne – dort müsste ich zum Skifahren in die Dortmunderhalle fahren, während ich hier an den Spitzingsee fahren kann. Sie zitieren aus Stellungnahmen, was da alles los ist. Den Vergleich verstehe ich nicht, weil die kommunale Struktur dort anders und wesentlich grobmaschiger ist als bei uns. Offensichtlich wollen Sie der SPD eins hinlangeln. Zum anderen sagen Sie doch sonst immer, Sie seien nah am Bürger – das sind Sie ja auch, das bestreiten wir gar nicht. Aber wenn Sie beweisen wollen, dass das nicht funktioniert oder die Räte zersplittert, bitte ich um bayerische Beispiele, nicht um welche aus Nordrhein-Westfalen.

Der Kollege Scheuenstuhl ist bekannt dafür, Fragen zu stellen, deren Antwort er schon kennt. Natürlich weiß er, dass das Sitzzuteilungsverfahren immer vor der Wahl bestimmt wird. Die CSU ist in diesem Punkt, das muss man sagen, sehr vorausschauend. Die nächste Wahl, um die es geht, findet 2020 statt, und Sie versuchen, das noch vor dem geordneten

Rückzug 2018 durchzubringen – wobei wir natürlich stark hoffen, dass Herr Seehofer das bleibt, was er ist, weil er in diesem Fall uns unterstützt, nicht die eigene Fraktion.

Es erhöht nicht die Freude unserer Bevölkerung an der Politik, wenn man so offen zugibt, dass man diese Regelung nur wegen der FDP eingeführt hat. Wir haben im Übrigen mit zugestimmt. Ich war damals dabei und habe im Landtag für dieses Gesetz, in dem auf Hare/Niemeyer umgestellt wurde, gestimmt. Man muss dazu sagen: Die FREIEN WÄHLER sind auf der kommunalen Ebene die zweite große Partei, die betroffen ist. In meiner Region habe ich das durchrechnen lassen – ich halte viel von Mathematik; manchmal verstehe ich sie auch; heute war es nicht ganz so einfach. In unserer Region 10 wäre es eine Fifty-fifty-Situation gewesen: Wir FREIEN WÄHLER hätten in der Hälfte der Kommunalparlamente 2014 mit d'Hondt gewonnen, in der anderen Hälfte wären wir mit d'Hondt schlechter gestellt gewesen.

Die heutige Anhörung hat aber ganz klar ergeben, dass d'Hondt das falsche System ist. Zwar ist immer gesagt worden, den Missbrauch müsse man beweisen. Da gebe ich Ihnen recht, aber wie beweise ich den? Wie kann ich beweisen, dass es Missbrauch war, dass man in der Wahlperiode 2008 bis 2013 hier im Bayerischen Landtag die Ausschussgrößen von 17/18 auf 16 abgesenkt hat, während man sie 2013 wieder angehoben hat?

(Abg. Manfred Ländner (CSU): Das war für die GRÜNEN, damit sie zwei Ausschusssitze bekommen haben!))

– Natürlich. Gut. – Aber das kann man nicht beweisen. – Jetzt konkret zur Anhörung. Ich habe ja am Anfang gesagt, ich freue mich auf eine ergebnisoffene Diskussion, wenn ich auch ganz klar zu verstehen gegeben habe, dass ich mich auf ein Ergebnis freue, das nicht mehr d'Hondt heißt. Niemand hat gesagt, dass es d'Hondt zu verteidigen gelte.

Noch ein Seitenhieb zum Thema Anhörung: Bei jeder Anhörung habe ich einen Erkenntnisgewinn. Aber eine Anhörung, bei der das so eindeutig der Fall war, habe ich eigentlich noch nie erlebt. So verstehe ich auch den Herrn Lorenz. Für einen Laien und für mich als Politikerin ist d'Hondt von den drei Systemen das ungerechteste, Hare/Niemeyer ist besser, aber mit Fehlern behaftet, aber das System Sainte-Laguë/Schepers wäre mathematisch bzw. auch politisch am besten. Herr Prof. Horn hat sehr schön dargestellt, dass die Fragen 1 und 2 letztlich

die Knackfragen sind. Mein einziger Vorschlag wäre, den Namen dieses Verfahrens zu ändern; denn ich glaube, man nimmt das Verfahren auch deswegen nicht, weil der Name für eine bayerische Zunge so schwierig auszusprechen ist, insbesondere für jemanden, der nie Französisch gehabt hat.

Ich habe noch eine Frage an die beiden Rechtswissenschaftler Horn und Grzeszick. Ist es nicht wirklich ein Zwang, das Verfahren zu nehmen, wenn sich eindeutig herausstellt, dass das Verfahren mit dem französischen Namen das mit den wenigsten Fehlern ist? Herr Grabmeier hat gesagt, das sei notwendig. Bin ich dazu nicht verpflichtet, wenn der Wählerwille und die Chancengleichheit der Parteien gerecht umgesetzt werden sollen? – Ich bin keine Juristin; vielleicht könnten Sie mir auf diese Frage eine Antwort geben. – Danke.

Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU): Vielen Dank. Vielleicht können wir klären, wie man den Namen ausspricht. Ich bin der Meinung, man sagt "Saint-Lagü-Schepers". Ist das korrekt?

(Abg. Harry Scheuenstuhl (SPD): "Schepers" jedenfalls ist für einen Franken gut auszusprechen!)

– Das "e" am Ende von "Sainte" heißt, dass man das "t" ausspricht, und der Doppelpunkt auf dem "e" heißt, dass man das "u" wie "ü" ausspricht. Ist das korrekt? – Also gut. Wenn diese schwierigste Frage geklärt ist, können wir weitermachen.

Abg. Dr. Paul Wengert (SPD): Entgegen gegenläufiger Befürchtungen werde ich im Gegensatz zu meinen Vorrednern keine politische Bewertung vornehmen außer der Bemerkung zu Frau Gottstein, dass die Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN der CSU in der Tat eine goldene Brücke zum geordneten Rückzug gebaut hat.

Zweitens, weil der Kollege Scheuenstuhl das angesprochen hat: Mir sind zumindest zwei Resolutionen von Kreistagen bekannt – von Passau und von Landshut –, die sich gegen die jeweilige CSU-Fraktion für die Beibehaltung von Hare/Niemeyer ausgesprochen haben.

Drittens habe ich eine Frage an Herrn Kronschnabel. Sie haben mündlich die Feststellung vorgetragen – das befindet sich auf Seite 23 Ihrer Ausarbeitung –: "Die Ergebnisse bestätigen unverkennbar, dass sich das kommunale Parteiensystem in Bayern seit einigen Jahren verändert und ausdifferenziert. Es ist derzeit insbesondere in größeren Kommunalvertretungen weitaus stärker zersplittert als 2008..." Können Sie das im Hinblick auf die Antwort des Lan-

deswahlleiters zu Frage 7 aufrechterhalten? – Daraus ergibt sich nämlich, dass sich die Zahl der erfolgreichen Wahlvorschläge bei den Bezirkstagswahlen in Bayern zwischen 2008 und 2013 nur in zwei Bezirken nur um eine Partei bzw. Wählergruppe erhöht hat und auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte zwischen 2008 und 2014 in 24 Räten erhöht, in 22 wiederum verringert hat und in den restlichen 50 identisch geblieben ist, sich also per Saldo nichts geändert hat? – Das wäre für die politische Beurteilung in einer unserer nächsten Sitzungen vielleicht noch wichtig.

Abg. Otto Lederer (CSU): Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich möchte auf das eingehen, was der Kollege Wengert eben gesagt hat. Aus mathematischer Sicht, so haben wir heute gehört, ist Sainte-Laguë/Schepers das Instrument mit den geringsten Fehlern. Es genügt der Proportionalität einigermaßen, wahrt die Neutralität, bewahrt aber auch die Monochromie – tut also das, was aus meiner Sicht Quotenverfahren wie Hare/Niemeyer immer wieder verletzen. Deswegen macht es grundsätzlich Sinn, weg von Quotenverfahren hin zu Divisorverfahren zu gehen, wie es auch auf Bundesebene schon sehr einvernehmlich vor vielen Jahren gemacht wurde.

Wenn man diesen gesetzlichen Spielraum bei der Wahl der verschiedenen Sitzzuteilungsverfahren nutzen möchte, braucht man einen Grund dazu. Einer dieser Gründe ist eine Zersplitterung der Gremien; dieser Grund wurde in Nordrhein-Westfalen angeführt. Die Gremien in Nordrhein-Westfalen unterscheiden sich gar nicht so sehr von den bayerischen; das kann man in den Stellungnahmen nachlesen. Bei der Anhörung des Jahres 2015 in Nordrhein-Westfalen wurde beispielsweise vonseiten der Uni Bochum vorgebracht, dass sich die Zahl der Listen in den Groß- und Mittelstädten innerhalb der letzten zwanzig Jahre mehr als verdoppelt hat. Das hat man als Argument für die Zersplitterung angeführt. Oder: Der Städtetag hat vorgebracht, dass sich die Zahl der Verwaltungsvorlagen zwischen 2009 und 2015 um 42 % erhöht habe; deswegen seien die Kapazitäten der Verwaltung nachhaltig gebunden. Das waren Argumente dafür, weshalb sich in Nordrhein-Westfalen nicht nur viele Parteien, sondern auch der Städtetag oder der Städte- und Gemeindebund für eine Sperrklausel ausgesprochen haben.

Daher möchte ich die zentrale Frage an Herrn Gößl bzw. Herrn Kronschnabel stellen: Haben wir kaum Veränderungen, wie Herr Gößl das aus den letzten beiden Kommunalwahlen geschlossen hat, oder haben wir hier doch stärkere Fragmentierungen, wie

sie Herr Kronschnabel sieht, wenn man das Ganze über einen etwas längeren Zeitraum betrachtet?

SV Prof. Dr. Johannes Grabmeier (Technische Hochschule Deggendorf): Ich möchte noch einmal auf die Mathematik eingehen, die hier wirklich nur die Dienerin ist. Es gibt also in diesem Sinne keine mathematische Sicht, vielmehr passt das, was Herr Prof. Horn gesagt hat, und das, was ich gesagt habe, aus meiner Sicht nahtlos zusammen. Die Juristerei, die Verfassung gibt die Erfolgswertgleichheit vor, und die Mathematik modelliert das. Insofern wird die Mathematik hier auch in der Zukunft keine neuen Erkenntnisse gewinnen, sondern – das möchte ich noch einmal klarstellen – die Mathematik hat bereits bewiesen, dass Sainte-Laguë/Schepers hier immer optimale Ergebnisse liefert. Da brauche ich keine Beispielrechnungen; das ist mathematisch nachvollziehbar, bewiesen. Da gibt es keinen Verbesserungsgewinn.

Das Einzige, was Sie diskutieren könnten, ist, dass Sie das Maß, mit dem wir das messen, nämlich die Differenzen im Quadrat und dann die Gewichtung mit den Stimmen, ändern. Aber da gibt es aus meiner Sicht auch nichts Besseres. Den Beweis müssten Sie erst mal antreten, wenn man hier, an dieser Stelle, an Erkenntnissen der Mathematik zweifelt.

Kommen wir zur Juristerei: Bei der Hare/Niemeyer-Diskussion 2010, als der Landtag das beschlossen hat, stand das negative Stimmengewicht noch nicht so sehr im Vordergrund, wie ich gehört habe. Mittlerweile wird es infrage gestellt, nicht? – Ich möchte auch darüber informieren, dass ich im Jahr 2008 oder 2009, also vorher, mit Innenminister Herrmann korrespondiert und gesagt habe: Wenn ihr jetzt von d'Hondt weggeht – was richtig ist –, dann bitte gleich auf Sainte-Laguë/Schepers. Der Gedanke ist in der Mathematik nicht neu. Der Experte für Wahlmathematik, Professor Puckelsheim, sitzt hier als Zuschauer; er ist nicht eingeladen worden. Er hat 1998 all das, was ich hier vortrage, auch schon gesagt. Mein Problem ist also wirklich die Rezeption.

Darum sollte man auch nicht von "Rückzugsgefechten der CSU" sprechen; denn der Erkenntnisgewinn und die Weiterentwicklung der Gedanken, die ich heute gehört habe, freuen mich sehr, Herr Abgeordneter Lorenz. Da ist die politische Diskussion unter den Abgeordneten, die vom Vorsitzenden ein bisschen angemahnt worden ist. Ich habe versucht, den Lösungsweg aufzuzeigen: Die CSU hat recht bei Ausartungen von Hare/Niemeyer. Die Antwort ist Sainte-Laguë/Schepers. Die Antwort ist nicht das Beispiel der FDP; Sie haben das Beispiel der CSU

vergessen: Würde man im Bezirkstag von Niederbayern d'Hondt anwenden, wäre es noch viel extremer. Die Antwort ist eben Sainte-Laguë/Schepers. Denen, die sagen: "Wir haben 2010 für Hare/Niemeyer gestimmt!", sage ich: Das ist ja in der Praxis fast immer dasselbe. – Aber wenn die CSU da recht hat, unterscheiden sich die beiden. Darum ist die Antwort: Sainte-Laguë/Schepers.

Zum Namen: In der wahlmathematischen Literatur wird gerne von der Divisormethode mit Standardrundung gesprochen. Das ist nicht Französisch. (Heiterkeit) Sagen Sie "Divisormethode mit Standardrundung".

Zum Aspekt der Ausschüsse habe ich mich nicht geäußert. Aber man sieht das ja schon hier. Wenn diese Diskussion in jeder der vielen hundert Gemeinden in Bayern nochmal geführt würde, wäre das doch absurd. Ich gehe sogar so weit, zu sagen, dass der Landtag eigentlich aufgerufen ist, die Erlaubnis für die Gemeinderäte, die Ausschussbesetzung nach irgendeinem dieser drei Verfahren vorzunehmen, abzuschaffen. Das ist ein großer Fehler, und all die Prozesse, die an den Verwaltungsgerichten in den letzten Jahren stattgefunden haben, sind deswegen entstanden, weil die Geschäftsordnungen teilweise ganz schrecklich falsch und missverständlich sind. Bitte regeln Sie das gleich mit.

Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU): Zu der Frage, wie die kommunalen Spitzenverbände das sehen, können wir sie noch anhören. Aber das Thema machen wir heute nicht auf. Herr Kronschnabel.

SV Dipl.-Pol. Manuel Kronschnabel (Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg): Danke schön, dass ich noch einmal zu Wort komme. – Ich wurde gefragt, ob ich an meinen Zahlen festhalten würde, und muss ganz klar sagen: Ja, ich halte an diesen Zahlen fest. Sie beruhen auf einer Forschungsarbeit von zwei Jahren.

Als ich gestern Abend die Stellungnahme des Landesamts für Statistik bekommen habe, war ich etwas überrascht und habe gestern Abend noch zwei, drei Stunden lang alle Zahlen durchgerechnet. Tut mir leid für das Landesamt für Statistik, aber die Zahlen, die das Landesamt für 2008 bringt, sind nicht korrekt. Nur die Zahlen für 2013/2014 sind korrekt, was ich jetzt im ersten Augenblick bei den Bezirken sehen kann. Wir haben sieben Bezirke. In Oberfranken ging es von fünf auf sechs – das steht da. In Unterfranken ist es gleich geblieben; das war der einzige Bezirk. In Mittelfranken sind wir von sechs auf

neun gekommen, nicht von acht auf neun, wie es hier steht. In Oberbayern sind wir von acht auf neun gekommen, in Niederbayern von sechs auf sieben, in Schwaben von sechs auf neun, in der Oberpfalz von fünf auf sechs. – Zusammengerechnet ergibt sich, wie ich auf Seite 22 meiner Stellungnahme schreibe, ein deutlicher Anstieg von durchschnittlich sechs Parteien in 2008 auf 7,4 in 2013.

Das Gleiche kann ich auch für die kreisfreien Städte, auch für die kreisangehörigen Städte über 20.000 Einwohner sagen. Zu den Kreistagen kann ich nichts sagen; die habe ich nicht untersucht. In München hatten wir 2008 zehn Parteien, nicht elf, wie es hier steht; in Augsburg sieben statt acht. – Mein Datensatz ist seit zwei Jahren mehrfach gegenkontrolliert und geprüft. Gestern Abend habe ich das noch einmal gemacht. Meine Werte, die ich in meiner Stellungnahme zum Format, zur Fragmentierung, zum Konzentrationsgrad gebracht habe, sind korrekt.

Ich möchte dazu sagen, was auch der Herr Abgeordnete Lorenz gesagt hat: Diese Werte sind nahezu identisch mit denen in Nordrhein-Westfalen. Nordrhein-Westfalen hat daraufhin überlegt, etwas dagegen zu tun. – Danke schön.

SV Prof. Dr. Hans-Detlef Horn (Philipps-Universität Marburg): Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Frau Gottstein hat die präzise Frage an mich gerichtet, ob denn wirklich verfassungsrechtlich ein Minimierungsgebot besteht, ob also der Rechtssetzer von höherem Rangigem Verfassungsrecht gezwungen ist, sich für ein Verfahren zu entscheiden, das die Erfolgswertungleichheiten auf ein unvermeidbares Maß reduziert. – Ich – nicht nur ich – hatte Ihnen bereits dargestellt, dass die Verfassungsgerichtsbarkeit, die Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs im Besonderen, dieses Gebot zwar auf den Lippen führt, aber bislang nie präzisiert und am Beispiel der Sitzzuteilungsverfahren exekutiert hat. Man wird also zweifellos, was den gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung anbelangt, sagen müssen: Ein solches Gebot ist in der Rechtsprechung nicht anerkannt.

Solch ein Gebot anzunehmen, hieße, dass der Spielraum des Rechtssetzers, also des Gesetzgebers, nun auf null reduziert wäre. Er müsste sich für das Verfahren entscheiden, das die nach menschenmöglicher Mathematik möglichste Erfolgswertgleichheit garantiert und umgekehrt die unvermeidbaren Erfolgswertungleichheiten auf den Niveau hält, auf dem sie wirklich unvermeidbar sind. Also: Alle vermeidbaren Abweichungen wären zu vermeiden.

Verfassungsrechtsdogmatisch hieße das, dass es überhaupt keinen anderen Grund gäbe, der es dem Rechtssetzer erlaubte, davon abzuweichen. Mit anderen Worten: Für jede andere Abweichung gäbe es – in der Dogmatik heißt das: – keinen zwingenden Grund mehr. Umgekehrt: Es gäbe nur einen einzigen zwingenden Grund, die Erfolgswertgleichheit einzuschränken, nämlich insoweit als sie – diese Erfolgswertungleichheiten – unvermeidbar sind. Daran, ob die Rechtsprechung in Zukunft die Konsequenz zieht, wirklich zu sagen, es gibt nur einen einzigen zwingenden Grund, die Wahlgleichheit zu beschränken, nämlich insoweit, als diese Ungleichheit unvermeidbar ist – das wäre die Konsequenz –, habe ich meine Zweifel. Ich will aber nicht verhehlen, dass die Rechtsprechung sich natürlich auch ändern kann, wenn sie bereit ist, die Erkenntniswerte der Mathematik mehr in die eigene verfassungsrechtliche Erkenntnis aufzunehmen, als es bisher der Fall war. Es gibt auch Anzeichen dafür in der Rechtsprechung: Ich erinnere an das jüngste Urteil des Berliner Verfassungsgerichtshofs vom Juli 2017 oder auch an das des Saarländer Verwaltungsgerichtshofs, der den Gesetzgeber zu mehr Sorgfalt bei der Auswahl des Sitzzuteilungsverfahrens im Hinblick auf die Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit aufgefordert hat.

Insofern ist vielleicht ein verfassungspolitischer Ratsschlag dahingehend zu formulieren, der Verfassungsgerichtsbarkeit gewissermaßen voranzuschreiten. Man kann natürlich auch umgekehrt sagen: ich nutze den Spielraum und warte mal ab, wie sich die Verfassungsrechtsprechung dazu verhält. Beides halte ich für a) denkbar und b) – wenn Sie mir das erlauben – legitim.

Eine Ergänzung zu der Frage, die von Herrn Grabmeier aufgeworfen wurde, wie man denn diese Abweichungen von den Erfolgswerten im Verhältnis zueinander misst. Wie stelle ich überhaupt fest, ob eine Erfolgswertungleichheit vermeidbar oder unvermeidbar ist? – Er nannte die Quadratmethode, und ich füge, weil Herr Puckelsheim da ist, hinzu: die Transfermethode, die besonders einleuchtend ist. Die Transfermethode geht einfach an die unterschiedlichen Ergebnisse der Sitzzuteilungsverfahren heran und sagt: Was passiert, wenn ich fiktiv der größten Partei ein Mandat nehme und es der kleinsten Partei zurechne? Werden die Erfolgswerte dann ungünstiger oder nicht? – Mit dieser Transfermethode kann man offenbar – jetzt bin ich auch an den Grenzen meiner mathematischen Möglichkeiten – nachweisen – das ist unmittelbar plausibel –, dass sich die Erfolgswertungleichheiten nach diesem Transfer eines Mandats von der größten zur klein-

sten Partei nicht mehr verkleinern lassen. Deswegen überzeugt das so.

Prof. Dr. Bernd Grzeszick (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg): Bei der Grundanalyse kann ich mich dem Kollegen Horn nur anschließen: Die Rechtsprechung ist relativ klar, und dass sie eine Pflicht vorsieht, sich für ein Verfahren zu entscheiden, ist nicht unbedingt absehbar. Die Gründe dafür sind vielleicht auch deswegen interessant, weil jetzt im Raum steht, welches Verfahren man vielleicht nehmen möchte und wie dann die Wahlvorschriften aussehen können. Man müsste, wenn man sich tatsächlich in Richtung Sainte-Laguë/Schepers bewegt, zum einen überlegen, das System mit einer Mehrheitssicherungsklausel zu versehen, wie es auf Bundesebene der Fall ist. Diese Ergänzung ist verfassungsrechtlich zulässig, zeigt aber auch, dass das Rechenverfahren Sainte-Laguë/Schepers insofern eine weitere Modifikation braucht; die ist ein Eingriff, der zwar gerechtfertigt, aber nicht ganz ohne ist.

Zum anderen sind die sachlichen Gründe zu nennen, die unterhalb der zwingenden Notwendigkeit stehen – also nicht die Funktionsgefährdung, sondern schlicht sinnvolles, gutes, nicht zersplittertes Arbeiten. Herr Lorenz hat Effizienz und Effektivität, Förderung des Ehrenamtes angesprochen. Diese Gründe führen dazu, dass die Rechtsprechung den Korridor offen hält, ohne eine Rechtfertigungslast auszulösen. Sie führen im Ergebnis dazu, dass es keine Pflicht gibt, sich für ein Verfahren zu entscheiden.

Umgekehrt, wenn man sich in Richtung Sainte-Laguë/Schepers bewegt, müsste man vielleicht mit in Rechnung stellen, dass es schwieriger wird, mit diesen sachlichen Gründen umzugehen. Sainte-Laguë/Schepers reflektiert diese nicht unmittelbar. Ob man das wie Nordrhein-Westfalen im Wege einer Sperrklausel auffangen kann, wird sich dann eben in zwei bis drei Monaten zeigen. Hier muss man sich also tatsächlich eine Gesamt-Paket-Lösung in diesem Rahmen vorstellen. Die Sachen haben Vor- und Nachteile, und deswegen sage ich in der Zusammenfassung: Sie haben, glaube ich, weiterhin Entscheidungsfreiheit, und es gibt keinen verfassungsrechtlichen Zwang, sich nur für ein Verfahren zu entscheiden. Sie können vielmehr zwischen den gebotenen Vor- und Nachteilen abwägen und dann Ihre Entscheidung treffen.

Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU): Vielen Dank. Dazu vielleicht noch eine Rückfrage: Welche Einschränkung müsste man nach Ihrer Meinung

konkret bei Sainte-Laguë/Schepers machen? Sie haben die Mehrheitssicherungsklausel angesprochen. Aus welchen Gründen ist sie erforderlich?

Prof. Dr. Bernd Grzeszick (Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg): Es kann Fälle geben, in denen die Mehrheit der abgegebenen Stimmen sich nicht in einer Mehrheit der Sitze widerspiegelt. Solche Fälle sind relativ selten, sie sind aber nicht auszuschließen. Deswegen hat der Bundeswahlgesetzgeber sich dazu entschieden, eine entsprechende Regelung ins Bundeswahlgesetz aufzunehmen, die dieses sicherstellt und insoweit von dem Grundrechnungsverfahren ein Stück weit abweicht. Das ist diese sogenannte Mehrheitssicherungsklausel. – Dazu, Ihnen die mathematischen Dinge darzulegen, ist, glaube ich, Herr Grabmeier deutlich berufener. Aber Sie können das alles auf der Bundesebene 1 : 1 nachverfolgen inklusive der Erwägungen, die dahinter stehen. Und das ist auch verfassungsgemäß, das muss man klar sagen, führt aber zu einer notwendigen Modifikation des Systems. Also, auch das Verfahren ist nicht super-optimal, um das anzudeuten.

Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU): Okay. Das ist ein Widerspruch; denn Prof. Grabmeier hat vorher gesagt, es sei das perfekte Verfahren.

SV Prof. Dr. Johannes Grabmeier (Technische Hochschule Deggendorf): Was den Erfolgswert betrifft! – Sie stellen jetzt neue Bedingungen.

Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU): Okay. Das ist schon wichtig für uns. Bitte.

SV Prof. Dr. Johannes Grabmeier (Technische Hochschule Deggendorf): Ich möchte darauf direkt antworten. – Es ist nicht so, dass Sainte-Laguë/Schepers als einziges Verfahren die Mehrheitsklausel nicht erfüllt. Vielmehr erfüllt keines dieser Verfahren diese Vorgabe. Lediglich wäre es bei d'Hondt bei ungeraden Sitzzahlen so. Man muss also, wenn man diesen Aspekt ins Spiel bringen will, immer was zugeben. Bei Sainte-Laguë/Schepers macht Herr Kollege Puckelsheim entsprechende Vorschläge in seinen Büchern; man kann zum Beispiel das eine Mandat extra verrechnen und dann erst weitermachen. Da gibt es also ganz plausible Lösungen in der wahlmathematischen Literatur.

Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU): Herr Dr. Gößl hat sich gemeldet; er saß auch durch die Aussage, dass die Zahlen nicht stimmen können, auf der Anklagebank. Können Sie dazu etwas sagen?

SV Dr. Thomas Gößl (Bayerisches Landesamt für Statistik): Von dem Widerspruch bei den Zahlen haben wir vor der Sitzung im Gespräch zwischen Herrn Kronschnabel und Frau Lamprecht gehört. Wir haben versucht, dem während der Sitzung nachzugehen, konnten den Widerspruch aber noch nicht auflösen. Dazu kann ich nur sagen: Wir werden das prüfen und uns dazu ergänzend schriftlich äußern. Ich denke aber – deswegen wollte ich mich unabhängig von der Äußerung von Herrn Kronschnabel melden –, dass das Nebeneinander der statistischen Darstellung in der Stellungnahme des Landesamts und des Landeswahlleiters und einer qualitativen Analyse durch zusätzliche, eher politologische Kennzahlen wie Fragmentierungsgrad, Konzentrationsgrad ein ganz legitimes Nebeneinander von Statistik und Wissenschaft ist, das sich auch nicht unbedingt ausschließt.

Man muss schließlich auch sagen – das kam in mehreren Wortmeldungen zur Sprache –, dass wir den Zeitraum 2008 bis 2014 betrachtet, aber keine längere Zeitreihe aufgebaut haben. Wenn man längere Zeitreihen aufbaut, könnten sich andere Ergebnisse und andere Trends ergeben. Es wäre für mich nicht überraschend, dass es, wenn man auf 20 Jahre geht, Prozesse gibt, die zu einer Vermehrung von Parteien und Wählergruppen führen. Aber das müsste man im Einzelnen untersuchen. Das könnten wir machen, wenn der Landtag dies wünscht.

Vorsitzender Dr. Florian Herrmann (CSU): Gut. Vielen Dank. Ich sehe jetzt keine weiteren Wortmeldungen mehr. Wir haben auch die Zeit schon ein bisschen überschritten, sind aber eigentlich noch im Rahmen. – Ich stelle deshalb fest, dass wir am Ende unserer Anhörung angelangt sind und möchte Ihnen noch einmal sehr, sehr herzlich danken. Das war exzellent für unsere weiteren Überlegungen, die wir jetzt natürlich in den Fraktionen und im Ausschuss politisch weiterführen müssen, um das Thema einer Lösung zuzuführen. Ich glaube aber, dass man jetzt schon sagen kann, dass, egal wie es weitergeht und wie wir entscheiden, der Verfassungsgerichtshof, wenn er irgendwann einmal darüber entscheiden müsste, uns nicht vorwerfen könnte, dass wir als Gesetzgeber nicht genug Sorgfalt an den Tag gelegt hätten. Dazu haben Sie durch Ihre schriftlichen Stellungnahmen und die heutige, sehr, sehr intensive Diskussion beigetragen. Wir sind, glaube ich, schlauer als vorher, was die Details betrifft, und das schadet ja nicht. – Vielen herzlichen Dank, einen guten Nachhauseweg, vielleicht noch einen schönen Tag in München, wenn jemand noch länger hier ist. – Wir sehen uns dann nächste Woche wieder. – Vielen Dank.

(Schluss: 12.40 Uhr)

Bayerisches Landesamt für Statistik



Der Präsident

Bayerisches Landesamt für Statistik, 90725 Fürth

Per E-Mail
Bayerischer Landtag
Herrn Vorsitzenden des
Ausschusses für Kommunale Fragen,
Innere Sicherheit und Sport
Dr. Florian Herrmann, MdL
Maximilianeum
81627 München

Ihr Zeichen:
PII-G3201-1090
Ihre Nachricht vom:
18.07.2017

Unser Zeichen:
14-1360-2/1

Telefon: 0911 98208-6101
Fürth, den 10.10.2017

Anhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport zum Thema „Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen im Freistaat“; schriftliches Statement zu den Fragen

Anlage
Tabellenanhang

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Einladung zur Anhörung zum Thema „Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen im Freistaat Bayern“ danke ich. Wie erbeten übermittle ich im Folgenden ein schriftliches Statement zu den einzelnen Fragen, muss allerdings vorab auf Folgendes hinweisen:

Als Präsident des Bayerischen Landesamts für Statistik bin ich nicht berufen, zu verfassungsrechtlichen oder rechtspolitischen Fragen Stellung zu nehmen, die vom Landtag und der Staatsregierung zu entscheiden sind. Als Landeswahlleiter bin ich für die im Freistaat Bayern durchgeführten Volksbegehren und Volksentscheide, für die Wahlen zum Bayerischen Landtag und zum Deutschen Bundestag sowie zum Europäischen Parlament zuständig und habe für die ordnungsgemäße Vorbereitung und Durchführung dieser Wahlen und Abstimmungen sowie für die Ermittlung und Feststellung des amtlichen Wahlergebnisses zu sorgen. Auch in dieser Funktion möchte ich nicht zu rechtspolitischen Fragen des Kommunalwahlrechts Stellung beziehen.

2 von 11

Zu Frage 1:

Welche Sitzzuteilungsverfahren sind im Rahmen des Bayerischen Kommunalwahlrechts denkbar? Welche Vor- und Nachteile haben die jeweiligen Sitzzuteilungsverfahren hinsichtlich der Repräsentation von Parteien und Wählergruppen?

Es existieren diverse Sitzzuteilungsverfahren mit unterschiedlichen Wirkweisen, die geeignet wären, um die Stimmen- auf die Mandatsverhältnisse bei Bayerischen Kommunalwahlen zu übertragen. Grundsätzlich unterscheidet man aber zwei Kategorien von Sitzzuteilungsverfahren:

- *Quotenverfahren* wie das aktuell bei Kommunalwahlen eingesetzte Hare/Niemeyer-Verfahren, sowie
- *Divisorverfahren* wie d'Hondt oder Sainte-Laguë.¹

In seltenen Fällen treten bei *Quotenverfahren* methodisch bedingt Monotoniefehler auf, die die Gleichheit der Wahl in einem gewissen Rahmen in Frage stellen können (z.B. Sitzverlust trotz Stimmengewinn, Sitzverlust trotz gleichbleibender Stimmenzahl aufgrund erhöhter Wahlbewerberzahl oder erhöhter Ratsgröße).

Divisorverfahren rufen keine derartigen Paradoxien hervor, weshalb z.B. 2009 bei Bundestagswahlen von Hare/Niemeyer- auf das in der Regel zu identischen Ergebnissen führende Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren umgestellt wurde.²

Innerhalb der Kategorie der *Divisorverfahren* existieren sowohl eher mehrheitsfördernde Verfahren wie d'Hondt als auch proporztreuere bzw. größenneutralere Verfahren wie Sainte-Laguë. Diese Wirkweisen sind nicht als per se positiv oder negativ zu bewerten. Vielmehr ist es eine politische Entscheidung, welchem Repräsentationsprinzip man Vorrang einräumen möchte.

Zu Frage 2:

Durch welches Sitzzuteilungsverfahren wird der Wählerwille am besten abgebildet (bitte Erläuterungen mit Beispielrechnungen für Bezirkstage, Kreistage und für Stadt-/Gemeinderäte anhand unterschiedlicher Ratsgrößen)?

Der beschriebene mehrheitsfördernde Effekt von d'Hondt sowie die proporztreuere Wirkweise von Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë soll nachfolgend anhand von Beispielrechnungen für Mittelfranken (Bezirkswahlen 2013, ausgewählte Gemeinderats-, Stadtrats- und Kreistagswahlen 2014) demonstriert werden.

¹ vgl. Nohlen, Dieter (2014): Wahlrecht und Parteiensystem, S. 123ff.

² vgl. Der Bundeswahlleiter (2015): Wahl-Lexikon. Sainte-Laguë/Schepers. Auf: <https://www.bundeswahlleiter.de>.

3 von 11

Im Tabellenanhang finden Sie konkret die Wahlergebnisse 2013/2014 für den Bezirk Mittelfranken, für die kreisfreien Städte Ansbach, Erlangen, Fürth, Nürnberg und Schwabach, für die Landkreise Ansbach, Erlangen-Höchstadt, Fürth, Nürnberger Land, Neustadt a.d.Aisch-Bad Windsheim, Roth und Weißenburg-Gunzenhausen sowie für alle Städte und Gemeinden des Landkreises Fürth:

- Ammerndorf, M
- Cadoizburg, M
- Großhabersdorf
- Langenzenn, St
- Oberasbach, St
- Obermichelbach
- Puschendorf
- Roßtal, M
- Seukendorf
- Stein, St
- Tuchenbach
- Veitsbronn
- Wilhermsdorf, M
- Zirndorf, St

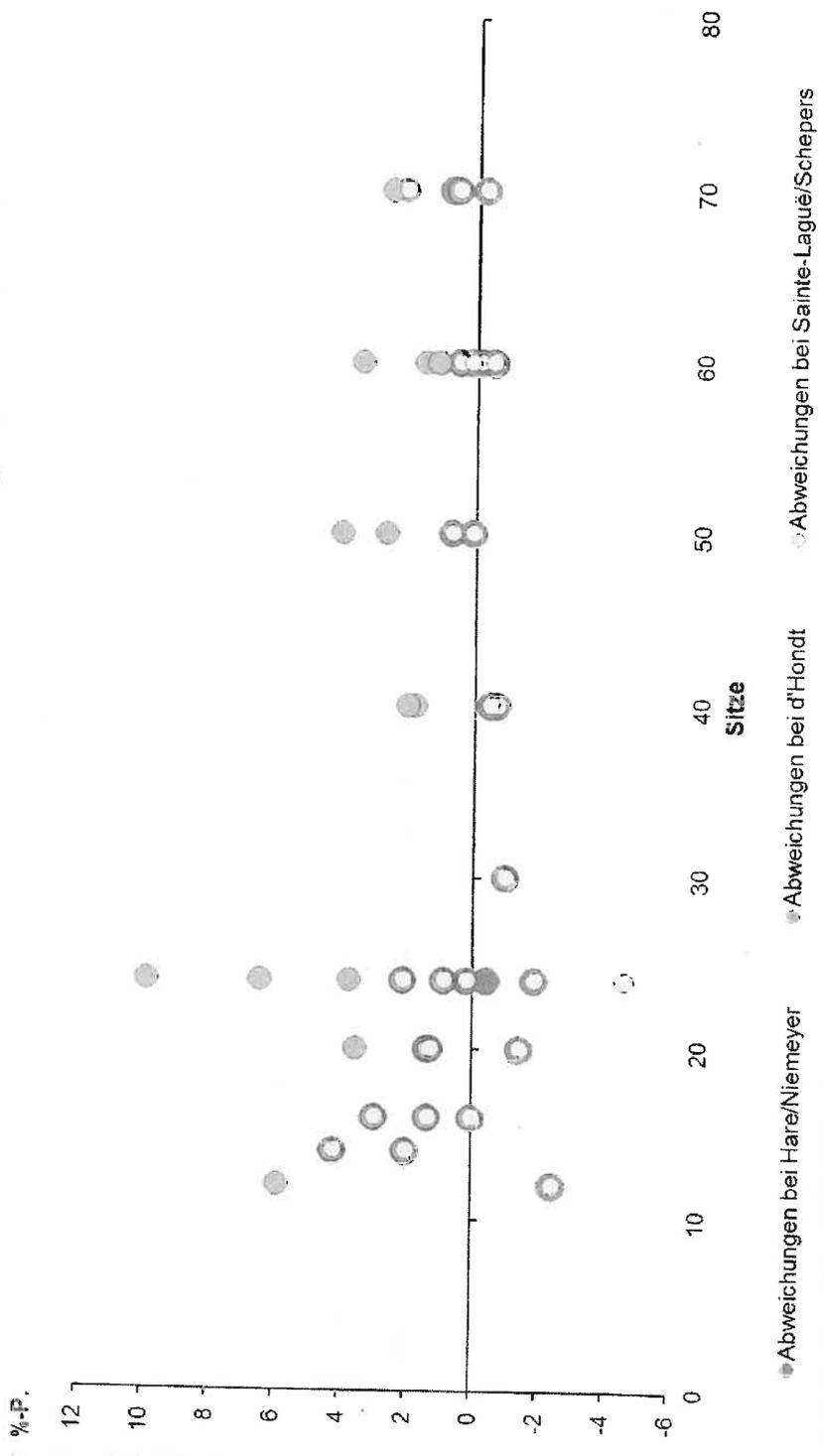
Da die Betrachtung der Detailwahlergebnisse für die Beantwortung der oben aufgeworfenen Fragestellung nicht hilfreich ist, wurden die Ergebnisse der drei Sitzzuteilungsverfahren der tatsächlichen Stimmenverteilung bei der jeweiligen Wahl gegenübergestellt und die Differenz zwischen Sitz- und Stimmenanteil in Prozentpunkten ermittelt. Die Summe der Abweichungen der beiden größten im entsprechenden Rat vertretenen Parteien gibt Aufschluss darüber, welchen Einfluss die Ratsgröße und das jeweilige Sitzzuteilungsverfahren haben.

Wie Abbildung 1 entnommen werden kann, entsprechen die Unterschiede zwischen den Effekten der drei Sitzzuteilungsverfahren den Erwartungen: Die Abweichungen der Sitzanteile von den Stimmenanteilen bei den beiden größten Parteien fallen bei den Proberechnungen nach d'Hondt höher aus als bei den beiden anderen Verfahren.³ Tendenziell gilt bei allen drei Sitzzuteilungsverfahren: Je größer das Gremium, desto verhältnismäÙer kann die Umrechnung von Stimmen in Mandate erfolgen.

³ Auffällig ist, dass der „d'Hondt- Effekt“ bei den Ratsgrößen ab 40 Sitzen nur marginal ausfällt, sich aber bei Ratsgrößen um die 20 Sitze sehr stark ausprägen kann. Teilweise ist dies jedoch lediglich darauf zurückzuführen, dass sich die Zuteilung eines weiteren Sitzes in kleinen Räten prozentual stärker auswirkt als in großen Gremien.

4 von 13

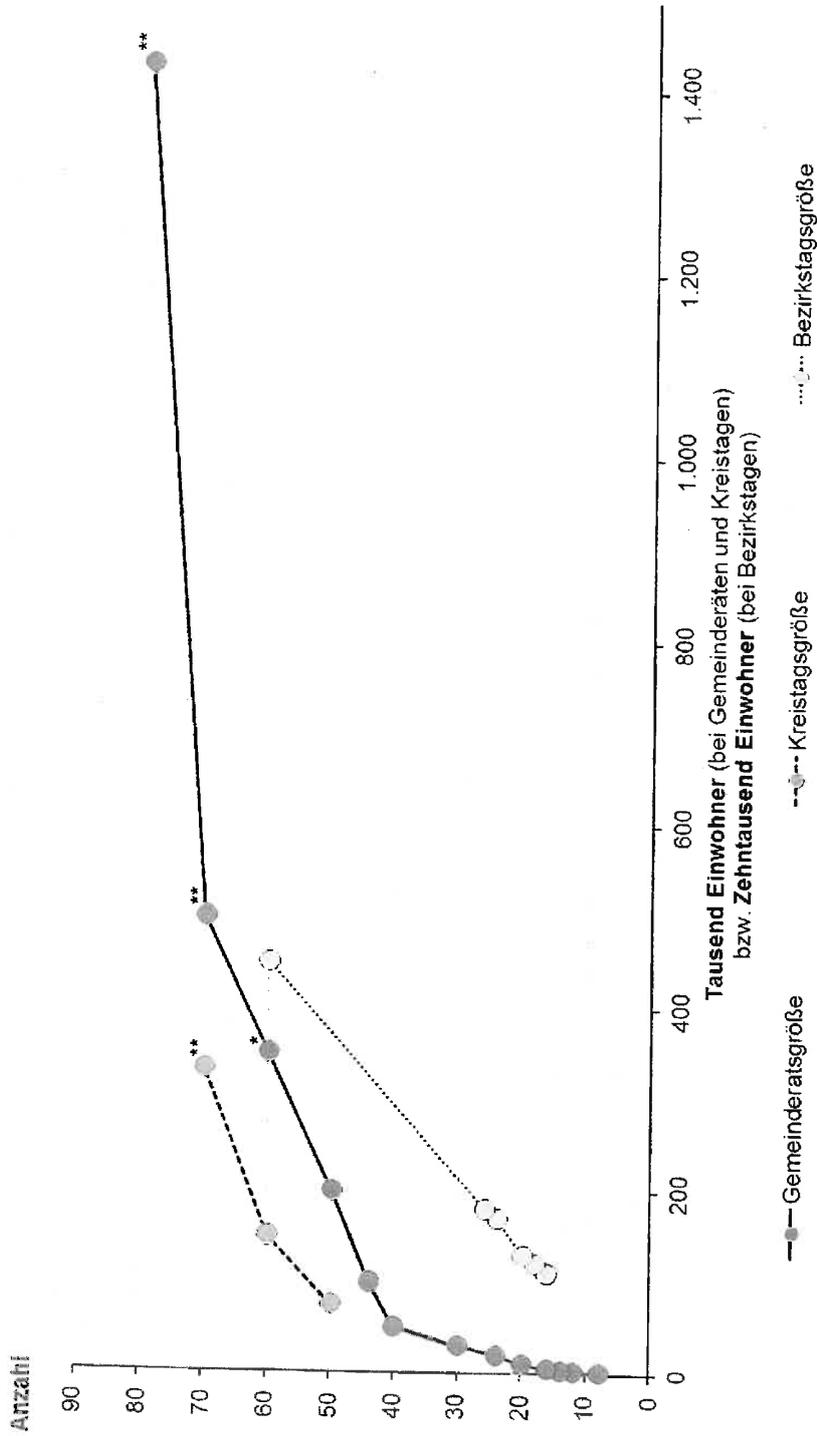
Abbildung 1: Summe der Abweichungen der prozentualen Sitze- von der prozentualen Stimmenverteilung der beiden größten Parteien in den Räten ausgewählter Regionaleinheiten Mittelfrankens nach Ratsgröße



Datengrundlage: Amtliche Endergebnisse der Bezirkswahlen 2013 und der Kommunalwahlen 2014 in Mittelfranken; eigene Berechnungen.

5 von 11

Abbildung 2: Anzahl der Sitze in den Gemeinderäten, Kreistagen und Bezirkstagen in Bayern nach der Einwohnerzahl in Tausend bzw. Zehntausend



Datengrundlage: Gesetzlich festgelegte Einwohnerhöchstgrenzen und dazugehörige Ratsgrößen für Gemeinderats- und Kreistagswahlen sowie empirische Einwohnerzahlen und aus der regionalen Sitzeverteilung resultierende Ratsgrößen der Bezirke.

* Klassenmittelwert.

** Tatsächliche amtliche Einwohnerzahl der Städte Nürnberg und München sowie des Landkreises München.

6 von 14

Zu Frage 3:

Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Größe der Gemeinderäte, Kreis- und Bezirkstage und der nötigen Zahl der Stimmen, um in das jeweilige Gremium einzuziehen? Welche Unterschiede bestehen gegebenenfalls zu anderen Bundesländern?

Zum Zusammenhang zwischen Ratsgröße und Stimmenhürde können wir keine Aussagen für andere Länder treffen, wir gehen nachfolgend nur auf die bayerischen Gegebenheiten ein.

Laut Art. 31 GO und Art. 24 LKrO ist die Ratsgröße der Gemeinderäte und Kreistage abhängig von der Einwohnerzahl und damit von der Zahl der Wahlberechtigten und Wähler bzw. Stimmen. Die beschriebene Staffelung entspricht mathematisch einer Wurzelfunktion. Das bedeutet: Je größer die Ratsgröße, desto mehr Stimmen braucht es, um einen der Ratssitze zu erringen. Im Gegensatz dazu ist der Zusammenhang zwischen Ratsgröße und Einwohnerzahl bei Bezirkswahlen aufgrund der regionalen Mandatsverteilung streng linear (vgl. Art. 3 Abs. 1 BezWG i.V.m. Art. 21 LWG). Das bedeutet: Unabhängig von der Ratsgröße benötigt man in allen Bezirken etwa die gleiche Stimmenzahl, um ein Bezirkstagsmandat zu gewinnen (vgl. Abbildung 2).

Aufgrund der beschriebenen Abhängigkeit von der Ratsgröße ist die Zahl der nötigen Stimmen hier kein geeigneter Indikator zur Abschätzung der natürlichen Sperrwirkung des bayerischen Kommunalwahlsystems. Auch kann diese faktische, systemimmanente Hürde nicht wie eine explizite Sperrklausel als fest definierte Prozentzahl angegeben werden, da sie je nach gewähltem Sitzzuteilungsverfahren, Anzahl und Stimmenanteil der beteiligten Parteien variiert. In aller Regel gibt es aber eine untere und eine obere Grenze, also eine Hürde, unter der eine Partei nicht einzieht, und eine Hürde, über der eine Partei auf jeden Fall einzieht. Dazwischen kann eine Partei einziehen, muss es aber nicht.

Nachfolgende Tabelle zeigt die empirischen Eintrittshürden bei den letzten Bezirks- und Kommunalwahlen 2013/2014 der bereits bekannten ausgewählten Regionaleinheiten Mittelfrankens. Dabei wird deutlich, dass die faktische Eintrittshürde (untere und obere Grenze) umso größer ausfiel, je kleiner die Zahl der zu vergebenden Sitze, also die Ratsgröße, war. Zudem zeigt sich, dass die Eintrittshürde bei Sainte-Laguë/Schepers in der Regel mit der Hürde bei Hare/Niemeyer identisch war. D'Hondt hatte meist eine stärkere Sperrwirkung.

7 von 11

Tabelle 1: Faktische obere und untere Hürde des Stimmenanteils in Prozent bei den Bezirkswahlen 2013 und den Kommunalwahlen 2014 in ausgewählte Regionaleinheiten Mittelfrankens

Amtlicher Schlüssel	Name der Regionaleinheit	Sitze	Spanne des Stimmenanteils bei der Zuteilung eines Sitzes nach Verrechnungsverfahren *					
			Hare/Niemeyer		d'Hondt		Sainte-Lagué	
			Min.	Max.	Min.	Max.	Min.	Max.
564 000	Nürnberg, krfr.St	70	1,0	2,0	1,4	2,1	1,4	2,1
574 000	Nürnberger Land, Lkr	70	1,1	1,6	1,4	2,4	1,1	1,6
571 000	Ansbach, krfr.St	70	1,4	1,6	1,4	1,6	1,4	1,6
576 000	Roth, Lkr	60	1,5	2,1	1,6	2,2	1,5	2,1
572 000	Erlangen-Höchstädt, Lkr	60	1,5	1,7	1,6	2,2	1,5	1,7
575 000	Neustadt a.d.Aisch-Bad Windsheim, Lkr	60	1,5	1,7	1,6	1,7	1,5	1,7
577 000	Weißenburg-Gunzenhausen, Lkr	60	1,5	2,3	1,6	3,1	1,5	2,3
573 000	Fürth, Lkr	60	1,6	1,8	1,6	1,8	1,6	1,8
500 000	Mittelfranken, Bezirk	24	1,7	3,5	3,2	3,5	1,7	3,5
563 000	Fürth, krfr.St	50	1,8	2,5	1,9	3,5	1,8	2,5
562 000	Erlangen, krfr.St	50	1,8	2,5	1,9	2,5	1,8	2,5
561 000	Ansbach, krfr.St	40	2,1	2,6	2,2	3,1	2,1	2,6
565 000	Schwabach, krfr.St	40	2,2	2,7	2,4	2,9	2,2	2,7
573 134	Zirndorf, St	30	3,2	3,4	3,2	3,4	3,2	3,4
573 127	Stein, St	24	3,6	5,0	3,7	7,1	3,6	4,5
573 122	Oberasbach, St	24	3,6	4,7	3,8	7,2	3,6	4,7
573 120	Langenzenn, St	24	3,9	4,9	3,9	4,9	3,9	4,9
573 114	Cadolzburg, M	24	4,0	4,5	4,0	4,5	4,0	4,5
573 125	Roßtal, M	20	4,4	5,9	4,5	5,9	4,4	5,9
573 130	Veitsbronn	20	4,7	5,3	4,7	5,3	4,7	5,3
573 133	Wilhermsdorf, M	20	4,7	5,3	4,7	5,3	4,7	5,3
573 115	Großhabersdorf	16	5,6	7,2	5,6	7,2	5,6	7,2
573 123	Obermichelbach	16	5,7	6,8	5,7	6,8	5,7	6,8
573 126	Seukendorf	16	6,1	6,6	6,1	6,6	6,1	6,6
573 111	Ammerndorf, M	14	6,4	7,7	6,4	7,7	6,4	7,7
573 124	Puschendorf	14	6,6	8,2	6,6	8,2	6,6	8,2
573 129	Tuchenbach	12	7,5	9,1	7,6	11,3	7,5	9,1

* Sortierung aufsteigend nach unterer Grenze (Min.) und oberer Grenze (Max.) bei Hare/Niemeyer.

Zu Frage 4:

Sind bei einem Sitzzuteilungsverfahren nach d'Hondt Listenverbindungen verfassungsrechtlich zwingend zuzulassen?

Siehe Vorbemerkung.

8 von 14

Zu Frage 5:

Ist die Einführung weiterer Eintrittshürden (beispielsweise in Form einer expliziten Sperrklausel) bei Kommunalwahlen aus Ihrer Sicht erforderlich und verfassungsrechtlich vertretbar? Ist ein Mischverfahren aus d'Hondt und Hare/Niemeyer (erster Sitz oder die ersten Sitze nach d'Hondt, weitere Sitzverteilung nach Hare/Niemeyer) sinnvoll und verfassungsrechtlich vertretbar und wie könnte dies umgesetzt werden?

Die Einführung einer Eintrittshürde macht technisch in Wahlsystemen insbesondere bei Verwendung von Divisorverfahren Sinn, um sicher zu stellen, dass die sogenannte Quotenbedingung erfüllt wird: Es sollten nämlich nur die Parteien an der Sitzverteilung teilnehmen dürfen, die mindestens die Stimmenzahl erreicht haben, die ein Sitz laut Quote bzw. Wahlzahl (Zahl der gültigen Stimmen geteilt durch Zahl der zu vergebenden Sitze) „kostet“.

Zur zweiten Teilfrage der Mischverfahren möchten wir zunächst festhalten, dass es für die Gesamtwirkung eines Sitzzuteilungsverfahrens irrelevant ist, wer den ersten oder die ersten Sitze bekommt. Vor allem aber bringt jede Modifikation eines bewährten Verfahrens ein neues Verfahren hervor, das vor seinem Praxiseinsatz wissenschaftlich intensiv bewertet und getestet werden sollte. Insofern sollte die Suche nach einem neuen Verfahren mit einer Zielvorgabe hinsichtlich der gewünschten Wirkweise beginnen und die Auswahl auf Basis eines wissenschaftlichen Gutachtens getroffen werden, das nicht nur empirische Beispielrechnungen, sondern umfassende Rechenmodelle und Simulationen beinhaltet. Dies gilt insbesondere, wenn erwogen wird, mit d'Hondt und Hare/Niemeyer ein Divisor- und ein Quotenverfahren miteinander zu „mischen“. Methodisch weniger kritisch wäre die „Mischung“ zweier Divisorverfahren wie d'Hondt und Sainte-Laguë, z.B. indem man deren Divisorenreihen gegeneinander gewichtet.

Dennoch haben wir eine Proberechnung auf der Basis der Ergebnisse der letzten Kommunalwahlen 2013 und 2014 in Mittelfranken durchgeführt, bei der zunächst ein Sitz an die stärkste Partei fällt („nach d'Hondt“) und sodann eine um einen Sitz verringerte Ratsgröße herangezogen wird, um eine Wahlzahl nach Hare/Niemeyer zu ermitteln.⁴ Nach der ganzzahligen Sitzeverteilung folgt – wie für Hare/Niemeyer definiert – die Restsitzeverteilung nach größten Bruchteilen. Die

⁴ Die Wahlzahl stellt eigentlich den durchschnittlichen „Preis“ eines Sitzes in Stimmen dar. Der Idealanspruch an Mandaten ergibt sich für eine Partei sodann aus der Zahl ihrer gültigen Stimmen geteilt durch den durch die Wahlzahl aufgerufenen „Preis“. Dieser steigt jedoch beim vorliegenden Mischverfahren durch die rechnerische Verringerung der Ratsgröße, was einem Bruch der Quotenbedingung gleichkommt.

9 von 14

Ergebnisse für die bereits bekannten ausgewählten Regionaleinheiten können dem Tabellenanhang entnommen werden.

Des Weiteren haben wir aufgrund der regelmäßig identischen Ergebnisse von Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë Probeberechnungen für ein modifiziertes Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë) durchgeführt. Es wird bei dänischen Parlamentswahlen zur Unterverteilung von Parteisitzen auf Regionen benutzt und daher als Dänische Methode bezeichnet. Diese wird mit der Divisorenreihe $1 - 4 - 7 - 10 - n^5$ berechnet, startet also wie das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren mit dem Divisor 1. Wie die Ergebnisse für die bereits bekannten ausgewählten Regionaleinheiten im Anhang zeigen, hat die Vergabe des ersten Sitzes an die stärkste Partei („nach d'Hondt“) nicht per se einen mehrheitsfördernden Effekt.

Zu Frage 6:

Sollten Kommunen selbst entscheiden können, welches Sitzzuteilungsverfahren sie anwenden möchten? Wenn ja, wie kann dies umgesetzt werden?

Siehe Vorbemerkung.

Zu Frage 7:

Wie hat sich die Anzahl der Parteien und Wählergruppen in den Räten im Vergleich der Kommunalwahlen 2008 und 2014 entwickelt?

Die Zahl der erfolgreichen Wahlvorschläge bei Bezirkswahlen in Bayern hat sich zwischen 2008 und 2013 in zwei Bezirken um je drei Parteien bzw. Wählergruppen und in vier Bezirken um je eine Partei bzw. Wählergruppe erhöht. In einem Bezirk blieb die Situation konstant (vgl. Tabelle 2).

Zudem hat sich die Zahl der Parteien und Wählergruppen auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte zwischen 2008 und 2014 in 32 Räten erhöht und in 14 Räten verringert. In den restlichen 50 Gremien blieb sie identisch (vgl. Tabelle 2).

*Antwort zu Frage 7
Korrigiert mit
Schreiben vom 26.10.17*

⁵ Zum Vergleich Divisorenreihe Sainte-Laguë: $0,5 - 1,5 - 2,5 - 3,5 - n-0,5$; zum Vergleich Divisorenreihe d'Hondt: $1 - 2 - 3 - 4 - n$.

neue

Tabelle 2: Anzahl der erfolgreichen Wahlvorschläge bei den Bezirkswahlen 2008 und 2013 sowie bei der Wahl der Stadträte in den kreisfreien Städten und den Kreistagswahlen 2008 und 2014 in Bayern

Korrigiert mit Schreiben vom 26.10.2017

Amtlicher Schlüssel	Name der Regionaleinheit	Sitze 2013/2014	Erfolgreiche Wahlvorschläge		
			2008	2013/2014	Differenz
Bezirke					
100 000	Oberbayern, Bezirk	60	8	9	+ 1
200 000	Niederbayern, Bezirk	18	6	7	+ 1
300 000	Oberpfalz, Bezirk	16	5	6	+ 1
400 000	Oberfranken, Bezirk	16	5	6	+ 1
500 000	Mittelfranken, Bezirk	24	6	9	+ 3
600 000	Unterfranken, Bezirk	20	6	6	-
700 000	Schwaben, Bezirk	26	6	9	+ 3
Kreisfreie Städte					
161 000	Ingolstadt, krfr.St	50	8	9	+ 1
162 000	München, Landeshauptstadt	80	10	13	+ 3
163 000	Rosenheim, krfr.St	44	8	7	- 1
261 000	Landshut, krfr.St	44	8	10	+ 2
262 000	Passau, krfr.St	44	6	8	+ 2
263 000	Straubing, krfr.St	40	6	5	- 1
361 000	Amberg, krfr.St	40	6	7	+ 1
362 000	Regensburg, krfr.St	50	8	9	+ 1
363 000	Weiden i.d.OPf., krfr.St	40	6	6	-
461 000	Bamberg, krfr.St	44	8	9	+ 1
462 000	Bayreuth, krfr.St	44	8	8	-
463 000	Coburg, krfr.St	40	9	9	-
464 000	Hof, krfr.St	40	5	6	+ 1
561 000	Ansbach, krfr.St	40	7	7	-
562 000	Erlangen, krfr.St	50	7	7	-
563 000	Fürth, krfr.St	50	7	7	-
564 000	Nürnberg, krfr.St	70	9	10	+ 1
565 000	Schwabach, krfr.St	40	5	5	-
661 000	Aschaffenburg, krfr.St	44	6	7	+ 1
662 000	Schweinfurt, krfr.St	44	9	8	- 1
663 000	Würzburg, krfr.St	50	9	10	+ 1
761 000	Augsburg, krfr.St	60	7	11	+ 4
762 000	Kaufbeuren, krfr.St	40	7	6	- 1
763 000	Kempten (Allgäu), krfr.St	44	8	7	- 1
764 000	Memmingen, krfr.St	40	7	7	-
Landkreise					
171 000	Altötting, Lkr	60	7	7	-

11

172 000	Berchtesgadener Land, Lkr	60	7	7	-
173 000	Bad Tölz-Wolfratshausen, Lkr	60	8	7	- 1
174 000	Dachau, Lkr	60	6	7	+ 1
175 000	Ebersberg, Lkr	60	6	8	+ 2
176 000	Eichstätt, Lkr	60	6	6	-
177 000	Erding, Lkr	60	7	7	-
178 000	Freising, Lkr	70	7	8	+ 1
179 000	Fürstenfeldbruck, Lkr	70	7	7	-
180 000	Garmisch-Partenkirchen, Lkr	60	9	9	-
181 000	Landsberg am Lech, Lkr	60	8	9	+ 1
182 000	Miesbach, Lkr	60	5	6	+ 1
183 000	Mühldorf a.Inn, Lkr	60	7	7	-
184 000	München, Lkr	70	6	6	-
185 000	Neuburg-Schrobenhausen, Lkr	60	6	6	-
186 000	Pfaffenhofen a.d.Ilm, Lkr	60	7	7	-
187 000	Rosenheim, Lkr	70	8	9	+ 1
188 000	Sarnberg, Lkr	60	6	6	-
189 000	Traunstein, Lkr	70	8	7	- 1
190 000	Weilheim-Schongau, Lkr	60	7	8	+ 1
271 000	Deggendorf, Lkr	60	8	8	-
272 000	Freyung-Grafenau, Lkr	60	10	8	- 2
273 000	Kelheim, Lkr	60	8	9	+ 1
274 000	Landshut, Lkr	60	7	8	+ 1
275 000	Passau, Lkr	70	9	8	- 1
276 000	Regen, Lkr	60	7	8	+ 1
277 000	Rottal-Inn, Lkr	60	7	6	- 1
278 000	Straubing-Bogen, Lkr	60	7	6	- 1
279 000	Dingolfing-Landau, Lkr	60	7	8	+ 1
371 000	Ambërg-Sulzbach, Lkr	60	6	6	-
372 000	Cham, Lkr	60	10	10	-
373 000	Neumarkt i.d.OPf., Lkr	60	5	5	-
374 000	Neustadt a.d.Waldnaab, Lkr	60	6	6	-
375 000	Regensburg, Lkr	70	7	7	-
376 000	Schwandorf, Lkr	60	7	8	+ 1
377 000	Tirschenreuth, Lkr	60	5	6	+ 1
471 000	Bamberg, Lkr	60	8	7	- 1
472 000	Bayreuth, Lkr	60	7	7	-
473 000	Coburg, Lkr	60	6	7	+ 1
474 000	Forchheim, Lkr	60	8	8	-
475 000	Hof, Lkr	60	6	6	-
476 000	Kronach, Lkr	50	5	6	+ 1

12

477 000	Kulmbach, Lkr	60	6	6	-
478 000	Lichtenfels, Lkr	50	6	6	-
479 000	Wunsiedel i.Fichtelgebirge, Lkr	60	4	4	-
571 000	Ansbach, Lkr	70	6	6	-
572 000	Erlangen-Höchstadt, Lkr	60	5	5	-
573 000	Fürth, Lkr	60	5	5	-
574 000	Nürnberger Land, Lkr	70	6	7	+ 1
575 000	Neustadt a.d.Aisch-Bad Windsheim, Lkr	60	7	7	-
576 000	Roth, Lkr	60	6	6	-
577 000	Weißenburg-Gunzenhausen, Lkr	60	7	7	-
671 000	Aschaffenburg, Lkr	70	7	6	- 1
672 000	Bad Kissingen, Lkr	60	7	7	-
673 000	Rhön-Grabfeld, Lkr	60	6	6	-
674 000	Haßberge, Lkr	60	8	8	-
675 000	Kitzingen, Lkr	60	8	9	+ 1
676 000	Miltenberg, Lkr	60	7	7	-
677 000	Main-Spessart, Lkr	60	7	7	-
678 000	Schweinfurt, Lkr	60	7	6	- 1
679 000	Würzburg, Lkr	70	7	7	-
771 000	Aichach-Friedberg, Lkr	60	8	8	-
772 000	Augsburg, Lkr	70	7	7	-
773 000	Dillingen a.d.Donau, Lkr	60	7	8	+ 1
774 000	Günzburg, Lkr	60	5	5	-
775 000	Neu-Ulm, Lkr	70	5	5	-
776 000	Lindau (Bodensee), Lkr	60	6	7	+ 1
777 000	Ostallgäu, Lkr	60	8	8	-
778 000	Unterallgäu, Lkr	60	7	7	-
779 000	Donau-Ries, Lkr	60	9	11	+ 2
780 000	Oberallgäu, Lkr	70	8	8	-

Datengrundlage: Amtliche Endergebnisse der Bezirkswahlen 2008 und 2013 sowie der Stadtratswahlen in den kreisfreien Städten und der Kreistagswahlen 2008 und 2014.

13

Zu Frage 8:

Gibt es Erkenntnisse, dass in den vergangenen Jahren eine Zersplitterung der Kommunalparlamente und dadurch eine Einschränkung der Arbeitsfähigkeit der Kommunalparlamente eingetreten ist?

Siehe Antwort zu Frage 7 und Vorbemerkung.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Dr. Gößl
Präsident

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen

Anlagen SU Dr. Göbel

Verteilung der Sitze bei der Wahl der Bezirkstage am 15.09.2013 nach alternativen Berechnungsverfahren

Mittelfranken

Wahlkreis- vorschlag	Gesamt- stimmen	Sitze nach dem Verfahren					Dänische Methode
		Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Laguë/ Schepers	Mischverf. d'Hondt- Hare/Niemeyer		
CSU.....	616 115	12	12	12	12	12	12
SPD.....	381 691	7	7	7	6	7	7
FREIE WÄHLER.....	161 842	3	3	3	3	3	3
GRÜNE.....	160 849	3	3	3	3	3	3
FDP.....	50 205	1	-	1	1	1	1
DIE LINKE.....	52 452	1	1	1	1	1	1
ÖDP.....	27 609	1	-	1	-	1	1
REP.....	14 768	-	-	-	-	-	-
NPD.....	18 105	-	-	-	-	-	-
BP.....	12 646	-	-	-	-	-	-
DIE FRANKEN.....	43 798	1	-	1	1	1	1
PIRATEN.....	39 937	1	-	1	1	1	1
Insgesamt	1 580 017	30¹⁾	26¹⁾	30¹⁾	28¹⁾	30¹⁾	30¹⁾

¹⁾ Einschl. Überhang- und Ausgleichsmandate.

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen
Verteilung der Sitze bei der Wahl der Stadträte bzw. Kreistage in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Mittelfranken am 16.03.2014 nach alternativen Berechnungsverfahren

Ansbach, Krfr. St

Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren				
		Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Laguë/ Scheepers	Mischverf. d'Hondt- Hare/Niemeyer	Dänische Methode
CSU.....	166 513	12	13	12	13	12
SPD.....	109 542	8	8	8	8	8
FREIE WÄHLER *).....	41 900	3	3	3	3	3
GRÜNE.....	57 293	4	4	4	4	4
Bürgerinitiative Ansb. Parteiloser e.V. (**).	83 925	6	7	6	6	6
ÖDP (**).	45 196	4	3	4	3	3
Offene Linke.....	33 810	3	2	3	2	3
FDP/PIRATEN.....	6 445	-	-	-	1	1
Insgesamt	544 624	40	40	40	40	40

*) Betrifft die Landesvereinigung FREIE WÄHLER Bayern.

***) Listenverbundung.

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen

Verteilung der Sitze bei der Wahl der Stadträte bzw. Kreistage in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Mittelfranken am 16.03.2014 nach alternativen Berechnungsverfahren

Erlangen, Krfr. St

Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren				
		Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Laguë/ Schepers	Mischverf. d'Hondt- Hare/Niemeyer	Dänische Methode
CSU	607 837	17	18	17	18	17
SPD	524 722	15	15	15	14	14
GRÜNE/Grüne Liste	282 467	8	8	8	8	8
FDP	127 626	4	3	4	4	4
Erlanger Linke	71 028	2	2	2	2	2
ÖDP	89 935	2	2	2	2	3
Freie Wählergemeinschaft	86 380	2	2	2	2	2
Insgesamt	1 789 995	50	50	50	50	50

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen
Verteilung der Sitze bei der Wahl der Stadträte bzw. Kreistage in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Mittelfranken am 16.03.2014 nach alternativen Berechnungsverfahren

Fürth, Krfr. St

Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren					Dänische Methode
		Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Laguë/Schepers	Mischverf. d'Hondt-Hare/Niemeyer		
CSU	449 147	12	13	12	12	12	12
SPD	924 756	26	27	26	26	26	26
FREIE WÄHLER *)/Freie Wähler	63 848	2	1	2	2	2	2
GRÜNE	214 126	6	6	6	6	6	6
DIE LINKE	79 777	2	2	2	2	2	2
FDP	46 066	1	1	1	1	1	1
REP	32 598	1	-	1	1	1	1
Insgesamt	1 810 318	50	50	50	50	50	50

*) Betrifft die Landesvereinigung FREIE WÄHLER Bayern.

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen

Verteilung der Sitze bei der Wahl der Stadträte bzw. Kreistage in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Mittelfranken am 16.03.2014 nach alternativen Berechnungsverfahren

Nürnberg, Krfr. St *(Korrigiert mit Schr. v. 26.10.2017)*

Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren					Dänische Methode
		Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Laguë/Schepers	Mischverf. d'Hondt-Hare/Niemeyer		
CSU	3 156 184	21	21	21	20	20	20
SPD	4 730 465	31	32	32	32	31	31
FREIE WÄHLER *)/Freie Wähler e.V.	297 213	2	2	2	2	2	2
GRÜNE	967 607	6	6	6	6	6	6
LINKE LISTE	443 770	3	3	3	3	3	3
Bürgerinitiative Ausländerstopp	332 468	2	2	2	2	2	2
FDP	216 038	1	1	1	1	1	2
Wählergemeinschaft Die Guten e.V.	186 677	1	1	1	1	1	1
ÖDP	223 525	2	1	1	2	2	2
PIRATEN	180 502	1	1	1	1	1	1
Insgesamt	10 734 449	70	70	70	70	70	70

*) Betrifft die Landesvereinigung FREIE WÄHLER Bayern.

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen
Verteilung der Sitze bei der Wahl der Stadträte bzw. Kreistage in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Mittelfranken am 16.03.2014 nach alternativen Berechnungsverfahren

Schwabach, Krfr. St

Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren				
		Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Laguë/ Schepers	Mischverf. d'Hondt- Hare/Niemeyer	Dänische Methode
CSU	253 407	18	19	18	19	18
SPD	159 078	11	11	11	11	11
GRÜNE	89 956	6	6	6	6	6
FREIE WÄHLER	49 262	4	3	4	3	4
FDP	13 596	1	1	1	1	1
Insgesamt	565 299	40	40	40	40	40

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen
Verteilung der Sitze bei der Wahl der Stadträte bzw. Kreistage in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Mittelfranken am 16.03.2014 nach alternativen
Berechnungsverfahren

Ansbach, Lkr	Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren				
			Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Laguë/ Schepers	Mischverf. d'Hondt- Hare/Niemeyer	Dänische Methode
	CSU	2 065 495	29	29	29	29	29
	SPD	863 997	12	12	12	12	12
	GRÜNE	624 720	9	9	9	9	9
	FW FREIE WÄHLER	923 361	13	13	13	13	13
	ÖDP	301 850	4	4	4	4	4
	FDP	234 090	3	3	3	3	3
	Insgesamt	5 033 513	70	70	70	70	70

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen

Verteilung der Sitze bei der Wahl der Stadträte bzw. Kreistage in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Mittelfranken am 16.03.2014 nach alternativen Berechnungsverfahren

Fürth, Lkr (Nachwahl am 16.11.2014)

Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren					Dänische Methode
		Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Laguë/Schepers	Mischverf. d'Hondt-Hare/Niemeyer		
CSU	579 286	25	25	25	25	25	25
SPD	411 542	17	17	17	17	17	17
FREIE WÄHLER *)	210 086	9	9	9	9	9	9
GRÜNE	173 865	7	7	7	7	7	7
FDP/Freie Bürger	51 627	2	2	2	2	2	2
Insgesamt	1 426 406	60	60	60	60	60	60

*) Betrifft die Landesvereinigung FREIE WÄHLER Bayern.

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen
Verteilung der Sitze bei der Wahl der Gemeinderäte im Landkreis Fürth am 16.03.2014 nach alternativen Berechnungsverfahren

Ammerndorf, M

Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren				
		Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Lagué/ Schepers	Mischverf. d'Hondt- Hare/Niemeyer	Dänische Methode
CSU.....	11 952	6	6	6	6	6
SPD.....	9 592	4	4	4	4	4
Freie Wähler e.V.....	9 489	4	4	4	4	4
Insgesamt	31 033	14	14	14	14	14

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen
Verteilung der Sitze bei der Wahl der Gemeinderäte im Landkreis Fürth am 16.03.2014 nach alternativen Berechnungsverfahren

Großhabersdorf

Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren				
		Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Lagué/ Schepers	Mischverf. d'Hondt- Hare/Niemeyer	Dänische Methode
CSU.....	12 064	6	6	6	6	6
SPD.....	7 128	3	3	3	3	3
GRÜNE.....	5 173	2	2	2	2	2
FREIE WÄHLER.....	11 569	5	5	5	5	5
Insgesamt	35 934	16	16	16	16	16

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen
Verteilung der Sitze bei der Wahl der Gemeinderäte im Landkreis Fürth am 16.03.2014 nach alternativen Berechnungsverfahren

Langenzenn, St

Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren				
		Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Lagué/ Schepers	Mischverf. d'Hondt- Hare/Niemeyer	Dänische Methode
CSU.....	48 331	10	10	10	10	10
SPD.....	35 524	7	7	7	7	7
GRÜNE.....	14 070	3	3	3	3	3
Freie Wähler e.V.....	16 073	3	3	3	3	3
FDP.....	5 878	1	1	1	1	1
Insgesamt	119 876	24	24	24	24	24

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen
Verteilung der Sitze bei der Wahl der Gemeinderäte im Landkreis Fürth am 16.03.2014 nach alternativen Berechnungsverfahren

Oberasbach, St

Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren					Dänische Methode
		Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Laguë/Schepers	Mischverf. d'Hondt-Hare/Niemeyer		
CSU.....	66 174	9	10	9	10	9	
SPD.....	65 037	9	10	9	9	9	
GRÜNE.....	12 363	2	1	2	2	2	
Freie Wähler e.V.....	19 050	3	2	3	2	3	
FDP/Freie Oberasbacher Bürger e.V.....	8 069	1	1	1	1	1	
Insgesamt	170 693	24	24	24	24	24	

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen
Verteilung der Sitze bei der Wahl der Gemeinderäte im Landkreis Fürth am 16.03.2014 nach alternativen Berechnungsverfahren

Puschendorf	Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren				
			Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Laguë/ Schepers	Mischverf. d'Hondt- Hare/Niemeyer	Dänische Methode
	CSU.....	11 767	5	5	5	6	5
	SPD.....	11 270	4	4	4	4	4
	Freie Wähler e.V.....	11 332	5	5	5	4	5
	Insgesamt	34 369	14	14	14	14	14

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen

Verteilung der Sitze bei der Wahl der Gemeinderäte im Landkreis Fürth am 16.03.2014 nach alternativen Berechnungsverfahren

Roßtal, M

Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren				Dänische Methode
		Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Laguë/Schepers	Mischverf. d'Hondt-Hare/Niemeyer	
CSU.....	28 797	6	6	6	6	6
SPD.....	34 559	7	8	7	8	7
FREIE WÄHLER*)/Freie Wähler e.V.....	20 813	5	4	5	4	5
GRÜNE.....	11 182	2	2	2	2	2
Insgesamt	95 351	20	20	20	20	20

*) Betrifft die Landesvereinigung FREIE WÄHLER Bayern.

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen
Verteilung der Sitze bei der Wahl der Gemeinderäte im Landkreis Fürth am 16.03.2014 nach alternativen Berechnungsverfahren

Seukendorf	Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren				
			Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Lagué/ Schepers	Mischverf. d'Hondt- Hare/Niemeyer	Dänische Methode
	CSU.....	8 166	6	6	6	7	6
	SPD.....	7 979	6	6	6	5	6
	Freie Wähler Seukendorf-Hiltmannsdorf.....	5 773	4	4	4	4	4
	Insgesamt	21 918	16	16	16	16	16

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen

Verteilung der Sitze bei der Wahl der Gemeinderäte im Landkreis Fürth am 16.03.2014 nach alternativen Berechnungsverfahren

Stein, St

Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren					Dänische Methode
		Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Laguë/Schepers	Mischverf. d'Hondt-Hare/Niemeyer		
CSU.....	42 073	8	8	7	8	7	
SPD.....	19 667	3	4	4	3	4	
GRÜNE	9 422	2	1	2	2	2	
Steiner Bürger-Gemeinschaft.....	41 236	7	8	7	7	7	
Freie Wähler.....	14 205	3	2	3	3	3	
FDP/Freie Bürger.....	5 790	1	1	1	1	1	
Insgesamt	132 393	24	24	24	24	24	

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen
Verteilung der Sitze bei der Wahl der Gemeinderäte im Landkreis Fürth am 16.03.2014 nach alternativen Berechnungsverfahren

Tuchenbach	Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren					Dänische Methode
			Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Laguë/Schepers	Mischverf. d'Hondt-Hare/Niemeyer		
	Interessen-Gemeinschaft.....	10 955	6	7	6	7	6	
	Wählergemeinschaft.....	4 514	3	2	3	2	3	
	Alternative für Tuchenbach.....	4 544	3	3	3	3	3	
	Insgesamt	20 013	12	12	12	12	12	

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen
Verteilung der Sitze bei der Wahl der Gemeinderäte im Landkreis Fürth am 16.03.2014 nach alternativen Berechnungsverfahren

Veitsbronn	Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren				
			Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Laguë/ Schepers	Mischverf. d'Hondt- Hare/Niemeyer	Dänische Methode
	CSU.....	30 135	9	9	9	10	9
	SPD.....	21 557	7	7	7	6	7
	Wählergemeinschaft Bürger handeln.....	14 055	4	4	4	4	4
	Insgesamt	65 747	20	20	20	20	20

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen
Verteilung der Sitze bei der Wahl der Gemeinderäte im Landkreis Fürth am 16.03.2014 nach alternativen Berechnungsverfahren

Wilhermsdorf, M

Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren				
		Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Laguë/ Schepers	Mischverf. d'Hondt- Hare/Niemeyer	Dänische Methode
CSU.....	28 015	11	11	11	11	11
SPD.....	14 231	5	5	5	5	5
Freie Wähler.....	11 434	4	4	4	4	4
Insgesamt	53 680	20	20	20	20	20

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen

Verteilung der Sitze bei der Wahl der Gemeinderäte im Landkreis Fürth am 16.03.2014 nach alternativen Berechnungsverfahren

Zirndorf, St

Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren				
		Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Laguë/ Schepers	Mischverf. d'Hondt- Hare/Niemeyer	Dänische Methode
CSU.....	98 294	11	11	11	11	11
SPD.....	100 313	11	11	11	12	11
FREIE WÄHLER *).....	34 948	4	4	4	4	4
GRÜNE.....	33 742	4	4	4	3	4
Insgesamt	267 297	30	30	30	30	30

*) Betrifft die Landesvereinigung FREIE WÄHLER Bayern.

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen
Verteilung der Sitze bei der Wahl der Stadträte bzw. Kreistage in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Mittelfranken am 16.03.2014 nach alternativen
Berechnungsverfahren

Nürnberger Land, Lkr

Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren				
		Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Laguë/ Schepers	Mischverf. d'Hondt- Hare/Niemeyer	Dänische Methode
CSU	1 631 910	24	25	24	25	24
SPD	1 103 180	16	17	16	16	16
GRÜNE	644 062	9	9	9	9	9
FW Freie Wähler e.V.	1 016 096	15	15	15	15	15
FDP	115 104	2	1	2	2	2
REP	102 716	2	1	2	1	2
Bunte Liste Bürgerdemokratie	155 694	2	2	2	2	2
Insgesamt	4 768 762	70	70	70	70	70

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen
Verteilung der Sitze bei der Wahl der Stadträte bzw. Kreistage in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Mittelfranken am 16.03.2014 nach alternativen
Berechnungsverfahren

Roth, Lkr

Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren					Dänische Methode
		Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Lagué/ Schepers	Mischverf. d'Hondt- Hare/Niemeyer		
CSU	1 090 531	22	22	22	23	22	
SPD	813 347	16	17	16	16	16	
FREIE WÄHLER *)	582 300	12	12	12	11	12	
GRÜNE	302 254	6	6	6	6	6	
FDP	132 108	3	2	3	3	3	
Christl.Wählergemeinschaft Lkr e.V.	63 746	1	1	1	1	1	
Insgesamt	2 984 286	60	60	60	60	60	

*) Betrifft die Landesvereinigung FREIE WÄHLER Bayern.

Bayerisches Landesamt für Statistik
Sachgebiet Wahlen

Verteilung der Sitze bei der Wahl der Stadträte bzw. Kreistage in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Mittelfranken am 16.03.2014 nach alternativen Berechnungsverfahren

Weißenburg-Gunzenhausen, Lkr

Wahlvorschlag	Stimmen	Sitze nach dem Verfahren				
		Hare/Niemeyer	d'Hondt	Sainte-Lagué/ Schepers	Mischverf. d'Hondt- Hare/Niemeyer	Dänische Methode
CSU	1 015 518	27	28	27	27	26
SPD	587 416	15	16	15	15	15
GRÜNE	215 898	6	5	6	6	6
Freie Wähler	275 912	7	7	7	7	7
FDP	71 183	2	1	2	2	2
DIE LINKE/PIRATEN	53 064	1	1	1	1	2
ÖDP	77 349	2	2	2	2	2
Insgesamt	2 296 340	60	60	60	60	60



Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen im Freistaat Bayern

Expertenanhörung des Landtagsausschusses für
Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport

Mittwoch, 18.10.2017

Prof. Dr. Johannes Grabmeier

Technische Hochschule Deggendorf

Grundsätzliche Vorüberlegungen: Verfassungsvorgaben für gleiche Wahlen und mathematische Modellierung der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen

Verfassungsvorgabe Erfolgswertgleichheit

Allgemein bekannt ist, dass nach den Verfassungsvorgaben das Prinzip der „gleichen“ Wahl gilt. Daher hat bereits 1952 das Bundesverfassungsgericht daraus die *Erfolgswertgleichheit* aller Wählerstimmen abgeleitet und wie folgt definiert:

„... alle Wähler sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluß auf das Wahlergebnis haben“¹.

Vollständige mathematische Modellierung der Erfolgswertgleichheit

Weniger bekannt ist hingegen, dass diese Verfassungs- bzw. verfassungsgerichtliche Vorgabe *vollständig* mathematisch modelliert werden kann. Teilt man die Sitzanzahl eines Kommunalparlaments durch die Zahl aller bei der Wahl abgegebenen Stimmen, so erhält man den Bruchteil eines Mandats, für den genau eine Stimme verantwortlich zeichnet: ihr Erfolgsanteil ist also der Sitzanteil je Wählerstimme. Diese wäre der gerechte Einfluss einer Stimme auf das Wahlergebnis. Ein Wähler oder eine Wählerin gibt aber die Stimme für eine konkrete Partei ab, so dass der wirkliche Einfluss dieser Stimme sich entsprechend aus der Division der Sitzanzahl dieser Partei und der Zahl der von ihr gewonnenen Stimmen ergibt – und dieser Wert kann größer oder kleiner sein. Die Verfassungsvorgabe fordert die Gleichheit dieser beiden Werte.

Ich werde noch auf Seite 6 erläutern, wie die aus dieser Überlegung entwickelte quantitative Größe zu einem *Gütemaß* zur absoluten Bewertung der Güte des Ergebnisses einer Sitzzuteilung bei einer Verhältniswahl führt. Das Gütemaß drückt aus, wie gut eine Sitzzuteilung dem Verfassungsauftrag erfüllte. In anderen Worten, es ergibt sich die

Feststellung:

Jede Sitzzuteilung – wie auch immer errechnet – wird mit einem Gütemaß bewertet. Je niedriger diese Zahl ist, um so besser ist dem Verfassungsanspruch der Gleichheit genüge getan.

Im Idealfall wäre sie 0 – das würde bedeuten, dass das Ideal der Gleichheit der Erfolgswerte vollständig erreicht worden ist. Die Sitzzuteilung würde dann absolut dem Wählerwillen entsprechen.

In diesem Fall wären die Stimmenanteile der verschiedenen zur Wahl angetretenen Parteien und Wählergruppen exakt gleich ihren Sitzanteilen im Gremium. Anders ausgesprochen, die *Idealansprüche* jeder Partei auf Grund der Wahl, nämlich Stimmenanteil multipliziert mit der Gesamtzahl der zu vergebenden Mandate würden alle, da ganzzahlig, voll erfüllt werden. In der Praxis liefern jedoch die Stimmenanteile auf Grund des Wählerwillens keine ganzen Zahlen an Mandaten, so dass jede Zuteilung von ganzen Mandaten bei der einen Partei etwas höher sein wird als der durch die Wahl erzielte Anspruch, bei der anderen Partei dafür etwas niedriger.

Es gibt immer eine Sitzzuteilung, die den Wählerwillen bestmöglich erfüllt

Es gibt sehr viele, aber doch immer nur endlich viele Sitzverteilungen. Wenn man all diese theoretischen Verteilungen jeweils mit dem Gütemaß bewertet, dann gibt es immer eine, die diesem, dem verfassungsmäßig vorgegebenen, demokratischen Maßstab am besten genügt. Das ist diejenige mit dem kleinsten und damit besten Wert, auch wenn diese zwangsläufig – wie ausgeführt – in den praktischen Fällen vom absoluten Idealwert 0 entfernt sein wird.

¹BVerfGE 1, 208/246.

Dieser Erkenntnis folgend ist es m.E. Aufgabe des Gesetzgebers dafür zu sorgen, dass in den Wahlgesetzen sichergestellt wird, dass diese demokratisch beste Zuteilung auch erfolgt. Solange dies noch nicht umfassend geregelt ist, ist es m.E. Aufgabe der Gerichte unter Hinzuziehung der genannten wahlmathematischen Modellierung der Verfassungsvorgabe dafür zu sorgen, dass Abweichungen von der bestmöglichen Sitzzuteilung künftig nicht mehr als demokratisch zulässig erkannt werden.

Diese Erkenntnis wird und muss daher auch maßgebliche Richtschnur für die Beantwortung der vom Innenausschuss vorgegebenen Fragen sein. Ich erläutere daher die mathematische Modellierung der Erfolgswertbewertung gemäß Verfassungsvorgabe sowohl an einem einfachen, konstruierten, aber gut nachvollziehbarem Beispiel als auch an einem konkreten Beispiel der letzten Kommunalwahl in Bayern.

Beispiel Bezirkstag Niederbayern 2013-2018

Bei der Wahl zum Bezirkstag Niederbayern 2013 haben die Wähler den folgenden Parteien Idealansprüche für die Anzahl der Sitze zugemessen:²

CSU: 8,963, SPD: 2,948, FW: 2,148, GRÜNE: 1,026, FDP 0,432, ÖDP: 0,839, BP: 0,616

sowie weitere vier noch kleinere Parteien, die für die aktuellen Betrachtungen keine Rolle spielen, da sie bei keinem Verfahren einen Sitz gewinnen. Die ganzen Anteile ergeben $13 = 8 + 2 + 2 + 1$ und daher sind zunächst 13 der insgesamt 18 Sitze zu vergeben. Die weiteren 5 Sitze 14-18 wurden nach Hare-Niemeyer in der Reihenfolge der Bruchteile wie folgt zugeteilt:

14. an CSU: 0,963, 15. an SPD: 0,948, 16. an ÖDP: 0,839, 17. an BP: 0,616, 18. an FDP 0,432.

Die FDP holte dabei mit einem Anspruch des Bruchteils 0,432 eines Sitzes einen ganzen Sitz – mehr als das Doppelte ihres Anspruchs! Der Wählerstimmenanteilen lag für die FDP bei 2,40 % und führte hier zu einem Anteil von $\frac{1}{18} = 5,56$ % der Sitze. Das Verhältnis

$$\frac{5,56}{2,40} \approx 2,32$$

– Sitzanteil zu Stimmenanteil – wird noch als *Erfolgswert* einer Wählerstimme für die FDP eine wichtige Rolle spielen. Hier könnte man auf den ersten Blick nun meinen, dass wäre ein Beleg für die Sinnhaftigkeit einer Wiedereinführung von d'Hondt. Dem ist aber nicht so, denn das Verfahren von d'Hondt würde aus dem Anspruch von 8,963 Sitzen für die CSU ein Ergebnis von 11 Sitzen liefern – eine „Überüberaufrundung“ – also mehr als 2 Sitze Steigerung gegenüber den 9 Sitzen nach dem Verfahren von Hare-Niemeyer. Keinen Sitz mehr bekämen die BP und die FDP. Aus dem Bruchteilsanspruch der CSU von 0,963 Sitzen würden folglich sogar 3 Sitze. Betrachtet man diesen allein, so ergäbe sich nicht mehr als das Doppelte wie bei der FDP, sondern sogar mehr als das Dreifache!

Das Argument, dass dieser Sitzgewinn der FDP bei Hare-Niemeyer kritisch zu hinterfragen ist, ist aber nicht von der Hand zu weisen. Die bestätigende Antwort gibt nun das Verfahren von Sainte-Laguë-Schepers: Danach bekäme die CSU einen 10. Sitz zu Lasten der FDP, die BP würde ihren Sitz behalten und das wäre – wie noch zu erläutern sein wird – die optimale Lösung im Sinne der Erfolgswertgleichheit!

Feststellung:

Wenn Zweifel an der gerechten Zuteilung bei Hare-Niemeyer angebracht sind, dann ist es das Verfahren von Sainte-Laguë-Schepers, das seit 2008 für die Wahl zum Bundestag eingesetzt wird, das dies gegebenenfalls korrigiert – keinesfalls aber d'Hondt.

Eine Anwendung des Verfahrens von d'Hondt wäre also nicht sachgerecht.

²Zu den Stimmenanzahlen und weiteren Berechnungen siehe Abschnitt „Bezirkstag Niederbayern“ auf Seite 15.

Erläuterungen an Hand eines konstruierten Beispiels

Die genauen Hintergründe der Bewertung dieser Ergebnisse angesichts der Verfassungsvorgaben erfolgt nun in einem konstruierten Beispiel mit kleinen und daher leicht überschaubaren Zahlen. Das Beispiel ist so gewählt, dass die genannten drei Verfahren jeweils eine andere Sitzzuteilung liefern.

Im konstruierten Beispiel sind 8 Mandate an 5 Parteien zu vergeben. Das Wahlergebnis mit 182 vergebenen Stimmen sei wie folgt:

Parteien	P_1	P_2	P_3	P_4	P_5	Summe
Stimmen	89	53	23	9	8	182
Stimmenanteil	48,90%	29,12%	12,64%	4,95%	4,49%	100%
Idealanspruch	$8 \cdot \frac{89}{182} \approx 3,91$	$8 \cdot \frac{53}{182} \approx 2,33$	$8 \cdot \frac{23}{182} \approx 1,01$	$8 \cdot \frac{9}{182} \approx 0,40$	$8 \cdot \frac{8}{182} \approx 0,35$	8
ganzzahlig	3	2	1	0	0	6
Reste	0,91	0,33	0,01	0,40	0,35	2
Hare–Niemeyer	4	2	1	1	0	8
Sitzanteil	37,5%	25,0%	12,5%	12,5%	0,0%	100%
Erfolgsanteil	$\frac{4}{89} \approx 0,0449$	$\frac{2}{53} \approx 0,0377$	$\frac{1}{23} \approx 0,0435$	$\frac{1}{9} \approx 0,1111$	$\frac{1}{8} \approx 0,1250$	$\frac{8}{182} \approx 0,0440$

Tabelle 1: Konstruiertes Beispiel und Sitzzuteilung nach Hare–Niemeyer

Sitzzuteilung nach Hare–Niemeyer

Auf Grund der Größe der Reste **0,91** und **0,40** werden die verbleibenden zwei Mandate nach dem Verfahren von Hare–Niemeyer an die Parteien P_1 und P_4 vergeben. Die Sitzzuteilung ist also

$$(4, 2, 1, 1, 0).$$

Die von der CSU getätigte Kritik an Hare–Niemeyer ist insofern nachvollziehbar, da die Partei P_4 mit 9 Stimmen ein Mandat bekommt, während die Partei P_2 mit 53 Stimmen – fast sechsmal so viele Stimmen nur zwei Mandate bekommt. Entsprechend fällt die Bilanz für die Partei P_1 aus: sie hat fast zehnmal soviel Stimmen wie Partei P_3 , das Mandatsverhältnis ist aber nur 4:1. Beim Vergleich der Parteien P_3 und P_4 steht ein Stimmenverhältnis von $23 : 9 \approx 2,56$ einem Mandatsverhältnis von $1 : 1 = 1$ gegenüber. Die Partei P_4 gewinnt mit knapp 5% Stimmenanteil 12,5 % der Sitze, etwas mehr als das 2,5-fache.

Sitzzuteilung nach d'Hondt

Inwieweit korrigiert nun d'Hondt dieses Ergebnis hinsichtlich der gezeigten Missverhältnisse beim Vergleich der Parteien? Es transferiert den Sitz der Partei P_4 zur größten Partei P_1 , die nun fünf Sitze bekommt:

$$(5, 2, 1, 0, 0).$$

Die bekannte Rechenmethode mit der Zuteilung der Mandate gemäß der Größe der *Höchstzahlen*, d.h. der Stimmenzahl der Parteien dividiert durch die Zahlen 1, 2, 3, ... ist nicht sehr anschaulich und daher im Anhang dargelegt.³

Aus dem Idealanspruch von 3,91 Sitzen gemäß des Wählerwillens für die Partei P_1 werden nun nicht nur 4, sondern sogar durch *Überaufrundung* 5 Sitze, während der Anspruch von 2,33 Sitzen für die Partei P_2 zu 2 Sitzen reduziert wird. Aus dem Stimmenverhältnis von $89 : 53 \approx 1,68$ auf Grund der Wahl für die

³Siehe Abschnitt „d'Hondt“ auf Seite 16.

beiden Parteien wird ein Mandatsverhältnis von $5 : 2 = 2,5$. Beim Vergleich von Partei P_1 und P_3 ergibt sich $89 : 23 \approx 3,87$ bei den Stimmen und $5 : 1 = 5$ bei den Mandaten.

Die weniger bekannte äquivalente, aber besser nachvollziehbare Rechenmethode für d'Hondt ist so: Man berechnet als *Quote* die rechnerisch notwendige Anzahl von Stimmen je Mandat, hier

$$182 : 8 = 22,75.$$

Danach teilt man die Stimmzahl durch die Quote und erhält wieder den schon anderweitig berechneten Idealanspruch, siehe dazu Zeile 3 der folgenden Tabelle. Diese Werte werden nach unten zur nächsten ganzen Zahl abgerundet und dann diese ganzzahligen Anteile addiert, hier 6 (Zeile 4). Danach wird ausgehend von der Quote der Teiler (Divisor) so lange verkleinert, bis die Summe der ganzzahligen Anteile gerade die richtige Sitzzahl – hier 8 – ergibt. In der Tabelle ist das für 20 Stimmen pro Sitz – ergibt 7 Sitze (Zeilen 5 und 6) – und dann für 17,8 Stimmen pro Sitz mit dem gewünschten Ergebnis 8 berechnet und dargestellt (Zeilen 7 und 8).

Parteien	P_1	P_2	P_3	P_4	P_5	Summe
Stimmen	89	53	23	9	8	182
Idealanspr.	$8 \cdot \frac{89}{182} \approx 3,91$	$8 \cdot \frac{53}{182} \approx 2,33$	$8 \cdot \frac{23}{182} \approx 1,01$	$8 \cdot \frac{9}{182} \approx 0,40$	$8 \cdot \frac{8}{182} \approx 0,35$	8
abgerundet	3	2	1	0	0	6
Stimmen : 20	4,45	2,65	1,15	0,45	0,40	
abgerundet	4	2	1	0	0	7
Stimmen : 17,8	5,03	2,99	1,30	0,51	0,45	
abgerundet	5	2	1	0	0	8
Erfolgsanteil	$\frac{5}{89} \approx 0,0562$	$\frac{2}{53} \approx 0,0377$	$\frac{1}{23} \approx 0,0435$	$\frac{1}{9} \approx 0,1111$	$\frac{0}{8} \approx 0,0000$	$\frac{8}{182} \approx 0,0440$

Tabelle 2: Das Verfahren von d'Hondt (Divisormethode mit Abrundung) für das konstruierte Beispiel

Sitzuteilung nach Sainte-Laguë–Schepers = „ungerader d'Hondt“

Die einzigen kleinen, aber entscheidenden Unterschiede zu den Höchstzahlen-Berechnung bei d'Hondt liegen darin, dass statt durch die Zahlen 1, 2, 3, ... nun durch ungerade Zahlen 1, 3, 5, ... dividiert wird. Man könnte also auch von einem „ungeraden d'Hondtverfahren“ sprechen. Diese Berechnungen habe ich wieder im Anhang eingefügt, siehe Abschnitt „Sainte-Laguë–Schepers“ auf Seite 16.

Bei der alternativen Berechnung wird wieder mit der Quote von 22,75 als Divisor begonnen, nun aber kaufmännisch gerundet (Standardrundung), statt nach unten zur nächsten ganzen Zahl abzurunden. Dann ist der Divisor zu verkleinern, schon bei der Stimmzahl 20 je Sitz als Divisor ergeben sich in Summe die vorgegebenen 8 Sitze.

Parteien	P_1	P_2	P_3	P_4	P_5	Summe
Stimmen	89	53	23	9	8	182
Anspruch	$8 \cdot \frac{89}{182} \approx 3,91$	$8 \cdot \frac{53}{182} \approx 2,33$	$8 \cdot \frac{23}{182} \approx 1,01$	$8 \cdot \frac{9}{182} \approx 0,40$	$8 \cdot \frac{8}{182} \approx 0,35$	8
kfm. gerundet	4	2	1	0	0	7
Stimmen : 20	4,45	2,65	1,15	0,45	0,40	
kfm. gerundet	4	3	1	0	0	8
Erfolgsanteil	$\frac{4}{89} \approx 0,0449$	$\frac{2}{53} \approx 0,0377$	$\frac{1}{23} \approx 0,0435$	$\frac{1}{9} \approx 0,1111$	$\frac{0}{8} \approx 0,0000$	$\frac{8}{182} \approx 0,0440$

Tabelle 3: Das Verfahren von Sainte-Laguë–Schepers (Divisormethode mit Standardrundung)

Die Sitzzuteilung nach Sainte-Laguë–Schepers ist also

$$(4, 3, 1, 0, 0).$$

Vergleichen wir nun die beiden Parteien P_1 und P_2 dann steht dem Stimmenverhältnis von $89 : 53 \approx 1,68$ jetzt ein Mandatsverhältnis von $4 : 3 = 1,33$ gegenüber. Beim Vergleich von Partei P_1 und P_3 ergibt sich $89 : 23 \approx 3,87$ bei den Stimmen und $4 : 1 = 4$ bei den Mandaten. Das gibt schon einen Hinweis auf die bessere Güte dieses Ergebnisses. Der genaue Nachweis dafür wird im nächsten Abschnitt geführt.

Das Gütemaß zur Zuteilungsbewertung der drei Ergebnisse

Wir haben nun drei Ergebnisse, die zu bewerten sind. Vor allem zwischen d'Hondt und Hare–Niemeyer haben wir oben schon einige Vergleiche angestellt. Es kommt jedoch nicht auf den Vergleich zwischen den Parteien an, sondern darauf, wie gut der Wählerwille nach Verfassungsauftrag erfüllt wird! Auch können einzelne Vergleiche nur Teilaspekte aufzeigen, notwendig ist es aber das jeweilige Gesamtergebnis insgesamt zu bewerten.

Der Erfolg einer Wählerstimme für eine Partei kann nun mit einer Zahl bewertet werden. Idealerweise sollten der dadurch erzielte Mandatsanteil und der Stimmenanteil dieser Partei gleich sein. Ihr Verhältnis wird als *Erfolgswert* der Wählerstimme für diese Partei bezeichnet:

$$\text{Erfolgswert} = \text{Mandatsanteil} / \text{Stimmenanteil}$$

Beim Beispiel des Bezirkstags Niederbayern hat mit dieser Überlegung eine Stimme für die FDP den Erfolgswert 2,32 – eine positive Abweichung von 1,32 zum Idealwert 1. Der Erfolg einer Wählerstimme kann also als Abweichung nach oben oder nach unten vom Idealwert 1 gemessen werden. Um Auslöschung der positiven und der negativen Abweichungen – beides gleichermaßen der Verfassungsvorgabe der Gleichheit der Stimmen zuwiderlaufend – zu vermeiden, ist die Differenz noch zu quadrieren.

Mathematisch gleichwertig ist der andere Fokus, der eingangs schon erwähnte Erfolgsanteil einer Stimme, nämlich dass der Sitzanteil je Stimme einer Partei gleich dem Sitzanteil je Stimme insgesamt sein soll. In der Tat ist der Erfolgswert einer Stimme für eine Partei gleich dem Erfolgsanteil multipliziert mit der Quote.

Die Rechnungen für das konstruierte Beispiel sind in der folgenden Tabelle dokumentiert. Beispielsweise seien die Rechnungen für Partei P_4 herausgegriffen: Ihr Stimmenanteil ist $9 : 182 \approx 0,050$, ihr Mandatsanteil ist $1 : 8 = 0,125$. Der Erfolgswert jeder der 9 Wählerstimmen für Partei P_4 ist also $\frac{0,125}{0,050} \approx 2,528$, die Differenz zum Idealwert 1 ist also 1,528, quadriert ergibt sich 2,334. Dann ist noch ins Spiel zu bringen, wie oft diese Abweichung nach oben oder nach unten auftritt. D.h. die so errechneten Werte sind mit den Stimmenanzahlen zu multiplizieren und aufzuaddieren. Die Zahl 2,334 ist also mit der Stimmenanzahl von 9 zu multiplizieren. Das Ergebnis 21,007 trägt daher massiv zur unerwünschten Abweichung von der 0 durch die Gesamtbewertungszahl 30,116 – das Gütemaß – bei. Im Gegensatz zur Partei P_4 wird für die Partei P_3 mit 0,989 der Idealwert von 1 fast ideal getroffen. Der Beitrag zur Abweichung des Gütemaßes von der 0 ist mit 0,003 nur sehr klein.

	Stimmen	Idealanspruch	Sitze	Sitzant./St.	Erfolgswert	quad. Diff.	gewichtet
P_1	89	$8 \cdot \frac{89}{182} \approx 3,91$	4	0,04494	$4 \cdot \frac{89}{182} \approx 1,922$	0,001	0,045
P_2	53	$8 \cdot \frac{53}{182} \approx 2,33$	2	0,03774	$2 \cdot \frac{53}{182} \approx 0,588$	0,020	1,061
P_3	23	$8 \cdot \frac{23}{182} \approx 1,01$	1	0,04348	$1 \cdot \frac{23}{182} \approx 0,126$	0,000	0,003
P_4	9	$8 \cdot \frac{9}{182} \approx 0,40$	1	0,11111	$1 \cdot \frac{9}{8} \approx 1,125$	2,334	21,007
P_5	8	$8 \cdot \frac{8}{182} \approx 0,35$	0	0,00000	$0 \cdot \frac{8}{182} \approx 0,000$	1,000	8,000
Σ	182	8	8	0,04396		Gütemaß:	30,116

Tabelle 4: Berechnung der Erfolgswerte und des Gütemaßes für das Ergebnis von Hare–Niemeyer

Entsprechend werden die Werte für das Ergebnis von d'Hondt berechnet ...

	Stimmen	Idealanspruch	Sitze	Sitzant./St.	Erfolgswert	quad. Diff.	gewichtet
P_1	89	$8 \cdot \frac{89}{182} \approx 3,91$	5	0,05618	$\frac{4 \cdot 89}{8 \cdot 182} \approx 1,278$	0,077	6,883
P_2	53	$8 \cdot \frac{53}{182} \approx 2,33$	2	0,03774	$\frac{3 \cdot 53}{8 \cdot 182} \approx 0,858$	0,020	1,061
P_3	23	$8 \cdot \frac{23}{182} \approx 1,01$	1	0,04348	$\frac{1 \cdot 23}{8 \cdot 182} \approx 0,989$	0,000	0,003
P_4	9	$8 \cdot \frac{9}{182} \approx 0,40$	0	0,00000	$\frac{1 \cdot 9}{8 \cdot 182} \approx 0,000$	1,000	9,000
P_5	8	$8 \cdot \frac{8}{182} \approx 0,35$	0	0,00000	$\frac{0 \cdot 8}{8 \cdot 182} \approx 0,000$	1,000	8,000
Σ	182	8	8	0,04396		Gütemaß:	24,947

Tabelle 5: Berechnung der Erfolgswerte und des Gütemaßes für das Ergebnis von d'Hondt

... sowie für Sainte-Laguë–Schepers:

	Stimmen	Idealanspruch	Sitze	Sitzant./St.	Erfolgswert	quad. Diff.	gewichtet
P_1	89	$8 \cdot \frac{89}{182} \approx 3,91$	4	0,04494	$\frac{4 \cdot 89}{8 \cdot 182} \approx 1,022$	0,001	0,045
P_2	53	$8 \cdot \frac{53}{182} \approx 2,33$	3	0,05660	$\frac{3 \cdot 53}{8 \cdot 182} \approx 1,288$	0,083	4,388
P_3	23	$8 \cdot \frac{23}{182} \approx 1,01$	1	0,04348	$\frac{1 \cdot 23}{8 \cdot 182} \approx 0,989$	0,000	0,003
P_4	9	$8 \cdot \frac{9}{182} \approx 0,40$	0	0,00000	$\frac{1 \cdot 9}{8 \cdot 182} \approx 0,000$	1,000	9,000
P_5	8	$8 \cdot \frac{8}{182} \approx 0,35$	0	0,00000	$\frac{0 \cdot 8}{8 \cdot 182} \approx 0,000$	1,000	8,000
Σ	182	8	8	0,04396		Gütemaß:	21,436

Tabelle 6: Berechnung der Erfolgswerte und des Gütemaßes für das Ergebnis von Sainte-Laguë–Schepers

Insgesamt zeigt sich also, dass hinsichtlich der Verfassungsvorgabe der Erfolgswertgleichheit die Bewertungen durch die Gütemaße von 30,116 für die Sitzzuteilung (4, 2, 1, 1, 0) nach Hare–Niemeyer, von 24,947 für die Sitzzuteilung (5, 2, 1, 0, 0) nach d'Hondt, und 21,436 für die Sitzzuteilung (4, 3, 1, 0, 0) nach Sainte-Laguë–Schepers sich ergeben. Je kleiner, um so besser, d.h. das Ergebnis nach Sainte-Laguë–Schepers ist das beste! Und das ist kein Zufall, wie im nächsten Abschnitt bei der Beantwortung der Fragen 1 und 2 erläutert wird.

Gütemaße Bezirkstag Niederbayern

Das Gütemaß für die Sitzverteilung (9, 3, 2, 1, 1, 1, 1) nach Hare–Niemeyer beträgt 124.319,474. Wesentlich schlechter wäre die Sitzzuteilung (11, 3, 2, 1, 0, 1, 0) nach d'Hondt mit einem Gütemaß von 156.117,602 – dem Wählerwillen wäre also in diesem Fall wesentlich schlechter nachgekommen. Das Ergebnis (10, 3, 2, 1, 0, 1, 1) von Sainte-Laguë–Schepers ist mit einem Gütemaß von 112.659,208 das bestmögliche.

Die Ergebnisse im konstruierten Beispiel und auch beim Bezirkstag von Niederbayern sind kein Zufall! Sainte-Laguë–Schepers gewinnt immer – und das ist mathematisch bewiesen, Hare-Niemeyer oder d'Hondt belegen immer die hinteren Plätze.

Liste der Fragen

Frage 1: Welche Sitzzuteilungen sind im Rahmen des Bayerischen Kommunalwahlrechts denkbar? Welche Vor- und Nachteile haben die jeweiligen Sitzzuteilungsverfahren hinsichtlich der Repräsentation von Parteien und Wählergruppen?

Frage 2: Durch welches Sitzzuteilungsverfahren wird der Wählerwille am besten abgebildet (bitte Erläuterungen mit Beispielrechnungen für Bezirkstage, Kreistage und für Stadt-/Gemeinderäte anhand unterschiedlicher Ratsgrößen)?

Diese beiden Fragen hängen eng miteinander zusammen und werden daher von mir gemeinsam beantwortet. Die Vor- und Nachteile der drei in der Diskussion stehenden Verfahren werden dargelegt. Diese Ausführungen ergeben die

zusammenfassende Antwort:

1. d'Hondt ist verzerrend zu Gunsten großer Parteien und zu Lasten der kleinen Parteien – und daher demokratisch nicht mehr zu verantworten.
2. Hare–Niemyer ist zwar nicht verzerrend, ist aber voll von Widersprüchen in sich wie beispielsweise das Hausgrößenzuwachs-Paradoxon.
3. Sainte-Laguë–Schepers hingegen ist nicht verzerrend, hat keine Paradoxien und erfüllt die Vorgabe des Grundgesetzes und der Bayerischen Verfassung von der Gleichheit der Wahl, die sich in der möglichst guten Erfolgswertgleichheit jeder Wählerstimme zeigt, mathematisch bewiesen in der bestmöglichen Weise und wird daher seit 2008 für die Wahl zum Bundestag eingesetzt. Der Wählerwille wird bestmöglich in die Sitzverteilung umgesetzt.

Das Verfahren von d'Hondt ist verzerrend

Das Verfahren von d'Hondt (Divisormethode mit Abrundung) hat in sich den Nachteil, dass es große Parteien einseitig bevorzugt und damit die verfassungsmäßig vorgegebene Gleichheit der Wählerstimmen verletzt. Die unvermeidlichen Besser- und Schlechterstellungen von Parteien bei der Sitzvorgabe auf Grund der Notwendigkeit ganze Mandate zu vergeben, werden nicht auf Grund des Wählerwillens entschieden, sondern gehen einseitig zu Lasten der kleineren Parteien und zu Gunsten der großen Parteien. Das liegt daran, dass bei der Verkleinerung des Divisors die Ergebnisse für die größeren Parteien wesentlich schneller ansteigen und die nächste und sogar übernächste ganze Zahl übersteigen als bei den kleineren Parteien und auch daran, dass nach unten abgerundet wird und nicht kaufmännisch gerundet wird.⁴ Dass diese Verzerrung des Wählerwillens systematisch auftritt, ist mathematisch bewiesen, siehe 3.1 Verzerrungsformel auf Seiten 31 ff. in [3].

Kein bewährtes Verfahren, denn es gibt immer eine bessere Sitzzuteilung

Das Verfahren von d'Hondt ist also keinesfalls ein „*bewährtes Sitzverteilungsverfahren bei Kommunalwahlen*“⁵ und wegen seiner Verzerrung daher verfassungsmäßig nicht mehr haltbar. Aus gutem Grund wurde es vom Bayerischen Landtag 2010 für die Kommunalwahlen abgeschafft. Bereits 1994 musste es für die Wahl

⁴Siehe dazu die Berechnung der Sitzverteilung des Deggendorfer Stadtrats mit d'Hondt auf Seite 15.

⁵Pressemitteilung der CSU-Landtagsfraktion vom 12.03.2017 <https://www.csu-landtag.de/index.php?ka=1&ska=4&idn=1210>

zum Bayerischen Landtag abgeschafft werden, da es 1992 in einer Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshof⁶ hinsichtlich seiner siebenfach Anwendung in den Regierungsbezirken für verfassungswidrig erklärt wurde. Dass es bisher von den Gerichten bei der Kommunalwahl hinsichtlich von Ausschussbesetzungen noch – mit einer Ausnahme, die im nächsten Abschnitt erläutert wird – als akzeptabel anerkannt wurde, ist eher der juristischen Tradition zuzurechnen, sich auf ältere Urteile zu beziehen – und ebenso einer noch nicht vollständigen Rezeption der mathematischen Erkenntnisse durch die Gerichte. Die Argumentationslinie nach dem Motto „ein bisschen Verzerrung ist in Ordnung, mehrfache aber nicht“ wird auf die Dauer nicht haltbar sein, wenn man eingesehen hat, dass es immer eine bessere Lösung gibt und man das Problem der Verzerrung grundsätzlich aus der Welt schaffen kann.

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof: d'Hondt bei Überaufindung unzulässig

Tritt eine „Überaufindung“ auf, hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in einem Urteil vom 17.03.2004⁷ das Verfahren für unzulässig bei Ausschussbesetzungen erklärt. Würde der Landtag eine Rückkehr zu d'Hondt beschließen, dann bräuchte man konsequenterweise zum einen nochmals andere Regeln bei Überaufindung, zum anderen würde mit großer Wahrscheinlichkeit eine Popularklage gegen d'Hondt auf Grund der mathematischen Erkenntnisse mittlerweile erfolgreich sein.

Hare–Niemeyer ist in sich widersprüchlich

Das Verfahren von Hare–Niemeyer (Quotenmethode mit Ausgleich nach größten Resten) ordnet die Bruchzahlen nach dem Komma nach ihrer Größe abfallend der Reihe nach und verteilt auf diese Weise die noch nicht vergebenen Sitze. Das Verfahren ist nicht verzerrend, und hält den Idealrahmen ein, d.h. es gibt keine Überaufindungen. Jedoch ist es nicht optimal hinsichtlich der Verfassungsvorgabe der Gleichheit der Wahl. Außerdem besitzt es Paradoxien, d.h. es ist in sich widersprüchlich.

Undemokratisches Paradoxon bei mehr Mandaten: ÖDP/PF gewinnen in Germering bei 40 Stadträten zwei, bei 41 Stadträten aber nur noch einen Sitz

Warum nun aber Hare–Niemeyer dennoch keine demokratische Zukunftsperspektive hat, liegt an einer Reihe von Paradoxien wie dem *Hausgrößenzuwachs-Paradoxon*: Würde der Stadtrat von Germering statt 40 sogar 41 Sitze haben, dann wäre der zweite Sitz, den ÖDP/Parteiliste bei 40 Sitzen knapp erobert haben, wieder weg. Die fraglichen Reste, die bei 40 Sitzen zu einem der 3 Restsitze führen, sind bei der FDP 0,980, der FW-UBG 2,717 und der ÖDP/Parteiliste 1,510. Bei 41 Sitzen muss durch eine kleinere Zahl dividiert werden und daher wachsen erneut die Ansprüche der größeren Parteien stärker und überholen den Anspruchsrest der ÖDP/Parteilisten. Die FDP gewinnt jetzt mit einem Anspruch von 1,004 sofort ihren Sitz, so dass erneut noch 3 Sitze mit dem Verfahren von Hare–Niemeyer zu verteilen sind. Sie fallen nun auf FW-UBG mit 2,785, auf die CSU mit jetzt 21,713 – vorher 21,184 – und die Grünen mit 5,600 – vorher 5,463 – während ÖDP/Parteiliste mit 1,548 – nun erst der viertgrößte Rest – leer ausgehen und damit demokratisch nicht zu akzeptieren.⁸ Mittels der Stellschraube der Ausschussgrößen für beschließende Ausschüsse des Gemeinderats lädt das Verfahren dadurch überdies direkt zum Missbrauch ein!

Weitere in der Literatur nachgewiesene Paradoxien sind das *Parteienzuwachs-Paradoxon*, bei einer Aufteilung der Mandate vorab an Wahlkreise das *Bevölkerungszuwachs-Paradoxon* und das *Stimmenzuwachs-Paradoxon*.⁹

⁶VerfGH Bayern, Entscheidung vom 24.04.1992 - Vf. 5-V-92

⁷4 BV 03.1159 - 902 BayVBl. 2004 = NVwZ-RR 2004, 602

⁸Siehe die Berechnungen im Abschnitt „Stadtrat Germering“ auf Seite 16.

⁹Siehe Abschnitt 8.1.6 Gegenläufigkeiten auf den Seiten 106-107 in [3].

Im Allgemeinen falsch ist eine Aussage, Hare–Niemeyer bevorzuge kleine Parteien

Die Absolutheit der Behauptung, „Bei dem seit 2010 bis jetzt verwendeten Verfahren nach Hare–Niemeyer sind kleine Gruppen teils überproportional in die Räte eingezogen.“ kann so nicht stehen bleiben! Richtig ist, dass bei jedem Verfahren zwangsläufig einige Parteien mehr Sitze bekommen als ihnen auf Grund des Wählerwillens zustehen, dafür andere entsprechend weniger. Das liegt einfach an der Tatsache, dass Mandate und Mandatsträger nicht teilbar sind. Beim Verfahren von Hare–Niemeyer trifft es je nach Wählervotum zufällig alle Parteien unabhängig von ihrer Größe, es ist also unverzerrend! Die zitierte Aussage ist also hinsichtlich dem, was sie suggeriert, nicht allgemein zutreffend, denn natürlich gibt es auch bei Hare–Niemeyer wie bei jedem anderen Verfahren kleine Parteien die überproportional in die Räte eingezogen sind, genau so aber wie unterproportional und genauso wie große Parteien über- und unterproportional einziehen können! Außerdem kann auch ein sehr kleiner Rest bei einer großen Partei zu einem zusätzlichen Mandat führen, genauso wie bei einer Partei, die dieses Mandat als einziges dann gewinnt. Und die wenigen praktischen Fälle, bei denen das zutreffend ist, genau die repariert das Verfahren von Sainte-Laguë–Schepers!

Mathematisch bewiesen: Sainte-Laguë–Schepers bildet den Wählerwillen und die Verfassungsvorgabe der Gleichheit der Wahl bestmöglich ab**Teilen und kaufmännisch Runden – das Auf und Ab kann jede Partei gleichermaßen treffen**

Dieses Verfahren von Sainte-Laguë–Schepers (Divisorverfahren mit Standardrundung) ähnelt in seiner Form durchaus d’Hondt: Man teilt die Stimmenzahlen der Parteien durch die rechnerische Anzahl für ein Mandat, um den Anspruch der Parteien auf ihre Sitzanzahl im Gremium zu errechnen. Dann wird aber – das ist der entscheidende Unterschied! – nicht nach unten abgeschnitten, sondern kaufmännisch nach oben oder unten gerundet (Standardrundung). Ist die Zahl der so zugeteilten Sitze nicht gleich der insgesamt zu vergebenden Sitze, dann wird entweder der Teiler verkleinert, oder aber vergrößert bis es genau passt. Durch das Runden nach oben oder unten bekommt unabhängig von der Größe der Partei – nun aber abhängig vom Wählerwillen – die eine kleine oder große Partei etwas mehr als ihr zustehen würde, und entsprechend andere Parteien, ob groß, ob klein, etwas weniger an Sitzen.

„Hier geht es nicht um Politik, sondern um Mathematik ...“¹⁰

Dieses Verfahren wird seit 2008 für die Wahlen zum Deutschen Bundestag eingesetzt – und das aus gutem Grund! Denn es hat keinerlei Defizite wie d’Hondt und Paradoxien wie Hare–Niemeyer – im Gegenteil! Es erfüllt die Erfolgswertgleichheit jeder einzelnen Wählerstimme und damit den Gleichheitsauftrag bei Wahlen durch das Grundgesetz mathematisch bewiesen bestmöglich, siehe Satz 6.1.5 auf den Seiten 188-189 in [2] oder die Seiten 847-848 in [4]:

Feststellung:

Die Bewertung der mit Sainte-Laguë–Schepers berechneten Sitzzuteilung hat immer die kleinste und damit beste Gütezahl. Sie erfüllt damit die Verfassungsvorgabe der Gleichheit der Wahl bestmöglich und ist daher allen anderen Verfahren überlegen.

Es gibt also keinerlei Grund mehr, dieses Verfahren nicht bei allen Wahlen vorzuschreiben. Zurecht sagt die CSU, dass es ihr hier nicht um Politik gehe, sondern um Mathematik. Weiter heißt es dort

„Gerecht heißt in diesem Zusammenhang, den Wählerwillen möglichst exakt in Sitze umzurechnen und nicht mit Nachkommastellen Politik zu machen.“

Die Mathematik gibt die gewünschte Antwort: Mit dem Verfahren von Sainte-Laguë–Schepers wird der Wähler-

¹⁰Facebookeintrag der CSU-Fraktion vom 12.03.2017.

lerwille möglichst exakt und gemäß Verfassungsvorgabe bestmöglich in Sitze umgerechnet.

Gerichte verkennen bislang die Optimalität von Sainte-Laguë–Schepers

Auch die Gerichte verkennen diese Tatsache. Da der Idealanspruch wegen der Ganzzahligkeit in der Praxis so gut wie nie erreicht werden kann, und daher zwangsläufig jedes Verfahren überproportionale und unterproportionale Zuteilungen vornehmen muss, meinen die Gerichte unzutreffenderweise, dass alle Verfahren hinsichtlich dieser nicht zu vermeidenden Fehler defizitär und von daher gleichwertig seien. Dies ist ein Fehlschluss, denn sie übersehen dabei völlig, dass es genau ein Verfahren gibt, so dass der gemachte Fehler bestmöglich minimal wird. Das zeichnet das Verfahren von Sainte-Laguë–Schepers aus und macht es hinsichtlich der grundgesetzlichen Vorgabe der Gleichheit der Wahl allen anderen Verfahren überlegen. Künftig werden Gerichte und der Gesetzgeber diese Erkenntnis berücksichtigen müssen!

Frage 3: Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Größe der Gemeinderäte, Kreistage und Bezirkstage und der nötigen Zahl der Stimmen, um in das jeweilige Gremium einzuziehen? Welche Unterschiede bestehen gegebenenfalls zu anderen Bundesländern?

Zunächst sollte klar gestellt werden, dass sich diese Frage sinnvollerweise nicht nur für die kleinen Parteien stellt, sondern auch für die durch den ganzen Anteil noch nicht verbrauchten Stimmenreste der größeren Parteien. Die hier gestellten Fragen und ihre Antworten sind allerdings nur von theoretischem Interesse. Sie können keinesfalls als Grundlage für die Entscheidung des Landtags für ein demokratisches und gerecht den Wählerwillen abbildendes Sitzzuteilungsverfahren verwendet werden. Denn wenn die mathematische Umsetzung der Verfassungsvorgabe der Gleichheit der Wahl rezipiert ist, dann stellen sich solche Detailfragen nicht mehr. Denn dann weiß man, dass mit dem Verfahren von Sainte-Laguë die gerechteste Sitzzuteilung gefunden wird, so dass die Frage, mit wie wenig Stimmen bzw. Reststimmen dabei noch ein Mandat erzielt wird, obsolet wird, denn alle anderen Lösungen würden weiter von der bestmöglichen Erfüllung der Erfolgswertgleichheit entfernt sein.

Einflussfaktor Parteienanzahl

Die Größe des Gremiums ist irrelevant, da solche Betrachtungen sich immer auf eine relativierende Größe beziehen müssen. Das kann die Quote sein, also die rechnerische Stimmenzahl pro Sitz, das kann der Anteil eines Sitzes im Gremium sein, der dann sofort wieder zum Erfolgswert einer Stimme führt. Der Erfolgswert vergleicht den Stimmenanteil einer Partei mit dem Sitzanteil.

Die Anzahl der Parteien, die bei der Wahl kandidieren, jedoch beeinflusst die Möglichkeit, dass auch mit sehr wenigen Stimmen ein Mandat gewonnen werden kann. Je mehr kleine Parteien es gibt, die bei der Wahlen antreten, um so größer ist die Chance, dass die größte von ihnen mit sehr wenigen Stimmen ein Mandat bekommt. Dies ist unabhängig von der Größe des Gremiums. Man kann dazu für jedes der drei Verfahren theoretische Beispiele konstruieren, die beliebige kleine Stimmenanteile zum einem Mandatserfolg führen lassen.

Das praktische Beispiel dazu ist der Bezirkstag von Niederbayern, bei dem 11 Parteien kandidierten, siehe oben.

Wir erläutern die theoretischen Konstruktionen an einem Beispiel mit 20 Parteien und 8 zu vergebenden Sitzen. Weder 20 noch 8 sind dabei relevant und können durch beliebige andere Zahlen ersetzt werden. Meine

Ausführungen zu dieser Frage sind außerdem unabhängig von einem Bundesland. Zum Thema Sperrklauseln siehe Frage 5.

Hare–Niemeyer

Für die Sitzuteilung nach Hare–Niemeyer nehmen wir folgende Stimmenverteilung von 160 Stimmen an:

(140, 2, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1)

Die erste Partei hat mit 140 Stimmen einen Anspruch von exakt $\frac{140}{160} \cdot 8 = 7$ Sitzen, spielt also bei Vergabe des letzten Sitzes keine Rolle! Die zweite Partei erhielt nur 2 Stimmen, aber bekommt einen Sitz, da ihr Anspruch von $\frac{2}{160} \cdot 8 = 0,1$ eines Sitzes den größten Rest besitzt, und sie daher einen Sitz gewinnt. Der Erfolgswert für eine Stimme für die erste Partei ist natürlich 1, der für eine Stimme der zweiten Partei ist $10 = \frac{1}{8} / \frac{2}{160}$.

d'Hondt

Für die Sitzuteilung nach d'Hondt nehmen wir folgende Stimmenverteilung von 35 Stimmen an:

(15, 2, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1)

Da $15 : 7 = 2,142 > 2 : 1 = 2$, 1,875 bekommt die erste Partei 7 Sitze, die zweite Partei erhält den 8. Sitz. Wie sehr hierbei die größte Partei bevorzugt wird, sieht man daran, dass ihr eigener Anspruch lediglich $\frac{15}{35} \cdot 8 \approx 3,429$ beträgt. Sie bekommt von d'Hondt aber doppelt so viele Sitze. Der Erfolgswert einer Stimme für die erste Partei ist 2,042. Die zweite Partei hat einen Anspruch von $\frac{2}{35} \cdot 8 \approx 0,457$, auch sie bekommt von d'Hondt mit einem Sitz mehr als das Doppelte, der Erfolgswert ist hier 2,188. Erhöht man die Anzahl der weiteren kleinen Parteien, so kann der Anspruch der zweiten Partei beliebig klein werden, sie wird aber dennoch immer einen Sitz erhalten. Gleichzeitig wird aber auch der Anspruch der ersten Partei entsprechend kleiner, die Erfolgswerte für beide Partei sind immer in der gleichen Größenordnung.

Sainte-Laguë–Schepers

Für die Sitzuteilung nach Sainte-Laguë–Schepers nehmen wir folgende Stimmenverteilung von 48 Stimmen an:

(28, 2, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1)

Da $28 : 1 = 28 > 28 : 3 > \dots > 28 : 13 \approx 2,154 > 2 > 28 : 15 \approx 1,867$ bekommt die erste Partei 7 Sitze, da 13 die 7. ungerade Zahl ist. Die zweite Partei erhält den 8. Sitz. Der Anspruch der ersten Partei ist hier $\frac{28}{48} \cdot 8 \approx 4,677$, sie bekommt 7 Sitze, der Erfolgswert einer Stimme für die erste Partei ist 1,5. Die zweite Partei hat einen Anspruch von $\frac{2}{48} \cdot 8 \approx 0,33$, sie bekommt einen Sitz, der Erfolgswert ist hier 3. Erhöht man die Anzahl der weiteren kleinen Parteien, so kann der Anspruch der zweiten Partei beliebig klein werden, sie wird aber dennoch immer einen Sitz erhalten. Gleichzeitig wird aber auch der Anspruch der ersten Partei entsprechend kleiner, das Verhältnis des Erfolgswerte für beide Parteien bleibt immer bei 2.

Frage 4: Sind bei einem Sitzzuteilungsverfahren nach d'Hondt Listenverbindungen verfassungsrechtlich zwingend zuzulassen?

Die Frage ist insofern obsolet, da – wie gezeigt – eine Wiedereinführung von d'Hondt auf Grund der mathematischen Erkenntnisse und der Verfassungsvorgabe der Erfolgswertgleichheit nicht in Frage kommt.

Frage 5: Ist die Einführung weiterer Eintrittshürden (beispielsweise in Form einer expliziten Sperrklausel) bei Kommunalwahlen aus Ihrer Sicht erforderlich und verfassungsrechtlich vertretbar? Ist ein Mischverfahren aus d'Hondt und Hare/Niemeyer (erster Sitz oder die ersten Sitze nach d'Hondt, weitere Sitzverteilungen nach Hare/Niemeyer) sinnvoll und verfassungsrechtlich vertretbar und wie könnte das umgesetzt werden?

Die Begründungen für die Einführung von Sperrklauseln liegt in der Notwendigkeit, dass dem gewählten Parlament die notwendige Regierungsbildung nicht zusätzlich durch kleine Parteien erschwert wird. Konsequenterweise wurde die 5 % - Hürde bei der Europawahl als unzulässig erkannt. Wie dort ist bei den Kommunalparlamenten in Bayern keine Regierungsbildung notwendig, da der Bürgermeister, Oberbürgermeister bzw. Landrat unabhängig von Gemeinderat bzw. Kreisrat direkt von den Wahlberechtigten gewählt wird. Hinsichtlich einer Fünf-Prozent-Sperrklauseln bei den Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein, wurde die vorgelegte Frage i.w. bereits vom Bundesverfassungsgericht 2008¹¹ als verfassungswidrig entschieden, nachdem dort die Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten eingeführt worden war. Von Relevanz ist auch folgende Ausführung in der Urteilsbegründung:

„Die Fünf-Prozent-Sperrklausel kann nicht damit gerechtfertigt werden, dass sie dem Zweck diene, dass verfassungsfeindliche oder (rechts-)extremistische Parteien von der Beteiligung an kommunalen Vertretungsorganen fernzuhalten. Die Bekämpfung politischer Parteien ist in diesem Zusammenhang ein sachfremdes Motiv.“

Und weiter:

„Gerade bei der Wahlgesetzgebung besteht die Gefahr, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt.“

sowie

„Danach kann jedenfalls die allgemeine und abstrakte Behauptung, durch den Wegfall der Fünf-Prozent-Sperrklausel werde der Einzug kleinerer Parteien und Wählergemeinschaften in die kommunalen Vertretungsorgane erleichtert und dadurch die Willensbildung in diesen Organen erschwert, einen Eingriff in die Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit nicht rechtfertigen.“

Hinsichtlich der Frage nach einer Mischung der Verfahren von d'Hondt und von Hare–Niemeyer lässt sich Folgendes feststellen: Dass in der Frage nicht erklärt wird, wie das überhaupt kombiniert werden soll – zum Beispiel, ob man die Sitzanzahl in zwei Teile aufteilen will und unabhängig voneinander die beiden Teile mit den beiden Verfahren vergeben werden sollen, oder ob Abhängigkeiten modelliert werden sollen, kann dahinstehen. Denn wie in diesem Beitrag ausführlich erläutert wird die Sitzzuteilung – wie auch immer aus zwei Verfahren „zusammengebastelt“ – immer schlechter als das Ergebnis des Verfahrens von Sainte-Laguë–Schepers sein, im besten Falle in speziellen Fällen vielleicht identisch. Zusätzlich würde eine solches kombiniertes Verfahren Verständnis, Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz bei den Wahlbürgern nur schwerlich gewinnen können.

¹¹ BVerfG, Urteil vom 13. 2. 2008 - 2 BvK 1/07, BVerfG: Verfassungswidrige Fünf-Prozent-Sperrklausel für Kommunalwahlen NVwZ 2008, 407.

Frage 6: Sollten Kommunen selbst entscheiden können, welches Sitzzuteilungsverfahren sie anwenden möchten? Wenn ja, wie kann das umgesetzt werden?

Nein! Vor einer solchen gesetzlichen Ermächtigung sei eindringlich gewarnt. Grundsätzlich ist der Gedanke der Subsidiarität m.E. zu begrüßen. Doch was mathematisch hinsichtlich der bestmöglichen Umsetzung der Verfassungsvorgaben bewiesen ist, kann durch möglicherweise vor Ort höherer Kompetenz nicht verbessert werden. Eine entsprechende Kompetenz auf Kommunalebene ist ohnehin nicht zu erwarten, das zeigt schon diese Expertenanhörung im Landtag, die so in den vielen Städten und Gemeinden nicht stattfinden könnte. Entscheidungen in dieser Frage wären zumeist basierend auf Halbwissen und würden die Kommunalparlamente überfordern. Der bayerische Gesetzgeber sollte hier keine weiteren Anlässe zu unnötigen Streitigkeiten in den Kommunen und Landkreise geben, sondern sollte hier seine Verantwortung nicht delegieren und klare Regeln auf der Höhe der wissenschaftlichen Erkenntnis vorgeben.

Auch gesetzliche Regelungen für Ausschüsse (Spiegelbildlichkeitsgebot) und Präzisierung des Rückgriffs auf Wählerstimmen notwendig

Mehr noch: Aus den gleichen Gründen halte ich es für dringend notwendig, dass auch Berechnung der Sitze in den (teilweise) beschließenden Ausschüssen der Gemeinderäte und Kreisräte gesetzlich bayernweit geregelt werden muss und dies nicht länger – wie derzeit – der Gestaltung der Geschäftsordnungen überlassen bleibt. Das diene zudem dem Rechtsfrieden, denn die mir bekannten Klagen der letzten Zeit vor den Verwaltungsgerichten, nämlich die der Fraktion Freie Wähler im Kreistag von Rottal-Inn¹² und die der Ausschussgemeinschaft ÖDP/FDP im Kreistag von Mühldorf/Inn¹³ – wären unnötig. Dort lagen die Streitursachen wesentlich an schlechten formulierten Geschäftsordnungen in dieser Hinsicht und nicht sachgerechtem Rückgriff auf die Wählerstimmen.

Deshalb sollte auch der Rückgriff auf Wählerstimmen¹⁴ klarer in der Gemeindeordnung und Landkreisordnung geregelt werden, denn die derzeitige Interpretation einer absoluten statt einer Nutzung der verbleibenden Reststimmen – m.E. eine Fehlinterpretation der Gerichte und Wahlleitungen – führt ebenso zu Verzerrungen. Bei der Berechnung der Sitze in den Ausschüsse unter Einhaltung des Spiegelbildlichkeitsgebots sollte gesetzlich vorgeschrieben werden, dass statt mit den – auf- und abgerundeten und daher schon nicht mehr dem Wählerwillen korrekt abbildende – Mandatszahlen die Berechnung mit den Wählerstimmen zu erfolgen hat, man sehe dazu die Forderungen an den Gesetzgeber in [1].¹⁵

Frage 8: Gibt es Erkenntnisse, dass in den vergangenen Jahren eine Zersplitterung der Kommunalparlamente und dadurch eine Einschränkung der Arbeitsfähigkeit der Kommunalparlamente eingetreten ist?

Mir sind keine solchen Probleme bekannt. Kleine Parteien zeigen die Lebendigkeit der Demokratie und müssen bei Gemeinderäten, Kreistagen und Bezirkstagen nicht verhindert werden. Gerade dort sollen auch kleinere Parteien zu Wort kommen können, da vor Ort die Persönlichkeitswahl stärker im Vordergrund steht. Das Wort einer abzuwehrenden „Zersplitterung“ geht schon von daher fehl. Auch das Argument, dass der Bürgermeister bzw. Landrat direkt gewählt wird, ist hier stichhaltig. Eintrittshürden bei kleinen Parteien, die der Wählerwille in das Kommunalparlament entsenden würde, wären bei dem direkten Kontakt der Bürger mit den Entscheidungen dieser Räte vor Ort nicht nachvollziehbar. Sie verursachten Politikverdrossenheit und wären der Demokratieförderung abträglich.

¹²VG R RN 3 K 14.1351 und BayVGh, U. v. 08.05.2015 - 4 BV 15.201 - BayVBl. 2015, 712.

¹³VG M, U. v. 22.06.2016 M 7 K 15.4896.

¹⁴BayGO Art. 33 Abs. 1 Satz 3 BayGO, Art. 27 Abs. 2 Satz 3 BayLKrO.

¹⁵Vgl. VG Regensburg, U. v. 14.01.2015 - RN 3 K 14.1045.

Anhang

Berechnungen verschiedener Fallbeispiele

Bezirkstag Niederbayern

Als Divisor für d'Hondt eignet sich 47000, für Sainte-Laguë–Schepers 54000.

	CSU	SPD	FW	Grüne	ÖDP	BP	FDP	Linke	Piraten	NPD	REP	
St.	542.003	178.254	129.913	62.050	26.148	20.576	50.726	9.821	14.977	37.229	16.784	1.088.481
Anspr.	8,963	2,948	2,148	1,026,	0,839	0,616	0,432	0,340	0,278	0,248	0,162	18
HN	9	3	2	1	1	1	1	0	0	0	0	18
47.000	11,532	3,793	2,764	1,320	0,556	0,438	1,079	0,209	0,319	0,792	0,357	
dH	11	3	2	1	0	0	1	0	0	0	0	18
54.000	10,037	3,301	2,406	1,149	0,484	0,381	0,939	0,182	0,277	0,689	0,311	
SL-Sch	10	3	2	1	0	0	1	0	0	1	0	18

Tabelle 7: Sitzverteilung mit den drei Verfahren für den Bezirkstag von Niederbayern

Stadtrat Deggendorf

Die Quote, also die rechnerisch notwendigen Stimmen für einen Sitz, ergibt sich zu $\frac{342692}{40} = 8567,30$.

	CSU	SPD	FW	B90/GR	WAN	JL	FDP	REP	
St.	164.452	51.445	46.837	25.147	21.381	20.081	8.979	4.370	342692
Anspr. bei 8567,30	19,195	6,005	5,467	2,935	2,496	2,344	1,048	0,510	
HN	19	6	5	3	3	2	1	1	40
8550 (SL-Sch)	19,234	6,017	5,478	2,941	2,501	2,349	1,050	0,511	
SL-Sch	19	6	5	3	3	2	1	1	40
8382 (dH)	19,62	6,14	5,59	3,00	2,55	2,40	1,07	0,52	
	19	6	5	3	2	2	1	0	38
8222 (dH)	20,00	6,26	5,70	3,06	2,60	2,44	1,09	0,53	
	20	6	5	3	2	2	1	0	39
7831 (dH)	21,00	6,57	5,98	3,21	2,73	2,56	1,15	0,56	
dH	21	6	5	3	2	2	1	0	40

Tabelle 8: Sitzverteilung mit den drei Verfahren für den Stadtrat von Deggendorf

Hier liefert Hare–Niemeyer und Sainte-Laguë–Schepers das gleiche Ergebnis mit Gütemaß 5726,827. Deutlich schlechter ist das Gütemaß 7472,151 für d'Hondt.

Stadtrat Germering

	CSU	SPD	Grüne	FWG-UBG	ÖDP/PF	FDP	
Stimmen	263.220	101.214	67.884	33.765	18.765	12.175	497.023
Anspr. bei 40 Sitzen	21,184	8,146	5,463	2,717	1,510	0,980	40
HN	21	8	5	3	2	1	40
Anspr. bei 41 Sitzen	21,713	8,349	5,600	2,785	1,548	1,004	41
HN	22	8	6	3	1	1	41

Tabelle 9: Stadtrat Germering mit 41 statt 40 Sitzen

Das Beispiel erläutert das Hausgrößenwuchs-Paradoxon. Hätte der Stadtrat von Germering einen weiteren 41. Sitz, dann würden ÖDP/PF einen ihrer 2 Sitze, die sie bei 40 zugeteilt bekommen haben, verlieren. Man beachte dabei das unterschiedlich schnelle Anwachsen der Reste hinter dem Komma beim Übergang von 40 auf 41.

Berechnungen für das konstruierte Beispiel**d'Hondt**

Partei	:1	:2	:3	:4	:5	:6	Sitze
P_1	89	44,5	29,67	22,25	17,80	14,83	5
P_2	53	26,5	17,67				2
P_3	23	11,5					1
P_4	9						0
P_5	8						0

Tabelle 10: Berechnungen mit der Höchstzahlenmethode nach d'Hondt

Den acht größten Zahlen – hier fett geschrieben – wird je ein Mandat zugeteilt.

Sainte-Laguë–Schepers

Partei	:1	:3	:5	:7	:9	Sitze
P_1	89	29,67	17,80	12,71	9,89	4
P_2	53	17,67	10,60	7,57		3
P_3	23	7,67				1
P_4	9					0
P_5	8					0

Tabelle 11: Berechnungen mit der Höchstzahlenmethode nach Sainte-Laguë–Schepers

Und ebenso wird den acht größten Zahlen – hier fett geschrieben – je ein Mandat zugeteilt.

Literatur

- [1] Johannes Grabmeier. Erfolgswertgleichheit und Spiegelbildlichkeitsgebot – Quantitative Bewertung für die Gleichheit der Wahl und ihre Konsequenzen für Kommunalwahlgesetze. *Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl) – Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung*, 22:761–772, 2016. ISSN 0720-2407.
- [2] Klaus Kopfermann. *Mathematische Aspekte der Wahlverfahren – Mandatsverteilung bei Abstimmungen*. BI Wissenschaftsverlag, Mannheim/Wien/Zürich, 1991. ISBN-10 3-411-14901-9.
- [3] Friedrich Pukelsheim. *Sitzzuteilungsmethoden: Ein Kompaktkurs über Stimmenverrechnungsverfahren in Verhältniswahlsystemen*. Mathematik im Fokus. Springer-Verlag, Berlin Heidelberg New York, 2015. ISBN-13 978-3662473603.
- [4] André Sainte-Laguë. La représentation proportionnelle et les mathématiques. *Revue générale des sciences pures et appliquées*, pages 846–852, 1910.

Inhaltsverzeichnis

Modellierung der Verfassungsvorgaben	2
Erfolgswertgleichheit	2
Modellierung	2
Beste Sitzzuteilung	2
Erläuterungen	4
Hare–Niemeyer	4
d'Hondt	4
Sainte-Laguë–Schepers	5
Zuteilungsbewertung	6
Gütemaße Bezirkstag Niederbayern	7
Liste der Fragen	8
Frage 1 und Frage 2	8
Verzerrender d'Hondt	8
Widersprüchlicher Hare–Niemeyer	9
Optimaler Sainte-Laguë	10
Frage 3	11
Einflussfaktor Parteienanzahl	11
Hare–Niemeyer	12
d'Hondt	12
Sainte-Laguë–Schepers	12
Frage 4	13
Frage 5	13
Frage 6	14
Frage 8	14
Anhang	15
Berechnungen Fallbeispiele	15
Bezirkstag Niederbayern	15
Stadtrat Deggendorf	15
Stadtrat Germering	16
Berechnungen konstruiertes Beispiel	16
Anschrift	20

Index

- Überaufrundung, 4
- Abrundung, 5
- Bayerische Gemeindeordnung, 14
- Bayerische Landkreisordnung, 14
- Bayerischer Verfassungsgerichtshof
Vf. 5-V-92, 9
- BayGO, 14
- BayLKrO, 14
- BayVGH
4 BV 15.201, 14
- Beispiel
Bezirkstag Niederbayern 2013-2018, 3
Stadtrat von Deggendorf 2014-2020, 15
Stadtrat von Germering 2014-2020, 9
- Bevölkerungszuwachs-Paradoxon, 9
- BVerfGE
1, 208/246, 2
- d'Hondt, 3–10, 12, 13, 15, 16
- Deggendorf, 15
- Divisor, 5
- Divisormethode mit Abrundung, 5, 8
- Divisormethode mit Standardrundung, 6
- Erfolgswert, 6
- Erfolgswertgleichheit, 2
- Frage 1, 8
- Frage 2, 8
- Frage 3, 11
- Frage 4, 13
- Frage 5, 12, 13
- Frage 6, 14
- Frage 8, 14
- Gütemaß, 2, 6, 7, 15
- Germering, 9, 16
- globales Gütemaß, 6
- Höchstzahlen, 4, 5, 16
- Hare–Niemeyer, 3, 4, 6–10, 12, 13, 15
- Hausgrößenzuwachs-Paradoxon, 8, 9, 16
- Idealanspruch, 2, 3, 5–7
- Parteienzuwachs-Paradoxon, 9
- Popularklage, 9
- Quote, 5, 6, 11, 15
- Quotenmethode mit Ausgleich nach größten Resten, 9
- Sainte-Laguë–Schepers, 3, 5–8, 10–13, 15, 16
- Spiegelbildlichkeitsgebot, 14
- Standardrundung, 5, 10
- Stimmenzuwachs-Paradoxon, 9
- Überaufrundung, 4
- Überüberaufrundung, 3
- ungerades d'Hondtverfahren, 5
- Verwaltungsgericht München
M 7 K 15.4896, 14
- Verwaltungsgericht Regensburg
RN 3 K 14.1045, 14
RN 3 K 14.1351, 14
- Verzerrung, 8, 14
- Wählerwille, 2, 4, 6–8, 10, 11, 14

Anschrift des Verfassers

Prof. Dr. Johannes Grabmeier
Technische Hochschule Deggendorf
Dieter-Görlitz-Platz 1
94469 Deggendorf
Tel. 0991-3615-141 (d), 0991-2979584 (p), 0151-681-70756
E-Mail: johannes.grabmeier@th-deg.de

Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen im Freistaat Bayern

Prof. Dr. Johannes Grabmeier
Technische Hochschule Deggendorf

Expertenanhörung des Landtagsausschusses für
Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport
Mittwoch, 18.10.2017

- Gleicher Einfluss **einer** Wählerstimme:

$$\frac{\text{Sitzzahl}}{\text{Gesamtstimmenzahl}} = \frac{8}{182} \approx 0,0440$$

bei 182 Wählerstimmen, wenn 8 Sitze zu verteilen sind,

- Bei einer Sitzverteilung (4, 2, 1, 1, 0) für 5 Parteien Vergleich mit dem Einfluss einer **Parteistimme**:

$$\frac{\text{Sitzzahl der Partei}}{\text{Gesamtstimmenzahl der Partei}}$$

$$P_1 : 4/89 \approx 0,0449 > 0,0440,$$

$$P_2 : 2/53 \approx 0,0377 < 0,0440,$$

$$P_3 : 1/23 \approx 0,0435 < 0,0440,$$

$$P_4 : 1/9 \approx 0,1111 > 0,0440,$$

$$P_5 : 0/8 \approx 0,0000 < 0,0440.$$

Kapitel 1 Verfassungsvorgabe der gleichen Wahl

Abschnitt 1 Verfassungsvorgaben für gleiche Wahlen und Modellierung der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen

- Verfassung: diese Einflusszahlen sollten alle **gleich** sein!

- Aus den Abweichungen (quadrierte Differenzen) mit Stimmenzahlen gewichtet wird **eine** Zahl als **Gütemaß** abgeleitet!

Feststellung

Die Mathematik kann die Verfassungsvorgabe der Erfolgswertgleichheit für jede Sitzzuteilung – wie auch immer errechnet – mit einer Gütezahl bewerten, je **niedriger**, um so **besser** ist die Zuteilung gelungen.

- **Allgemein** bekannt ist, dass nach den Verfassungsvorgaben das Prinzip der „**gleichen**“ Wahl gilt.
- Daher hat bereits 1952 das Bundesverfassungsgericht daraus die **Erfolgswertgleichheit** aller Wählerstimmen abgeleitet und wie folgt definiert:
„... alle Wähler sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den **gleichen** Einfluß auf das Wahlergebnis haben“ (BVerfGE 1, 208/246)
- **Weniger** bekannt: diese Verfassungsvorgabe kann **vollständig mathematisch** modelliert werden!

Feststellung

- Der Gesetzgeber ist m.E. nach der Rezeption dieser Erkenntnisse verfassungsgemäß dazu **verpflichtet** und aufgerufen dafür zu sorgen, dass **diese** Zuteilung durch die gesetzlichen Regelungen auch wirklich **umgesetzt** wird ...
- ... und **andere** aus demokratischen Gründen **untersagt** werden.

Beispiel Bezirkstag Niederbayern III

Beispiel Bezirkstag Niederbayern III

Kapitel 1 Verfassungsvorgabe der gleichen Wahl

Abschnitt 2 Beispiel Bezirkstag Niederbayern

Feststellung

Wenn Zweifel an der gerechten Zuteilung bei Hare–Niemeyer angebracht sind, dann ist es das Verfahren von **Sainte-Laguë–Schepers**, das seit 2008 für die Wahl zum Bundestag eingesetzt wird, das dies gegebenenfalls **korrigiert** – **keinesfalls** aber d'Hondt.

Beispiel Bezirkstag Niederbayern I

Beispiel Bezirkstag Niederbayern I

- Wahl 2013: **Idealansprüche**:
CSU: 8,963, SPD: 2,948, FW: 2,148, GRÜNE: 1,026, FDP 0,432, ÖDP: 0,839, BP: 0,616
sowie Linke, REP, NPD und Piraten mit Ansprüchen $\leq 0,340$.
- Ganzzahlige Anteile werden **sofort** vergeben: $13 = 8 + 2 + 2 + 1$.
- Sitze 14-18 wurden nach Hare–Niemeyer gemäß größter Reste zugeteilt: 14. an CSU: **0,963**, 15. an SPD: **0,948**, 16. an ÖDP: **0,839**, 17. an BP: **0,616**, 18. an FDP **0,432**.
- FDP: Anspruch 0,432 ergibt 1 Sitz - mehr als verdoppelt.
 - Wählerstimmenanteil von 2,40 % $\rightarrow \frac{1}{18} = 5,56$ % der Sitze.
 - **Erfolgswert**: $\frac{5,56}{2,40} \approx 2,32$.

Kapitel 1 Verfassungsvorgabe der gleichen Wahl

Abschnitt 3 Konstruiertes Beispiel und Gütemaß

Beispiel Bezirkstag Niederbayern II

Konstruiertes Beispiel I

- **Abhilfe** durch d'Hondt? **Nein**, denn bei CSU:
 - Anspruch **8,963** gibt dann **11** Sitze – **Überüberaufundung!**
 - 0 für BP und 0 die FDP.
 - Aus **Bruchteilsanspruch** der CSU von 0,963 Sitzen würden sogar 3 Sitze – mehr als das **Dreifache!**
- **Dennoch**: Sitzgewinn der FDP bei H-N ist **kritisch** zu hinterfragen.
- Bestätigende Antwort durch **Sainte-Laguë–Schepers**: CSU 10, FDP 0, BP 1.

- Anhand des **konstruierten** Beispiels mit einer Wahl mit 182 Stimmen, 5 Parteien und 8 Sitzen werden in der ausgearbeiteten Stellungnahme die verschiedenen Zuteilungsverfahren und ihre Berechnungsvarianten **erläutert**.
- **Stimmenverteilung**: (89, 53, 23, 9, 8),
- **Stimmenanteile**: (48,90%, 29,12%, 12,64%, 4,95%, 4,49%),
- **Idealansprüche** an Sitzen: (3,91; 2,33; 1,01; 0,40; 0,35)
- **Sitzverteilung** nach Hare-Niemeyer: (4, 2, 1, 1, 0).

Konstruiertes Beispiel II

- **Berechtigte** Kritik der CSU an Hare-Niemeyer:
 - P_4 : 9 Stimmen – ein Mandat; aber P_2 : 53 Stimmen – fast **sechsmal** so viel – nur 2 Mandate;
 - P_1 : fast **zehnmal** soviel Stimmen wie P_4 – Mandatsverhältnis 4:1;
 - P_3 und P_4 – Stimmenverhältnis 23 : 9 \approx 2,56 – Mandatsverhältnis; 1 : 1 = 1,
 - P_4 : knapp 5% Stimmenanteil, aber 12,5 % der Sitze – mehr als das **2,5-fache!**

9/28

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- **Erfolgswert** einer Stimme für Partei 1:

12/28

Konstruiertes Beispiel: Gütemaß I

- Drei **verschiedene** Ergebnisse:
 - Hare-Niemeyer: (4, 2, 1, 1, 0).
 - d'Hondt: (5, 2, 1, 0, 0).
 - Sainte-Laguë–Schepers: (4, 3, 1, 0, 0).
- Welches ist nun gemäß **Verfassungsvorgabe** das beste?
- Oben: schon einige **Vergleiche**, aber ...
- ... das reicht nicht aus: alle Verhältnisse und alle Wählerstimmen müssen **gleichzeitig** betrachtet werden!

10/28

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- **Erfolgswert** einer Stimme für Partei 1:

$$\frac{\text{Mandatsanteil}}{\text{Stimmenanteil}}$$

12/28

Konstruiertes Beispiel: Gütemaß II

Feststellung

Die Mathematik fasst alle Einzelbeobachtungen für alle Wählerstimmen im Sinne der Erfolgswertgleichheit zu **einer** Zahl, dem **Gütemaß** einer Sitzverteilung zusammen.

11/28

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- **Erfolgswert** einer Stimme für Partei 1:

$$\frac{4}{8} \text{ Stimmenanteil}$$

12/28

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte
Beispiel

- **Erfolgswert** einer Stimme für Partei 1:

$$\frac{4}{\frac{89}{182}}$$

12/28

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte
Beispiel

- **Erfolgswert** einer Stimme für Partei 1:

$$1,022$$

12/28

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte
Beispiel

- **Erfolgswert** einer Stimme für Partei 1:

$$\frac{0,5}{\frac{89}{182}}$$

12/28

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte
Beispiel

- Abstand des **Erfolgswert** einer Stimme für Partei 1 vom Wert 1:

$$(1,022 - 1)$$

12/28

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte
Beispiel

- **Erfolgswert** einer Stimme für Partei 1:

$$\frac{0,5}{\frac{89}{182}} \approx \frac{0,500}{0,489}$$

12/28

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte
Beispiel

- **Quadrierter** Abstand des Erfolgswert von der 1 für **eine** Stimme für Partei 1:

$$(1,022 - 1)^2$$

12/28

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- **Quadrierter** Abstand des Erfolgswert von der 1 für **eine** Stimme für Partei 1:

$$0,022^2$$

12/28

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- **Gütemaß** der Sitzzuteilung nach Hare-Niemeyer mit den Erfolgswerten der Stimmen für Partei 1:

$$0,045$$

12/28

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- **Quadrierter** Abstand des Erfolgswert von der 1 für **eine** Stimme für Partei 1:

$$0,0005$$

12/28

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- dazu kommen nun die Werte für die Partei 2:

$$0,045 + 53 \cdot \left(\frac{\frac{2}{8}}{\frac{53}{182}} - 1 \right)^2$$

12/28

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- Summe der **quadrerten** Abstände des Erfolgswert von der 1 für **alle** Stimmen für Partei 1:

$$89 \cdot 0,0005 \approx 0,045$$

12/28

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- dazu kommen nun die Werte für die Partei 2:

$$0,045 + 53 \cdot \left(\frac{0,250}{0,291} - 1 \right)^2$$

12/28

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte
Beispiel

- dazu kommen nun die Werte für die Partei 2:

$$0,045 + 53 \cdot (0,858 - 1)^2$$

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte
Beispiel

- dazu kommen nun die Werte für die Partei 2:

$$0,045 + 1,061$$

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte
Beispiel

- dazu kommen nun die Werte für die Partei 2:

$$0,045 + 53 \cdot (-0,142)^2$$

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte
Beispiel

- Gütemaß der Sitzzuteilung nach Hare-Niemeyer mit den Erfolgswerten der Stimmen für Parteien 1 und 2:

$$0,045 + 1,061 = 1,106$$

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte
Beispiel

- dazu kommen nun die Werte für die Partei 2:

$$0,045 + 53 \cdot 0,020$$

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte
Beispiel

- dazu kommen nun die Werte für die Partei 3:

$$1,106 + 23 \cdot \left(\frac{1}{\frac{8}{23} - 1} - 1 \right)^2$$



Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- dazu kommen nun die Werte für die Partei 3:

$$1,106 + 23 \cdot (0,989 - 1)^2$$



Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- dazu kommen nun die Werte für die Partei 4:

$$1,109 + 9 \cdot \left(\frac{1}{\frac{8}{9}} - 1 \right)^2$$



Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- dazu kommen nun die Werte für die Partei 3:

$$1,106 + 0,003 = 1,109$$



Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- dazu kommen nun die Werte für die Partei 4:

$$1,109 + 9 \cdot \left(\frac{0,125}{0,049} - 1 \right)^2$$



Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- Gütemaß der Sitzzuteilung nach Hare-Niemeyer mit den Erfolgswerten der Stimmen für Parteien 1, 2 und 3:

$$1,109$$



Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- dazu kommen nun die Werte für die Partei 4:

$$1,109 + 9 \cdot (2,538 - 1)^2$$



Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- dazu kommen nun die Werte für die Partei 4:

$$1,109 + 9 \cdot (1,538)^2$$



Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- Gütemaß der Sitzzuteilung nach Hare-Niemeyer mit den Erfolgswerten der Stimmen für Parteien 1 - 4:

$$22,116$$



Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- dazu kommen nun die Werte für die Partei 4:

$$1,109 + 9 \cdot 2,334$$



Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- dazu kommen schließlich auch noch die Werte für die Partei 5:

$$22,116 + 8 \cdot \left(\frac{0}{8} - 1 \right)^2$$



Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- dazu kommen nun die Werte für die Partei 4:

$$1,109 + 21,007 = 22,116$$



Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- dazu kommen schließlich auch noch die Werte für die Partei 5:

$$22,116 + 8 \cdot 1$$



Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- dazu kommen schließlich auch noch die Werte für die Partei 5: Gütemaß der Sitzzuteilung (4, 2, 1, 1, 0) nach Hare-Niemeyer mit den Erfolgswerten aller Stimmen:

30, 116

12/28

Gütemaße für die Sitzzuteilungen beim Bezirkstag von Niederbayern

- Genauso beim Bezirkstag von Niederbayern:

$156.117,6_{(11,3,2,1,0,1,0),d'H} > 124.319,5_{(9,3,2,1,1,1,1),HN} > 112.659,2_{(10,3,2,1,0,1,1),StL-Sch}$

- Die Ergebnisse sind **kein** Zufall!
- **Sainte-Laguë–Schepers** gewinnt immer, Hare-Niemeyer oder d'Hondt belegen immer die hinteren Plätze.
- **Mehr noch:** Es kann **keine** bessere Sitzzuteilung gemäß der **Verfassungsvorgabe** der Erfolgswertgleichheit geben – als die durch Sainte-Laguë–Schepers berechnete!

13/28

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- Gütemaß der Sitzzuteilung (4, 2, 1, 1, 0) nach Hare-Niemeyer mit den Erfolgswerten aller Stimmen:

30, 116

- genauso die Berechnung des Gütemaßes der Sitzzuteilung (5, 2, 1, 0, 0) nach d'Hondt mit den Erfolgswerten aller Stimmen:

24, 947,

12/28

Kapitel 2 Verfassungsvorgabe der gleichen Wahl

Abschnitt 1 Vor- und Nachteile von Sitzzuteilungen, Wählerwille

14/28

Berechnung der Gütemaße für das konstruierte Beispiel

- Gütemaß der Sitzzuteilung (4, 2, 1, 1, 0) nach Hare-Niemeyer mit den Erfolgswerten aller Stimmen:

30, 116

- genauso die Berechnung des Gütemaßes der Sitzzuteilung (5, 2, 1, 0, 0) nach d'Hondt mit den Erfolgswerten aller Stimmen:

24, 947,

- am besten das Gütemaßes der Sitzzuteilung (4, 3, 1, 0, 0) nach Sainte-Laguë–Schepers mit den Erfolgswerten aller Stimmen:

21, 436.

12/28

Vor- und Nachteile von Sitzzuteilungen, Wählerwille I

Frage 1

Welche Sitzzuteilungen sind im Rahmen des Bayerischen Kommunalwahlrechts denkbar? Welche Vor- und Nachteile haben die jeweiligen Sitzzuteilungsverfahren hinsichtlich der Repräsentation von Parteien und Wählergruppen?

Frage 2

Durch welches Sitzzuteilungsverfahren wird der Wählerwille am besten abgebildet (bitte Erläuterungen mit Beispielrechnungen für Bezirkstage, Kreistage und für Stadt-/Gemeinderäte anhand unterschiedlicher Ratsgrößen)?

15/28

Vor- und Nachteile von Sitzuteilungen, Wählerwille II

Zusammenfassende Feststellungen

- 1 d'Hondt ist **verzerrend** zu Gunsten großer Parteien und zu Lasten der kleinen Parteien – und daher demokratisch nicht mehr zu verantworten.
- 2 Hare–Niemeyer ist zwar nicht verzerrend, ist aber voll von **Widersprüchen** in sich wie beispielsweise das **Hausgrößenzuwachs-Paradoxon**.
- 3 Sainte-Laguë–Schepers hingegen ist **nicht verzerrend**, hat **keine** Paradoxien und erfüllt die **Vorgabe** des **Grundgesetzes** von der **Gleichheit** der Wahl, die sich in der möglichst guten Erfolgswertgleichheit jeder Wählerstimme zeigt, mathematisch bewiesen in der **bestmöglichen** Weise und wird daher seit 2008 bei der Wahl zum Bundestag eingesetzt. Der Wählerwille wird bestmöglich in die Sitzverteilung umgesetzt.

16/28

Der Deggendorfer Stadtrat mit d'Hondt

- Teiler $d := 8567,30$, Idealanspruch:
[19, 195; 6, 005; 5, 467; 2, 935; 2, 496; 2, 344; 1, 048; 0, 510]
aktuelle Sitzverteilung: [19; 6; 5; 2; 2; 2; 1; 0] – 37 Sitze
- Teiler $d' := 8382$, aktueller Anspruch:
[19, 62; 6, 14; 5, 59; **3, 00**; 2, 55; 2, 40; 1, 07; 0, 52]
aktuelle Sitzverteilung: [19; 6; 5; **3**; 2; 2; 1; 0] – 38 Sitze
- Teiler $d' := 8222$, aktueller Anspruch
[**20, 00**; 6, 26; 5, 70; 3, 06; 2, 60; 2, 44; 1, 09; 0, 53]
aktuelle Sitzverteilung: [20; 6; 5; 3; 2; 2; 1; 0] – 39 Sitze
- Teiler $d' := 7831$, aktueller Anspruch
[**21, 00**; 6, 57; 5, 98; 3, 21; 2, 73; 2, 56; 1, 15; 0, 56]
aktuelle Sitzverteilung: [21; 6; 5; 3; 2; 2; 1; 0] – 40 Sitze

18/28

Divisormethode mit Abrund.: verzerrender d'Hondt I

- **Bevorzugt** große Parteien **einseitig**.
- Unvermeidliche Besser- und Schlechterstellungen von Parteien werden **nicht** zufällig auf Grund des **Wählerwillens** entschieden, sondern zu **Lasten** der kleineren Parteien.
- Grund: bei Verkleinerung des Divisors wachsen Ergebnisse bei **größeren** Parteien **schneller**.
- Deggendorfer Stadtrat, H-N liefert wie SL-Sch die Sitzverteilung [19; 6; 5; 3; 3; 2; 1; 1] der 40 Sitze.

17/28

Der Deggendorfer Stadtrat mit d'Hondt

- Teiler $d := 8567,30$, Idealanspruch:
[19, 195; 6, 005; 5, 467; 2, 935; 2, 496; 2, 344; 1, 048; 0, 510]
aktuelle Sitzverteilung: [19; 6; 5; 2; 2; 2; 1; 0] – 37 Sitze
- Teiler $d' := 8382$, aktueller Anspruch:
[19, 62; 6, 14; 5, 59; **3, 00**; 2, 55; 2, 40; 1, 07; 0, 52]
aktuelle Sitzverteilung: [19; 6; 5; **3**; 2; 2; 1; 0] – 38 Sitze
- Teiler $d' := 8222$, aktueller Anspruch
[**20, 00**; 6, 26; 5, 70; 3, 06; 2, 60; 2, 44; 1, 09; 0, 53]
aktuelle Sitzverteilung: [20; 6; 5; 3; 2; 2; 1; 0] – 39 Sitze
- Teiler $d' := 7831$, aktueller Anspruch
[**21, 00**; 6, 57; 5, 98; 3, 21; 2, 73; 2, 56; 1, 15; 0, 56]
aktuelle Sitzverteilung: [21; 6; 5; 3; 2; 2; 1; 0] – 40 Sitze

18/28

Der Deggendorfer Stadtrat mit d'Hondt

- Teiler $d := 8567,30$, Idealanspruch:
[19, 195; 6, 005; 5, 467; 2, 935; 2, 496; 2, 344; 1, 048; 0, 510]
aktuelle Sitzverteilung: [19; 6; 5; 2; 2; 2; 1; 0] – 37 Sitze
- Teiler $d' := 8382$, aktueller Anspruch:
[19, 62; 6, 14; 5, 59; **3, 00**; 2, 55; 2, 40; 1, 07; 0, 52]
aktuelle Sitzverteilung: [19; 6; 5; **3**; 2; 2; 1; 0] – 38 Sitze
- Teiler $d' := 8222$, aktueller Anspruch
[**20, 00**; 6, 26; 5, 70; 3, 06; 2, 60; 2, 44; 1, 09; 0, 53]
aktuelle Sitzverteilung: [20; 6; 5; 3; 2; 2; 1; 0] – 39 Sitze
- Teiler $d' := 7831$, aktueller Anspruch
[**21, 00**; 6, 57; 5, 98; 3, 21; 2, 73; 2, 56; 1, 15; 0, 56]
aktuelle Sitzverteilung: [21; 6; 5; 3; 2; 2; 1; 0] – 40 Sitze

18/28

Der Deggendorfer Stadtrat mit d'Hondt

- Teiler $d := 8567,30$, Idealanspruch:
[19, 195; 6, 005; 5, 467; 2, 935; 2, 496; 2, 344; 1, 048; 0, 510]
aktuelle Sitzverteilung: [19; 6; 5; 2; 2; 2; 1; 0] – 37 Sitze
- Teiler $d' := 8382$, aktueller Anspruch:
[19, 62; 6, 14; 5, 59; **3, 00**; 2, 55; 2, 40; 1, 07; 0, 52]
aktuelle Sitzverteilung: [19; 6; 5; **3**; 2; 2; 1; 0] – 38 Sitze
- Teiler $d' := 8222$, aktueller Anspruch
[**20, 00**; 6, 26; 5, 70; 3, 06; 2, 60; 2, 44; 1, 09; 0, 53]
aktuelle Sitzverteilung: [20; 6; 5; 3; 2; 2; 1; 0] – 39 Sitze
- Teiler $d' := 7831$, aktueller Anspruch
[**21, 00**; 6, 57; 5, 98; 3, 21; 2, 73; 2, 56; 1, 15; 0, 56]
aktuelle Sitzverteilung: [21; 6; 5; 3; 2; 2; 1; 0] – 40 Sitze

18/28

Dvisormethode mit Abrund.: verzerrender d'Hondt I

- Dass diese **Verzerrung** des **Wählerwillens systematisch** auftritt, ist mathematisch bewiesen.
- **Keinesfalls** ein „bewährtes Sitzverteilungsverfahren bei Kommunalwahlen“ (CSU)
- Aus gutem Grund wurde es vom Bayerischen Landtag 2010 für die Kommunalwahlen **abgeschafft**.
- VerfGH Bayern 1992 (VF. 5-V-92): **verfassungswidrig** bei 7-facher Anwendung in den Regierungsbezirken.
- Wegen Verzerrung verfassungsmäßig **nicht** mehr haltbar: einmal Verzerrung gut, siebenmal nicht mehr?
- Notwendig und zu erwarten: **Vollständige Rezeption** der mathematischen Erkenntnisse durch die Gerichte.

19/28

Quotenmethode mit Ausgleich nach größten Resten: Hare–Niemeyer in sich widersprüchlich II

- FDP hat nun Anspruch von 1,004, wieder drei nach Resten zu vergeben an
- FW-UBG mit 2,785, an CSU mit jetzt 21,713 und die Grünen mit 5,600 – vorher 5,463 –
- während ÖDP/Parteiliste mit 1,548 – nun erst der viertgrößte Rest – **leer** ausgehen.
- Daher demokratisch **nicht** zu akzeptieren!
- Durch **Stellschraube** der Ausschussgrößen für beschließende Ausschüsse des Gemeinderats Einladung zum **Missbrauch!**
- Aussage Hare–Niemeyer **bevorzuge** kleine Parteien, ist im Allgemeinen **falsch**.

22/28

Dvisormethode mit Abrund.: verzerrender d'Hondt II

- Erfolgreiche **Popularklage** bei Wiedereinführung zu erwarten.
- Es geht immer **besser** als mit d'Hondt!
- BayVerwGH 2004: **unzulässig** bei Ausschussbesetzungen, wenn Überaufwendungen vorliegen, also Zusatzregeln notwendig.

20/28

Quotenmethode mit Ausgleich nach größten Resten: Hare–Niemeyer in sich widersprüchlich III

- Bei **berechtigter** Kritik: **Korrektur** durch Sainte-Laguë–Schepers.

23/28

Quotenmethode mit Ausgleich nach größten Resten: Hare–Niemeyer in sich widersprüchlich I

- **Nicht** verzerrend, hält **Idealrahmen** ein: immer nächste ganze Zahl zum Idealanspruch. Daher auf jeden Fall daher **deutlich besser** als d'Hondt.
- Jedoch keine Zukunftsperspektive wegen vieler **Paradoxien**.
- **Hausgrößenzuwachs-Paradoxon**:
 - Germering: 41 Stadträte statt 40, dann **fällt** der zweite Sitz von ÖDP/Parteiliste wieder **weg!**
 - bei 40 drei Restmandate an FDP 0,980, der FW-UBG 2,717 und der ÖDP/Parteiliste 1,510.
 - bei 41 wird durch eine kleinere Quote dividiert, größere Parteien **überholen** kleinere:

21/28

Mathematisch bewiesen: Sainte-Laguë–Schepers bildet den Wählerwillen bestmöglich ab I

- Teilen und kaufmännisch Runden – das Auf und Ab kann jede Partei **gleichermaßen** treffen.
- „**ungerader d'Hondt**“: Höchstzahlen nach Division durch 1, 3, 5, ... statt nach Division durch 1, 2, 3, ... wie bei d'Hondt.
- Seit 2008: bei der **Bundestagswahl** eingesetzt – und das aus gutem Grund!
- Denn es hat **keinerlei** Defizite wie d'Hondt und Paradoxien wie Hare–Niemeyer – im Gegenteil!
- Es erfüllt die **Erfolgswertgleichheit** jeder einzelnen Wählerstimme und damit den **Gleichheitsauftrag** bei Wahlen durch das Grundgesetz **mathematisch bewiesen** bestmöglich.

24/28

Mathematisch bewiesen: Sainte-Laguë–Schepers bildet den Wählerwillen bestmöglich ab II

Satz Sainte-Laguë 1910

- Das Verfahren von Sainte-Laguë–Schepers berechnet immer die Sitzverteilung, deren Gütemaß **bestmöglich minimal** ist.
- Es liefert damit immer **die** Verteilung, die am **besten** den **Wählerwillen** gemäß der Verfassungsvorgaben der Gleichheit der Wahl, **umsetzt**.
- Alle **anderen** Verfahren liefern im Allgemeinen **schlechtere** Sitzverteilungen.

25 / 28

Mathematisch bewiesen: Sainte-Laguë–Schepers bildet den Wählerwillen bestmöglich ab V

Resümee

- Geäußerte (und anderweitige) **Kritik** an Hare-Niemeyer ist **berechtigt**, Lösung ist aber **keinesfalls** ein Rückkehr zu d'Hondt, sondern nur zu Sainte-Laguë–Schepers.
- Sainte-Laguë–Schepers liefert in vielen praktischen Fällen das **gleiche Ergebnis** wie Hare-Niemeyer,
- wenn Kritik an einer Zuteilung von Hare-Niemeyer **berechtigt** ist, dann **korrigiert** das das abweichende Ergebnis von Sainte-Laguë–Schepers
- Sainte-Laguë–Schepers gibt immer das **beste** Ergebnis hinsichtlich der **Erfolgswertgleichheit** und ebenso hinsichtlich der **Proportionalität**.

28 / 28

Mathematisch bewiesen: Sainte-Laguë–Schepers bildet den Wählerwillen bestmöglich ab III

- Es gibt also **keinen** Grund mehr, dieses Verfahren nicht bei **allen** Wahlen **vorzuschreiben**.
- **Zurecht** sagt die CSU:
*„Hier geht es **nicht** um Politik, sondern um **Mathematik**.“*
 und weiter:
*„Gerecht heißt in diesem Zusammenhang, den **Wählerwillen** möglichst **exakt** in Sitze umzurechnen und **nicht** mit Nachkommastellen Politik zu machen.“*
- Die **Mathematik** gibt die **gewünschte** Antwort: Mit dem Verfahren von Sainte-Laguë–Schepers wird der **Wählerwille** **möglichst exakt** und gerecht in **Sitze umgerechnet**.

26 / 28

Mathematisch bewiesen: Sainte-Laguë–Schepers bildet den Wählerwillen bestmöglich ab IV

- Gerichte verkennen **bislang** diese Optimalität, da – weil der Idealanspruch praktisch nicht erreicht werden kann – sie zu Unrecht annehmen, dass **alle** Verfahren gleich defizitär sind.

Hans-Detlef Horn:

„Aus der Tatsache unvermeidbarer Erfolgswertungleichheiten zu schließen, dass auch vermeidbare Erfolgswertungleichheiten kein Problem seien, ist schon ein denkgesetzliche Kühnheit.“

27 / 28



RUPRECHT-KARLS-UNIVERSITÄT HEIDELBERG
INSTITUT FÜR STAATSRECHT
VERFASSUNGSLEHRE UND RECHTSPHILOSOPHIE
Direktor Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Stellungnahme

**im Rahmen der Anhörung des
Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport**

zum Thema

„Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen im Freistaat“

am Mittwoch, den 18. Oktober 2017 im Bayerischen Landtag

Fragenkatalog

1. Welche Sitzzuteilungsverfahren sind im Rahmen des Bayerischen Kommunalwahlrechts denkbar? Welche Vor- und Nachteile haben die jeweiligen Sitzzuteilungsverfahren hinsichtlich der Repräsentation von Parteien und Wählergruppen?

Das System der Kommunalwahlen, wie es in Bayern besteht, schränkt die Auswahl zwischen unterschiedlichen Sitzzuteilungsverfahren nicht ein. Es erscheint daher im Grundsatz möglich, auf jedes der bekannten Sitzzuteilungsverfahren zurückzugreifen. Die drei in der Praxis etablierten Verfahren sind hierbei das sog. Divisorverfahren mit Abrunden (sog. d'Hondt'sches Höchstzahlverfahren), das Divisorverfahren mit Standardrundung (sog. Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren) sowie das Quotenverfahren mit Restausgleich nach größten Bruchteilen (sog. Hare/Niemeyer-Verfahren).

a) Divisorverfahren mit Abrunden (d'Hondt'sches Höchstzahlverfahren)

Beim sog. d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren wird die Sitzzuteilung berechnet, indem die Anzahl der auf einen Wahlvorschlag entfallenen Stimmen nacheinander durch 1, 2, 3, 4, usw. geteilt wird. Listen, denen es nicht gelingt, ein eventuelles Sperrquorum zu überwinden, bleiben dabei von vornherein unberücksichtigt. Die sich ergebenden Quotienten (so genannte Höchstzahlen) werden der Größe nach absteigend geordnet, bis deren Reihung so viele Elemente enthält, wie Sitze zu vergeben sind. Da nun jede gelistete Höchstzahl für einen zu vergebenden Sitz steht, erfolgt die Zuordnung der zu vergebenden Mandate, indem die Höchstzahlen erneut den Wahlvorschlägen zugeordnet werden, aus deren Stimmenanzahl sie errechnet wurden.

b) Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren)

Beim sog. Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren, das auch für die Bundestagswahlen Anwendung findet, erfolgt die Umrechnung von Wählerstimmen und Parlamentssitze dadurch, dass die Zahl der von einer Parteiliste erhaltenen Stimmen durch einen Zuteilungsdivisor geteilt wird. Jede Liste erhält dabei so viele Sitze, wie sich nach Teilung der Summe ihrer erhaltenen Stimmen durch diesen Zuteilungsdivisor ergeben. Der Zuteilungsdivisor ist dabei so zu bestimmen, dass insgesamt so viele Sitze auf die Landeslisten entfallen, wie Sitze zu vergeben sind. Dazu wird zunächst die Gesamtzahl der Zweitstimmen aller zu berücksichtigenden Listen durch die Zahl der zu vergebenden Sitze geteilt. Entfallen danach mehr Sitze auf die Landeslisten, als Sitze zu vergeben sind, ist der Zuteilungsdivisor so heraufzusetzen, dass sich bei der Berechnung die zu vergebende Sitzzahl ergibt; entfallen zu wenig Sitze auf die Landeslisten, ist der Zuteilungsdivisor entsprechend herunterzusetzen. Sofern sich bei der anschließenden Teilung Zahlenbruchteile ergeben, so werden

Zahlenbruchteile unter 0,5 auf die darunter liegende ganze Zahl abgerundet, solche über 0,5 werden auf die darüber liegende ganze Zahl aufgerundet.

c) Quotenverfahren mit Restausgleich nach größten Bruchteilen (Hare/Niemeyer-Verfahren)

Beim sog. Hare/Niemeyer-Verfahren erfolgt die Sitzzuteilung dadurch, dass in einem ersten Schritt die auf eine Liste entfallenen Stimmen durch die Gesamtstimmenzahl (ohne ungültige Stimmen und Enthaltungen) dividiert werden und anschließend mit der Zahl der insgesamt zu vergebenden Sitze multipliziert werden. Die sich als Ergebnis hieraus ergebende Zahl, die auch als Quote bezeichnet wird, wird sodann den Wahlvorschlägen sodann in der Reihenfolge der größten Nachkommanteile der Quoten zugeteilt.

d) Vor- und Nachteile der jeweiligen Verfahren hinsichtlich der Repräsentation von Parteien und Wählergruppen

Betrachtet man die Vor- und Nachteile dieser Verfahren im Hinblick auf die Repräsentation der Parteien und Wahlgruppen, so zeigt sich für das d'Hondt'sche Höchstzahlverfahren, dass dieses Verfahren stärkeren Wahlvorschlägen Vorteile bei der Sitzzuteilung verschafft. Es führt insofern zu einer Verzerrung der Repräsentation zu Lasten weniger starker Parteien (*Pukelsheim*, Sitzzuteilungsmethoden, 2016, S. 31). Diese Verzerrungen werden durch die anderen beiden Verfahrensoptionen weitestgehend vermieden, insbesondere das Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren führt zu einer Optimierung der Erfolgswertgleichheit und damit der Repräsentation.

Das Hare/Niemeyer-Verfahren leidet daneben darunter, dass es zuweilen zu Paradoxien führt (ausführlich *Pukelsheim*, Divisor oder Quote? Zur Mathematik von Mandatsverteilungen bei Verhältniswahlen, 1998, abrufbar unter <http://www.wahlrecht.de/doku/re392.pdf>). Im Hinblick auf die Repräsentation sind insbesondere zwei dieser Paradoxien relevant. So kann eine Partei erstens durch eine Erhöhung der Gesamtzahl zu vergebender Sitze bei gleicher Stimmenverteilung einen Sitz verlieren (sog. Alabama-Paradox). Zweitens kann eine Partei bei einer Reduzierung der Gesamtparteienzahl trotz selbem Stimmergebnis einen Sitz verlieren. Die hierfür erforderliche Variabilität in der Gesamtparteienzahl entsteht insbesondere durch Sperrklauseln und ist folglich insbesondere dann relevant, wenn eine solche rechtlich vorgesehen ist.

Da es sich bei dem Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren um ein Divisor- und nicht um ein Quotenverfahren handelt, vermeidet das Verfahren diese Paradoxie. Es hat im Hinblick auf die Repräsentation allenfalls den Nachteil, dass es nicht sicherstellt, dass sich eine absolute Stimmenmehrheit stets in einer absoluten Sitzmehrheit widerspiegelt (dazu sowie zu

Lösungsmöglichkeiten durch eine sog. Mehrheitsklausel *Pukelsheim/Maier*, Eine schonende Mehrheitsklausel für die Zuteilung von Ausschusssitzen, 2005, abrufbar unter www.math.uni-augsburg.de/emeriti/pukelsheim/2005Berlin/StellungnahmePukMai.pdf).

2. Durch welches Sitzzuteilungsverfahren wird der Wählerwille am besten abgebildet?

In der Wahlmathematik ist grundsätzlich anerkannt, dass das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers der Gleichheit der Wahl am besten gerecht wird, weil es die Gleichheit des Erfolgswerts der von den Wählern abgegebenen Stimmen optimal – wenngleich nicht perfekt – verwirklicht (siehe u.a. *Pukelsheim*, ZfP 47 [2000], 239, 246 f., 272; *ders.*, DÖV 2004, 405, 409 f.; *ders.*, DVBl. 2008, 889, 891 m.w.N.). Dies in Rechenbeispielen zu belegen, bleibt indes der wahlmathematischen Forschung überlassen, auf die daher auch hier verwiesen wird (siehe die soeben zitierten Beiträge).

Um eventuelle Missverständnisse zu vermeiden, ist bereits hier darauf hinzuweisen, dass aus rechtlicher Perspektive die mathematisch möglichst erfolgswertgleiche Abbildung der abgegebenen Stimmen nicht das alleinige legitime Ziel wahlrechtlicher Vorgaben ist, v.a. deshalb, weil das Wahlrecht weitere verfassungsrechtlich legitime Ziele verfolgen kann, und weil der Gesetzgeber über Spielräume bei der Auswahl der Sitzzuteilungsverfahren verfügt; dazu dann unten näher.

3. Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Größe der Gemeinderäte, Kreis- und Bezirkstage und der nötigen Zahl der Stimmen, um in das jeweilige Gremium einzuziehen? Welche Unterschiede bestehen gegebenenfalls zu anderen Bundesländern?

a) Zusammenhang zwischen Ratsgröße und erforderlicher Stimmzahl

Unter der Annahme, dass – wie derzeit – eine rechtlich normierte Sperrklausel bei den Kommunalwahlen nicht besteht, wird die Zahl der Stimmen, die erforderlich ist um in die gewählte Vertretungskörperschaft einzuziehen, allein durch die sog. faktische Sperrklausel bestimmt. Bei der faktischen Sperrklausel handelt es sich um ein natürliches Quorum, das zwar einem jeden Wahlsystem immanent ist, dabei allerdings von drei Faktoren abhängt: dem Sitzzuteilungsverfahren, der Anzahl der zu verteilenden Sitze sowie der Anzahl der beteiligten Parteien. Die Einzelheiten der Berechnung sind mathematisch sehr komplex (siehe im Detail *Pukelsheim*, Sitzzuteilungsmethoden, 2016, S. 41 ff.). Allerdings lässt sich für Wahlsysteme, die die Umrechnung von Wählerstimmen in Parlamentssitze nach der Hare/Niemeyer-Methode vorsehen, allgemein feststellen, dass die Anzahl der für den Einzug einer Partei in die zu wählende Vertretungskörperschaft erforderlichen Stimmen mit zunehmender Anzahl zu vergebender Sitze (bei gleichbleibender Anzahl abgegebener

Stimmen) abnimmt. Für die Größe der Gemeinde- und Kreisräte sowie der Bezirkstage – in allen Fällen findet das Hare/Niemeyer-Verfahren Anwendung – gilt demnach *ceteris paribus*: Je größer die Anzahl der zu vergebenden Sitze, desto kleiner die faktische Sperrklausel und desto geringer die Zahl der für die Sitzzuteilung erforderlichen Stimmen.

b) Unterschiede zu anderen Bundesländern

Dieser Zusammenhang gilt auch für andere Bundesländer und hat im Grundsatz auch für die übrigen Sitzzuteilungsmethoden Bestand. Dennoch können sich Unterschiede im Hinblick auf die faktische Sperrklausel ergeben, sofern in anderen Bundesländern die Sitzzuteilung nach der d'Hondt-Methode (wie in Sachsen) oder dem Sainte-Lague-Verfahren vorgenommen wird (wie unter anderem in Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg). Denn die faktische Sperrklausel ist – die gleiche Größe des zu wählenden Rats unterstellt – insbesondere bei dem Verfahren nach d'Hondt, aber auch bei demjenigen nach Hare-Niemeyer regelmäßig höher als bei dem (modifizierten) Sainte-Lague-Verfahren (entsprechender Überblick bei *Fehndrich, Faktische Sperrwirkung, 2016*, abrufbar unter <http://www.wahlrecht.de/verfahren/faktische-sperrklausel.html>).

Darüber hinaus variiert in den Bundesländern auch die Größe der zu wählenden Gemeinde-, Kreis- und Bezirksvertretungen, was die Höhe der faktischen Sperrklausel ebenfalls beeinflusst. In Bayern variiert die Größe dabei je nach Einwohnerzahl der Gemeinde bzw. des Landkreises oder Bezirks zwischen 8 und 80 Sitzen. Damit bewegt sich die Größe der bayerischen Kommunalvertretungen bei absoluter Betrachtung im bundesweiten Vergleich im oberen Drittel (zum Vergleich: In Baden-Württemberg zwischen 8 und 60 Sitzen; in Brandenburg zwischen 8 und 56 Sitzen; Stadtbürgerschaft Bremen 68 Sitze; in Hessen zwischen 15 und 105 Sitzen; in Mecklenburg-Vorpommern zwischen 7 und 53 Sitzen; in Niedersachsen zwischen 6 und 66 Sitzen; in Nordrhein-Westfalen zwischen 20 und 90 Sitzen; in Sachsen zwischen 8 und 60 Sitzen; in Schleswig-Holstein zwischen 7 und 49 Sitzen; in Thüringen zwischen 6 und 50 Sitzen). Für die faktische Sperrklausel von Bedeutung ist allerdings das Verhältnis von Gesamtzahl zu vergebender Sitze und Gesamtstimmenzahl. Ein pauschaler Vergleich zwischen den Bundesländern wird deshalb schon dadurch erschwert, dass schon innerhalb der jeweiligen Bundesländer aufgrund des degressiv proportionalen Anstiegs der Ratsgröße im Verhältnis zur Gemeindegröße merkliche Unterschiede hinsichtlich der faktischen Sperrklausel bestehen.

In grober Annäherung Aufschluss über die relative Größe der faktischen Sperrklausel im bayerischen Kommunalwahlrecht mag ein Vergleich der Bundesländer in Bezug auf das Verhältnis von Einwohnerzahl einer Gemeinde und Größe ihrer Vertretungskörperschaft geben. Wie die – notwendigerweise exemplarische – Auswertung in der nachfolgenden Tabelle zeigt, bewegt sich Bayern insofern im bundesweiten Vergleich im Mittelfeld. Dabei ist allerdings zu beachten, dass das Verhältnis von Einwohnerzahl und Größe der

Vertretungskörperschaft ein allenfalls grober Proxy für die Größe der faktischen Sperrklausel darstellt. Insbesondere die Anzahl nicht wahlberechtigter Einwohner und die Höhe der Wahlbeteiligung können auch hier noch zu Abweichungen führen. Zudem vernachlässigt die Aufstellung, dass gerade auch das Sitzzuteilungsverfahren und die Anzahl der beteiligten Parteien Auswirkungen auf die Sperrklausel haben.

Bundesland	Zahl der Kommunalvertreter in Gemeinde mit 10.000 Einwohnern	Zahl der Kommunalvertreter in Gemeinde mit 50.000 Einwohnern	Zahl der Kommunalvertreter in Gemeinde mit 100.000 Einwohnern
Bayern	20	40	44
Baden-Württemberg	18	32	40
Brandenburg	18	40	40 (in kreisfreien Städten 46)
Hessen	31	45	59
Mecklenburg-Vorpommern	21	37	45
Nordrhein-Westfalen	32	44	50
Saarland	27	51	57
Sachsen	18	34	48
Schleswig-Holstein	19	39	39 (in kreisfreien Städten 43)
Thüringen	20	36	42

4. Sind bei einem Sitzzuteilungsverfahren nach d'Hondt Listenverbindungen verfassungsrechtlich zwingend zuzulassen?

Listenverbindungen wie sie Art. 26 des Bayerischen Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes ermöglicht, haben zur Folge, dass die verbundenen Listen bei der Sitzzuteilung zunächst als einheitliche Liste behandelt werden und erst in einem zweiten Schritt die auf die verbundenen Listen gemeinsam entfallenen Sitze auf die Kandidaten der Einzellisten verteilt werden. Bei Sitzzuteilungsverfahren wie dem d'Hondt'schen-Höchstzahlverfahren hat dies den Vorteil, dass die diesem Sitzzuteilungsverfahren inhärente Benachteiligung kleiner Parteien abgemildert wird. Im Hinblick auf die Chancengleichheit der Parteien – und spiegelbildlich in Bezug auf die Wahlrechtsgleichheit der unterstützenden Wähler – vermeidet die Listenverbindung somit wahlsystemimmanente Nachteile.

Allerdings sind nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG Gleichheitsverzerrungen bei keiner der bekannten Sitzzuteilungsmethoden vermeidbar. Es steht nach der Rechtsprechung daher im Ermessen des Wahlgesetzgebers sich zwischen den verfügbaren Optionen zu entscheiden (BVerfGE 79, 169, 170 f.). Das BVerfG erkennt daher einen generellen verfassungsrechtlichen Vorrang des Sainte-Lague/Schepers-Verfahren gegenüber der d'Hondt-Methode nicht an (dazu kritisch v.a. *Rauber*, NVwZ 2014, 626). Die Entscheidung für das d'Hondt'sche Höchstzahlverfahren ist demnach verfassungsrechtlich zulässig.

Bei Zugrundelegung dieser Rechtsprechung besteht auch eine verfassungsrechtliche Pflicht zur Einführung (bzw. Beibehaltung) der Möglichkeit, Wahlvorschläge zu verbinden, nicht. Vielmehr hat das BVerfG in seiner Entscheidung zur ersten gesamtdeutschen Wahl wahlrechtliche Regelungen, die Parteien eine Verbindung ihrer Listen ermöglichen, um so die Fünf-Prozent-Klausel zu überwinden, wegen Verletzung der Erfolgswertgleichheit für verfassungswidrig erklärt (BVerfGE 82, 322, 345 ff.). Im Falle der Einführung einer Sperrklausel wäre daher auch die Möglichkeit der Listenverbindung erneut zu evaluieren. Und auch ohne Sperrklausel werden Listenverbindungen – unter Geltung des derzeit anwendbaren Hare/Niemeyer-Verfahrens – im Hinblick auf Beeinträchtigungen der Erfolgswertgleichheit der Wahl im Schrifttum zum Teil sehr kritisch beurteilt (*Bischof/Hindinger/Pukelsheim*, BayVBl. 2016, 73).

5. Ist die Einführung weiterer Eintrittshürden (beispielsweise in Form einer expliziten Sperrklausel) bei Kommunalwahlen aus Ihrer Sicht erforderlich und verfassungsrechtlich vertretbar? Ist ein Mischverfahren aus d'Hondt und Hare/Niemeyer (erster Sitz oder die ersten Sitze nach d'Hondt, weitere Sitzverteilung nach Hare/Niemeyer) sinnvoll und verfassungsrechtlich vertretbar und wie könnte dies umgesetzt werden?

a) verfassungsrechtliche Zulässigkeit kommunaler Sperrklauseln

Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit kommunaler Zugangshürden ist zwischen solchen auf einfachgesetzlicher Ebene (dazu aa.) und im Landesverfassungsrecht verankerten Sperrklauseln (dazu bb.) zu differenzieren.

aa) Sperrklauseln auf einfachgesetzlicher Ebene

Die Einführung von einfachgesetzlichen Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht wird vom Bundesverfassungsgericht im Hinblick auf die damit einhergehenden Beeinträchtigungen von Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien kritisch beurteilt. Eine entsprechende Regelung in Schleswig-Holstein hat es für verfassungswidrig erklärt (BVerfGE 120, 82 ff.). Zwar können sich Sperrklauseln nach den dort entwickelten Grundsätzen grundsätzlich auch im Bereich der Kommunalwahlen als verfassungsrechtlich gerechtfertigt

erweisen, sofern sie zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Vertretungsorgans zwingend erforderlich sind (BVerfGE 120, 82, 112). Doch ist bei der Anwendung dieser Maßstäbe zu berücksichtigen, dass kommunale Vertretungskörperschaften nicht gesetzgeberisch tätig werden, ihnen keine Kurationsfunktion für eine Regierung zukommt und ihre Entscheidungen der rechtlichen Kontrolle durch die Rechtsaufsicht unterliegen (BVerfGE 120, 82, 112). Auch wenn es demnach stets einer Beurteilung unter Berücksichtigung der konkret gegebenen politischen Umstände bedarf, dürften sich wahlrechtliche Sperrklauseln auf kommunaler Ebene nach dieser Rechtsprechung tendenziell als nicht verfassungsgemäß erweisen.

In Reaktion auf das Urteil des BVerfG hat denn auch der Thüringische Verfassungsgerichtshof die dortige kommunale 5%-Hürde für verfassungswidrig erklärt (VerfGH Th., Urteil vom 10.04.2008 – VerfGH 22/05 –) und der Landtag des Saarlands die entsprechende Klausel im saarländischen Kommunalwahlrecht aufgehoben. Bereits zuvor hatten der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen sowie das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern entsprechende Regelungen für verfassungswidrig erklärt. Nach derzeitigem Stand dürfte die Einführung einer einfachgesetzlichen Sperrklausel auf kommunaler Ebene daher verfassungsrechtlich nicht vertretbar sein.

bb) Sperrklauseln auf landesverfassungsrechtlicher Ebene

Angesichts dieser Rechtsprechungslinie des BVerfG haben mittlerweile Berlin, Hamburg und zuletzt auch Nordrhein-Westfalen Sperrklauseln für die Wahlen kommunaler Vertretungskörperschaften unmittelbar im Landesverfassungsrecht verankert. Das Bundesverfassungsgericht hat sich zu derartigen unmittelbar im Landesverfassungsrecht verankerten Sperrklauseln bislang nicht explizit geäußert. Die Landesverfassungsgerichte in Hamburg und Berlin haben die entsprechenden Regelungen allerdings für verfassungskonform erklärt. In Nordrhein-Westfalen ist derzeit ein entsprechendes Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof anhängig.

Sofern sich auch Bayern dazu entschließen sollte, eine Sperrklausel in verfassungsrechtlichem Rang einzuführen, wäre die Zulässigkeit einer solchen gesetzgeberischen Entscheidung in Ermangelung einer dem Art. 79 Abs. 3 GG vergleichbaren Ewigkeitsklausel im bayerischen Landesverfassungsrecht allein am bundesverfassungsrechtlichen Maßstab des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG zu messen. Nach diesem müssen auch in den Ländern, Kreisen und Gemeinden Volksvertretungen bestehen, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen sind.

Ob die damit bundesverfassungsrechtlich vorgegebenen Wahlgrundsätze den Grundsätzen des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG entsprechen und sich insofern auch die soeben skizzierten

Rechtsprechungslinien des BVerfG auf im Landesverfassungsrecht verankerte kommunale Sperrklauseln übertragen lassen, wird in der Lit. zum Teil entschieden in Frage gestellt (siehe insbes. *Michael*, Verfassungsunmittelbare Sperrklauseln auf Landesebene, 2015, S. 116 ff.; *Roth*, Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer 3%-Sperrklausel bei Kommunalwahlen durch Verfassungsänderung, insbesondere für das Land Nordrhein-Westfalen, 2015, S. 106 f.).

Allerdings gibt es auch Gründe dafür, dass die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu dem Wahlrechtsgrundsätzen des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG auch für landesverfassungsrechtliche Sperrklauseln relevant sein könnte. So hat das BVerfG festgestellt, dass Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG für die Landes- und Kommunalebene verbindlich wiederholt und für seine Auslegung daher „auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG zurückgegriffen werden [kann], da die Wahlrechtsgrundsätze auf Bundes- und auf Landesebene identisch sind“ (BVerfGE 120, 82, 102). Von dieser Gleichsetzung ist das Gericht im Hinblick auf die Autonomie der Länder auch in seiner sonstigen Rechtsprechung lediglich insoweit abgerückt, als Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG anders als Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG keine subjektiven Rechte der Wahlberechtigten gewährleistet, sondern eine rein objektive Garantie der Wahlrechtsgrundsätze beinhaltet (s. etwa BVerfGE 99, 1, 12).

Angesichts dessen ist derzeit nicht sicher absehbar, ob Sperrklauseln, die ausdrücklich im Landesverfassungsrecht vorgesehen sind und die in Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG genannten Volksvertretungen in Ländern, Kreisen und Gemeinden betreffen, vom BVerfG und von den Landesverfassungsgerichten akzeptiert oder abgelehnt würden (z.B. gegen die Zulässigkeit der landesverfassungsrechtlich verankerten Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen *Barczak*, NVWBl. 2017, 133 ff.). Erste Klarheit über die Position der Rspr. könnte hier das bald erwartete Urteil des VerfGH NW bringen.

Etwas anderes lässt sich auch der Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte in Hamburg und Berlin nicht entnehmen. Denn vom bayerischen Fall unterscheiden sich die dort in Frage stehenden Regelungen und Entscheidungen schon insofern als diese verfassungsrechtlich vorgesehene Sperrklauseln für die Wahlen zu Bezirksvertretungen in Stadtstaaten betreffen. Auf derartige Bezirksvertretungen in Stadtstaaten erstreckt sich die Homogenitätsvorgabe des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG aber bereits deshalb nicht, weil es sich bei den Hamburgischen und Berliner Bezirken nicht um Gebietskörperschaften handelt, und sich für sie angesichts ihrer fehlenden Rechtsfähigkeit und Allzuständigkeit auch eine analoge Anwendung der Vorgaben des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG nicht begründen lässt (BVerfGE 83, 60, 76). Sowohl Art. 70 Abs. 2 S. 2 der Berliner Verfassung als auch Art. 4 Abs. 3 S. 2 der Landesverfassung Hamburgs waren demnach nicht am Maßstab des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG zu messen.

Fraglich mag angesichts des ausdrücklich auf Gemeinden und Kreise beschränkten Wortlauts des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG allenfalls sein, ob die Norm auch eine Übertragung der zur Wahlrechtsgleichheit etablierten Grundsätze auf die bayerischen Bezirke gebietet. Gegen eine solche Übertragung spricht, dass der Wortlaut des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG insofern die Bezirke nicht ausdrücklich nennt. Für eine Übertragung kann allerdings angeführt werden, dass die Bezirke in ihrer Stellung, Funktionen und folglich ihrem Legitimationsbedarf als den Gemeinden doch so vergleichbar angesehen werden können, dass jedenfalls eine entsprechende Anwendung des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG begründbar sein könnte. Denn gem. Art. 1 Bezirksordnung Bayern verfügen sie in ihrem Bereich – den überörtlichen Angelegenheiten – ebenso wie die Gemeinden über eine Allzuständigkeit und sind zudem als Gebietskörperschaften rechtsfähig. Dementsprechend hat auch das BVerfG für Untergliederungen der Länder, die diese beiden Voraussetzungen erfüllen, eine analoge Anwendung des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG angedeutet (BVerfGE 83, 60, 76; vgl. BVerfGE 52, 95, 120).

b) verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Mischverfahren

aa) Grenzen abstrakter Beurteilung

Die verfassungsrechtliche Beurteilung von Mischverfahren ist losgelöst von einer konkreten Ausgestaltung eines solchen Mischverfahrens, vor allem aber ohne eine wahlmathematische Absicherung nur begrenzt belastbar vorzunehmen, denn angesichts der komplexen mathematischen Zusammenhänge erscheint es jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass beim Zusammenwirken mehrerer Verfahren Sitzverteilungseffekte auftreten, die bisher nicht bekannt sind. Die nachfolgenden Ausführungen beruhen deshalb auf der Prämisse, dass derartige bisher unbekannte Wechselwirkungen nicht bestehen.

bb) Benachteiligung kleiner Parteien durch d'Hondt isoliert betrachtet unbedenklich

Unter dieser einschränkenden Voraussetzung begegnet die Einführung eines solchen Mischverfahrens allein wegen der Tatsache, dass das für die ersten Sitze vorgesehene d'Hondt-Verfahren kleinere Parteien tendenziell benachteiligt und insofern bei der Zuteilung der ersten Sitze Hürden für kleinere Parteien etabliert würden, keinen verfassungsrechtliche Bedenken. Da das Bundesverfassungsgericht die Auswahl zwischen unterschiedlichen Sitzzuteilungsverfahren für verfassungsrechtlich neutral und insofern selbst den durchgängigen Rückgriff auf das d'Hondt-Verfahren für verfassungsrechtlich unbedenklich hält (zu dieser Rechtsprechung bereits oben), steht nicht zu erwarten, dass das Bundesverfassungsgericht an den mit dem teilweisen Rückgriff auf dieses Verfahren verbundenen Nachteilen für kleinere Parteien rechtlichen Anstoß nehmen wird. In der Konsequenz führt daher auch eine Rückkehr zum d'Hondt-Verfahren bei isolierter

Betrachtung verfassungsrechtlich grundsätzlich keine Rechtfertigungslast auf, und ist daher insoweit grundsätzlich unproblematisch.

cc) verfassungsrechtlich kritische Aspekte

Als verfassungsrechtlich problematisch könnte sich insofern jedoch möglicherweise darstellen, dass nun nicht mehr durchgängig auf das d'Hondt- oder ein anderes Verfahren zurückgegriffen wird, sondern mehrere Sitzzuteilungsmethoden miteinander kombiniert werden. Kritik könnte insoweit möglicherweise auf das Erfordernis der Normenklarheit, sowie die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und möglicherweise auch der Folgerichtigkeit gestützt werden.

(1) Normenklarheit und -bestimmtheit

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist eine derartige Kombination zunächst am rechtsstaatlich begründeten Erfordernis hinreichender Normenklarheit und -bestimmtheit zu messen. Das fragliche Stimmzuteilungsverfahren genügt den rechtsstaatlichen Erfordernissen dann, wenn es sich sprachlich so klar und verständlich formulieren ließe, dass es den betroffenen Wählern ermöglichte ihr Wahlverhalten darauf abzustimmen. Das ist bei der sprachlichen Formulierung mathematischer Verfahren schon von je her nicht einfach zu erreichen, wird indes noch dadurch verkompliziert, dass nunmehr nicht mehr ein einziges Verfahren zur Anwendung käme, sondern zwei mathematische Operationen miteinander kombiniert würden. Bei der Beurteilung ist jedoch stets zu berücksichtigen, dass das Ausmaß der verfassungsrechtlich zu fordernden Klarheit und Bestimmtheit von Normen auch von den sachlichen Eigenarten des geregelten Sachbereichs abhängen. Bei wahlrechtlichen Regelungen, insbesondere solchen zum Sitzzuteilungsverfahren, dürfte insofern von der Natur der Sache aus ein deutlich angehobenes Maß an sprachlicher Komplexität auch verfassungsrechtlich hinzunehmen sein.

Wie eine Norm, die diesen damit abgesenkten Anforderungen der Normenklarheit noch genügt, zu formulieren wäre, hängt vom konkreten Regelungsziel ab und lässt sich abstrakt nicht beantworten. Ob das vorgesehene Mischverfahren den Bestimmtheitsanforderungen gerecht würde, lässt sich daher ohne konkrete Sprachfassung nicht beurteilen. Denkbar wäre etwa eine Formulierung, die zunächst wie bisher das Hare/Niemeyer-Verfahren beschriebe und in einem zweiten Satz für Parteien, denen nach dieser Berechnung weniger als X Sitze (je nach Regelung: etwa 1 oder 3 Sitze) zustünden, die Zuteilung der Sitze davon abhängig machen, dass ihnen diese Sitze auch nach dem Berechnungsverfahren des d'Hondt'schen Höchstzahlverfahrens zustünden. Sie müsste dann allerdings auch Regelungen dafür treffen, was mit den ggfs. nicht zugeteilten Sitzen geschieht.

(2) Wahlrechtsgleichheit und Folgerichtigkeit

Diese mögliche Formulierung – ebenso wie die Positionierung der Frage innerhalb des Fragenkatalogs – zeigt indes, dass der teilweise Rückgriff auf das d'Hondt-Verfahren in den anvisierten Mischverfahren unter Umständen die Funktion einer Zugangshürde zukommen könnte. Ob dies tatsächlich der Fall ist und sich der benachteiligende Effekt des d'Hondt-Verfahrens gerade auch beim ersten Mandat zeigt, bliebe indes wahlmathematisch zu untersuchen.

Wäre dies der Fall so könnten im Falle der Kombination des Hare/Niemeyer-Verfahrens mit der Anwendung des d'Hondt-Verfahrens für die ersten Mandate Gründe dafür sprechen, die Rechtsprechungslinie des BVerfG für Sitzzuteilungsverfahren insofern nicht zur Anwendung zu bringen und die Kombination stattdessen an den für die Beurteilung rechtlicher Sperrklauseln entwickelten Maßstäben, insbesondere demjenigen der Wahlrechtsgleichheit, zu messen. Ob ein Mischverfahren diesen Anforderungen genüge, lässt sich allerdings nicht abstrakt beurteilen, sondern muss die tatsächlichen Auswirkungen der Zuteilungsverfahrenskombination in den Blick nehmen.

In diesem Zusammenhang erscheint weiter denkbar, dass das Bundesverfassungsgericht seine auch im Rahmen des Wahlrechts bereits wiederholt aktivierte Folgerichtigkeitsrechtsprechung (s. zusp. *Payandeh*, AöR 136 [2011], S. 578, 600 ff.) auf diesem Fall ausdehnt. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht bislang lediglich die gesetzgeberischen Entscheidungen für eine personalisierte Verhältniswahl als maßstabsbildend anerkannt, doch erscheint eine Erweiterung auf andere Grundentscheidungen – wie diejenige für ein bestimmtes Sitzzuteilungsverfahren – nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Dies hätte entsprechend dem obigen Argument zur Wahlrechtsgleichheit die Rechtsfertigungsbedürftigkeit der Sonderbehandlung für die ersten Mandate zur Folge, so dass in diesem Fall dann die Maßstäbe für Wahlrechtsungleichheiten Anwendung finden könnten.

dd) verfassungspolitische Sinnhaftigkeit von Mischverfahren

Ungeachtet dieser rechtlichen Bewertung mögen die im Rahmen der Begutachtung zur Verfügung gestellten Alternativberechnungen für die Sitzverteilung in den Stadträten bayerischer Großstädte, der Stadträte bzw. Kreistage in den kreisfreien Städten und Landkreisen in Mittelfranken sowie der Bezirkstage anhand des geplanten Mischsystems die Frage aufwerfen, ob eine entsprechende Umstellung verfassungspolitisch sinnvoll wäre. Denn jedenfalls für die Wahlen zu Stadträten und Kreistagen lassen die mit Hilfe des neuen Mischverfahrens errechneten Ergebnisse nicht erwarten, dass der Wechsel zu einer gemischten Sitzzuteilungsmethode Zersplitterungen des Parlaments entgegenwirkt. Für die Stadträte in den bayerischen Großstädten führt auch das Mischverfahren nicht zu einer

Verringerung der Anzahl der im Rat vertretenen Parteien und im Fall der Kreistage und Stadträte in Mittelfranken ist mit der Gemeinde Ansbach sogar ein Fall dokumentiert, in dem die Umstellung auf das Mischverfahren zu einer Erhöhung der Parteienzahl im Rat geführt hätte. Das Mischverfahren hat im überwiegenden Teil der Fälle somit lediglich insofern einen Effekt, als die stärkste Parteiliste ein weiteres Mandat hinzugewinnt, das meist – aber nicht in allen Fällen – der zweitstärksten Partei verloren geht.

In den Größenordnungen etwas anders, aber in der Tendenz z.T. ähnlich fällt die Bewertung für die Bezirkstage aus. Das Mischverfahren zeigt auch im Rahmen der Bezirkstagswahlen, das ja einem anderen Wahlsystem folgt, tendenziell Verzerrungseffekte zugunsten der stimmenstärksten Parteiliste. Darüber hinaus führt es in der Tendenz zugleich zu einer leichten Verkleinerung des Bezirkstages. Zur Verhinderung der Zersplitterung trägt es allerdings in einigen Fällen bei (nach den Berechnungen anhand der Ergebnisse der Bezirkstagswahlen vom 15.9.2013 wären in Schwaben die Piratenpartei nicht in den Bezirkstag eingezogen, in Mittelfranken die ÖDP, in Oberfranken die Linke und in Niederbayern die FDP). Im Umfang können die diesbezüglichen Effekte aber auch hier als begrenzt angesehen werden: Stets war nur eine Partei betroffen und stets konnte das Mischverfahren nur dann zu einem Nichteinzug einer Partei ins Parlament führen, wenn diese nach dem Hare/Niemeyer-Verfahren allein maximal ein Mandat errungen hätte. Zudem liegt die – wahlmathematisch noch zu überprüfende – Vermutung nahe, dass sich derartige Effekte lediglich in kleineren Bezirken mit einiger Wahrscheinlichkeit zeigen. Angesichts des degressiv proportionalen Anstiegs der Bezirkstagsgröße im Verhältnis zur Anzahl der im Bezirk Wahlberechtigten dürfte in größeren Bezirken bereits die höhere faktische Sperrwirkung (siehe dazu oben) eine größere Ausschlusswirkung entfalten, so dass der Effekt eines veränderten Sitzzuteilungsverfahrens gering bliebe.

c) verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Alternativen zu Mischverfahren

Alternativ zur Einführung einer klassischen Sperrklausel oder eines Mischverfahrens für die Sitzzuteilung könnte das Ziel, einer Zersplitterung des Gremiums vorzubeugen, dadurch erreicht werden, dass im Sitzzuteilungsverfahren für die Zuteilung des ersten Mandats eine Aufrundung ausgeschlossen wird. Für die Erreichung des ersten Mandats wäre dann stets die Anzahl von Stimmen erforderlich, die sich als Ergebnis des Quotienten aus der Gesamtzahl gültiger abgegebener Stimmen und der Zahl zu vergebender Mandate ergäbe.

Da die üblichen Sitzzuteilungsverfahren diese Bedingung nicht enthalten und die faktische Sperrklausel regelmäßig erheblich unterhalb diesem Wert liegt (siehe dazu oben), hätte eine solche Regelung voraussichtlich den Effekt, dass einigen derjenigen kleineren Parteilisten, die bisher lediglich ein Mandat errungen haben, kein Mandat mehr zugeteilt würde. Basierend auf den zur Verfügung gestellten Zahlen, wären mit einer solchen Regelung etwa

die Republikaner in Fürth nicht in den Stadtrat sowie die FDP in Schwabach und Neustadt a.d. Aisch nicht in die Kreistage eingezogen.

Verfassungsrechtlich ist allerdings zu beachten, dass vertretbare Argumente dafür sprechen, eine solche Regelung als rechtliche Sperrklausel zu qualifizieren und dementsprechend an den insofern entwickelten Maßstäben zu messen. Denn von den üblichen Sperrklauseln unterscheidet sie sich allein dadurch, dass sie die für die Mandatzuteilung erforderliche Stimmenanzahl nicht als Prozentanteil der Gesamtstimmzahl angibt, sondern durch den skizzierten Quotienten bestimmt. Mathematisch lässt sich indes auch der Quotient als Prozentanteil ausdrücken, sodass es sich letztlich lediglich nur um einen Unterschied in der Formulierung handelt. Denn besteht der zu wählende Kreistag etwa aus 60 Sitzen, so nehmen an der Mandatzuteilung nach der vorgesehenen Regelung nur Parteilisten teil, die mindestens $1/60$ der Gesamtstimmzahl auf sich vereinigen können. Dies entspricht gerundet 1,67 Prozent der Gesamtstimmen. Ist die Regelung demnach als Sperrklausel zu qualifizieren, so stellt sie sich nach derzeitiger Rechtsprechung für die kommunale Ebene ebenso wie die klassischen Sperrklauseln regelmäßig als verfassungswidrig dar.

6. Sollten Kommunen selbst entscheiden können, welches Sitzzuteilungsverfahren sie anwenden möchten? Wenn ja, wie kann dies umgesetzt werden?

In rechtlicher Hinsicht geht der Frage, ob die Kommunen selbst darüber entscheiden können sollten, welches Sitzzuteilungsverfahren sie zur Anwendung bringen, die Frage voraus, ob einer entsprechenden Wahlfreiheit der Kommunen rechtliche Hindernisse entgegenstünden. Hierfür ist zunächst zu betrachten, wie eine solche Delegation rechtstechnisch umzusetzen wäre und sodann zu fragen, ob einer solchen Umsetzung rechtliche Grenzen entgegenstünden.

a) rechtstechnische Umsetzung: Gesetzliche Ermächtigung zu untergesetzlicher Konkretisierung

Was die Umsetzung einer solchen Wahlfreiheit der Kommunen angeht, so setzt diese zunächst eine gesetzliche Ermächtigung voraus. Den Kommunen müsste folglich – sinnvollerweise durch eine Novelle des jetzigen Art. 58 Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes – die Befugnis zum Erlass von entsprechenden untergesetzlichen Rechtsakten, d.h. insbesondere von Rechtsverordnungen, eingeräumt werden, die ihrem Inhalt nach (auch) die Frage des anzuwendenden Sitzzuteilungsverfahrens erfassen. Ohne eine solche Ermächtigung dürfte eine Entscheidung der Kommunen über das Sitzzuteilungsverfahren an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen. Denn zum einen erscheint in kompetenzrechtlicher Hinsicht fraglich, ob es sich angesichts der klaren Nennung des Wahlrechts in Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG um eine rein örtliche Angelegenheit handelt, deren Regelung der eigenverantwortlichen Wahrnehmung durch die Kommunen selbst überlassen ist. Zum anderen steht diese Regelungsbefugnis unter dem Vorbehalt des Gesetzes, sodass

eine Regelung jedenfalls so lange nicht in Betracht kommt als auf landesgesetzlicher oder landesverordnungsrechtlicher Ebene – wie derzeit – eine entsprechende Regelung besteht. Und schließlich könnte sich das Erfordernis einer entsprechenden gesetzlichen Ermächtigung aus Erwägungen des Vorbehalts des Gesetzes ergeben, da die Frage der Sitzzuteilung Auswirkungen auf die Wahlrechtsgleichheit haben kann. Die Umsetzung sollte daher den Kommunen auf landesgesetzlicher Ebene eine entsprechende Verordnungsermächtigung einräumen.

b) keine Delegationsgrenzen wegen Wesentlichkeit

Sofern eine solche gesetzliche Regelung getroffen würde, bestünden gegen die Delegation der Entscheidung über das Sitzzuteilungsverfahren an die Kommunen keine rechtlichen Bedenken. Solche könnten sich dann allenfalls dann ergeben, wenn es sich bei der Frage der Sitzzuteilung um einen derart normativ wesentlichen Bereich handelte, dass dieser einer delegierten Rechtsetzung nicht offensteht und durch den parlamentarischen Gesetzgeber selbst getroffen werden muss. Nach diesen Grundsätzen der sog. Wesentlichkeitstheorie könnte der Delegation allenfalls entgegenstehen, dass die Ausgestaltung der Sitzzuteilungsverfahren die Wahlrechtsgleichheit betrifft und daher einen wesentlichen Bereich betrifft, nämlich in den Anwendungsbereich eines grundrechtsgleichen Rechts fällt.

Legt man indes die oben skizzierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde (siehe BVerfGE 79, 169, 170 f.), so dürften diese Erwägungen einer Delegation der Entscheidung über das anzuwendende Sitzzuteilungsverfahren an die Kommunen nicht entgegenstehen. Denn die Rechtsprechung des BVerfG erkennt zwar an, dass Sitzzuteilungsverfahren zu Verzerrungen der Wahlrechtsgleichheit führen. Allerdings trifft dies für alle verfügbaren Sitzzuteilungsverfahren zu. Hieraus zieht das Bundesverfassungsgericht die Konsequenz, dass die Entscheidung für eines der verfügbaren Sitzzuteilungsverfahren verfassungsrechtlich keiner Rechtfertigung Bedarf. Hiermit geriete es in Konflikt, die Entscheidung dessen ungeachtet für einen grundlegenden normativen Bereich zu halten, in dem allein der direkt demokratisch legitimierte Gesetzgeber Entscheidungen treffen darf. Auch aus der Wesentlichkeitstheorie ergeben sich unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts deshalb keine Vorgaben, die eine Delegation der Entscheidung über das anzuwendende Sitzzuteilungsverfahren an die Kommunen rechtlich unzulässig erscheinen ließen.

c) keine Verletzung der Wahlrechtsgleichheit durch Unterschiede zwischen den Kommunen

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Delegation der Entscheidung über das Sitzzuteilungsverfahren an die Kommunen ergeben sich schließlich auch nicht aus der Überlegung, dass die Kommunen sich dann für unterschiedliche Verfahren entscheiden können und sich hierdurch Unterschiede im Hinblick auf die Wahlrechtsgleichheit ergeben könnten. Verfassungsrechtlich dürfte diesen Bedenken bei Zugrundelegung der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bereits zu entgegen sein, dass

Verzerrungen in der Wahlrechtsgleichheit durch die Entscheidung für Sitzzuteilungsverfahren verfassungsrechtlich keiner Rechtfertigung bedürfen (siehe oben). Es spricht nichts dafür, von diesem Grundsatz gerade im interkommunalen Vergleich abzurücken. Vor allem aber hat das BVerfG bereits klargestellt, dass Bezugspunkt der Wahlrechtsgleichheit stets lediglich das jeweilige Wahlgebiet ist. Wahlrechtsgleichheit gebietet insofern allein, dass „in jedem Wahlgebiet allen Wahlberechtigten das gleiche Stimmrecht eingeräumt wird“ (BVerfGE 13, 1, 20; zustimmend *Dietlein/Riedel*, Zugangshürden im Kommunalwahlrecht, 2012, S. 74). Die Anwendung unterschiedlicher Sitzzuteilungsverfahren in benachbarten Kommunen ist demnach verfassungsrechtlich jedenfalls so lange unbedenklich als dies nur Wahlen zu Vertretungskörperschaften der jeweiligen Kommunen betrifft und somit nicht bei ein und derselben Wahl – etwa zum Kreistag – in unterschiedlichen Gemeinden unterschiedliche Sitzzuteilungsverfahren zur Anwendung kommen.

Bernd Grzeszick



Prof. Dr. Horn • Philipps-Universität • FB Rechtswissenschaften • D - 35032 Marburg

Bayerischer Landtag
Ausschuss für Kommunale Fragen,
Innere Sicherheit und Sport
Maximilianeum
81627 München

FB Rechtswissenschaften
Institut für Öffentliches Recht

Prof. Dr. Hans-Detlef Horn

fon +49 (0) 6421 28 - 23 810
fax +49 (0) 6421 28 - 23 839
hans-detlef.horn@jura.uni-marburg.de

Petra Kühn (Sekretariat)
fon +49 (0) 6421 28 - 23 126
petra.kuehn@jura.uni-marburg.de

Savignyhaus
Universitätsstr. 6
D - 35037 Marburg

Stellungnahme

zur Anhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen,
Innere Sicherheit und Sport
zum Thema:

„Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen
im Freistaat“

am Mittwoch, den 18. Oktober 2017

- 2 -

Fragenkatalog

1. Welche Sitzzuteilungsverfahren sind im Rahmen des Bayerischen Kommunalwahlrechts denkbar?

Welche Vor- und Nachteile haben die jeweiligen Sitzzuteilungsverfahren hinsichtlich der Repräsentation von Parteien und Wählergruppen?

2. Durch welches Sitzzuteilungsverfahren wird der Wählerwille am besten abgebildet?

a) „Denkbare“ Sitzzuteilungsverfahren

1 Im Rahmen des Bayerischen Kommunalwahlrechts sind diejenigen Sitzzuteilungsverfahren denkbar, die dem vorgesehenen Wahlsystem entsprechen und verfassungsrechtlich zulässig sind.

2 Das Bayerische Kommunalwahlrecht sieht – schon von Verfassungswegen – ein (verbessertes) Verhältniswahlrecht vor (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 i.V.m Art. 12 Abs. 1 BV; Art. 22 Abs. 1 GLKrWG, Art. 1 Abs. 1 BezWG). Jedes denkbare Sitzzuteilungsverfahren hat daher die Aufgabe, dass sich das Verhältnis der Anteile, die die (an der Mandatsverteilung teilnehmenden) Wahlvorschläge (Parteien) an der Gesamtzahl der Wählerstimmen errungen haben, im Verhältnis der Anteile niederschlägt, die den Wahlvorschlägen (Parteien) an der Gesamtzahl der zu vergebenden Mandate in der jeweiligen Vertretungskörperschaft zufällt. Kurz: Das Wahlergebnis soll sich in der Mandatsverteilung widerspiegeln (vgl. – für die Bayerische Landtagswahl – BayVerfGHE 45 (1992), 54 ff. = NVwZ-RR 1993, 113 ff.).

3 Dementsprechend bedarf es der Ableitung eines Zahlenverhältnisses von regelmäßig größeren Zahlen, nämlich der auf die Wahlvorschläge entfallenden Stimmen, in ein Zahlenverhältnis von regelmäßig kleineren Zahlen, nämlich der Mandatssitze. In methodischer Sicht stehen dafür eine Anzahl verschiedener Rechenwege zur Verfügung. Vor allem drei Verfahren haben sich mathematisch „bewährt“ und in der Praxis etabliert: die beiden Divisorverfahren nach D'Hondt und nach Sainte-Laguë sowie das Quotenverfahren nach Hare/Niemeyer.

4 Im Kommunalwahlrecht der anderen Bundesländern (außerhalb Bayerns) sind alle drei Verfahren vertreten: Das Sainte-Laguë-Verfahren ist (in

- 3 -

unterschiedlichen Varianten) vorgesehen in: Baden-Württemberg, Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Die Anwendung des Hare/Niemeyer-Verfahrens ist bestimmt in: Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Das D'Hondt'sche (Höchstzahl-)Verfahren gilt gegenwärtig im Saarland und in Sachsen.

5 Eine nähere Beschreibung der Zuteilungsmethoden, zumal ihrer Feinheiten und Varianten, muss hier nicht wiederholt werden. Dazu wird auf die Darstellungen in der einschlägigen Literatur verwiesen (vgl. z.B. Friedrich Pukelsheim, Sitzzuteilungsmethoden, 2016, auch abrufbar unter: <https://www.math.uni-augsburg.de/emeriti/pukelsheim/2015a-Titelei.pdf>; oder auch <http://www.wahlrecht.de/verfahren/>).

6 Die jeweilige mathematische Eigenart der verschiedenen Rechenmodelle ist indessen nicht das primäre Kriterium, an dem sich die Frage entscheidet, welche Sitzzuteilungsverfahren bei der Verhältniswahl „denkbar“ sind. Der entscheidende Maßstab wird vielmehr von den Anforderungen des Verfassungsrechts vorgegeben:

7 Insofern muss die Sitzzuteilungsmethode insbesondere dem verfassungsrechtlichen Gebot der Wahlgleichheit genügen (Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Art. 12 Abs. 1 BV). Unter der Bedingung des Verhältnisswahlsystems bedeutet das, dass die Umrechnung nicht nur die Gleichheit des Zählwertes jeder Wählerstimme gewährleisten muss, sondern auch, dass jede Wählerstimme mit dem gleichen Gewicht an der Zusammensetzung des gewählten Gremiums mitwirkt (s. noch Abs.-Nr. 23).

8 Entsprechendes gilt für das Recht der Parteien als Wahlvorschlagsträger; ihr Recht auf Chancengleichheit (in der Mandatzuteilung) ist ebenfalls – auch ohne ausdrückliche Nennung in der Bayerischen Verfassung – Ausfluss der Garantie der Wahlgleichheit (vgl. Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern – Kommentar, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 29; auch BVerfGE 131, 316, 339; siehe noch Abs.-Nr. 38 f.).

9 Regelungen über das Verfahren der Mandatzuteilung müssen sich daher daran messen lassen, ob sie den verfassungsrechtlichen „Anforderungen einer spezifischen Erfolgswertgleichheit der Verhältniswahl“ Rechnung tragen (so in ständiger Rechtsprechung das Bundesverfassungsgericht [z.B. BVerfGE 93, 335, 353 f.], gleichsinnig die Verfassungsgerichte der Länder, so auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof).

- 4 -

10 Allerdings folgt aus diesen Anforderungen nicht, dass von vornherein nur ein ganz bestimmtes Verfahren der Mandatzuteilung verfassungsrechtlich denkbar, also zulässig ist. Der (Bayerischen) Verfassung ist eine derart dezidierte Festlegung nicht zu entnehmen. Schon deshalb liegt die Entscheidung, welches Sitzzuteilungsverfahren angewendet werden soll, grundsätzlich, d.h. in den Grenzen jener Anforderungen, in der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers.

11 Die Rechtsprechung betont aber regelmäßig noch zwei weitere Gründe, die den Regelungsspielraum des Gesetzgebers untermauern: Zum einen ist keines der denkbaren Verfahren in der Lage, in der konkreten Mandatzuteilung eine exakte Erfolgswertgleichheit jeder Wählerstimme (für den Wähler oder für die Parteien) herzustellen. Das Ideal wäre, dass die Zahl der Mandate für jede Partei genau ihrem jeweiligen Gesamtstimmenanteil entspricht und somit auch jede Wählerstimme bei der Mandatzuteilung mit dem gleichen Wert 1 zu Buche schlägt. Doch das ist praktisch ausgeschlossen. Weil sich wegen der zugrunde liegenden Umrechnung größerer ganzer Zahlen (Stimmen) in kleinere ganze Zahlen (Mandate) regelmäßig Bruchteilsergebnisse ergeben, resultieren aus der Art und Weise, wie die Umrechnungsmethode die „hinter dem Komma“ betroffenen Reststimmen behandelt, stets gewisse Abweichungen vom Gleichheitsideal bzw. Verzerrungen des Erfolgswerts (vgl. z.B. BVerfGE 79, 169, 170 ff.; BayVerfGH NVwZ-RR 1993, 113, 114; BayVerfGH NVwZ-RR 2010, 257, 258 f.; Berl.VerfGH NVwZ-RR 2017, 633 f.).

12 Zum anderen kann der Gesetzgeber bei der Wahl des Zuteilungsverfahrens auch andere verfassungsrechtlich legitime Ziele verfolgen, sofern dies nicht mit einer Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit einhergeht, die verfassungsrechtlich nicht mehr gerechtfertigt werden kann. Dazu zählt namentlich der Gesichtspunkt der Mehrheitssicherung, also das Anliegen, dass sich eine absolute Mehrheit der Stimmen für einen Wahlvorschlag auch in einer absoluten Mehrheit der Mandate niederschlagen müsse (vgl. BVerfGE 112, 118, 137; BVerwG NVwZ 1997, 291).

13 Vor diesem Hintergrund hält die verfassungs- und verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung nach gegenwärtigem Stand alle drei genannten Sitzzuteilungsverfahren für verfassungsrechtlich zulässig (vgl. Nachw. in Abs.-Nr. 11 sowie – zur Wahl von Parlamentsausschüssen – BVerfGE 130, 318, 354 f.; umfassende weitere Nachw. bei Theodor Elster, D'Hondt, Hare/Niemeyer und Saint-Laguë bei Kommunalwahlen in Deutschland, 2016, S. 81 ff.). Namentlich das D'Hondtsche Höchstzahlverfahren und das Hare/Niemeyer-Verfahren

- 5 -

werden auch vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof in ständiger Rechtsprechung als verfassungsmäßig anerkannt (vgl. z.B. BayVerfGH NVwZ-RR 1993, 113, 114; BayVerfGH NVwZ-RR 2010, 257, 258 ff.; BayVerfGH BayVBl. 1986, 366 ff.).

14 Auch ein Wechsel zu einem anderen Zählverfahren kann gerechtfertigt sein, wenn hierfür sachliche Gründe bestehen (BVerfGE 130, 318, 355; E 92, 264, 283). Das betrifft den vorliegenden Änderungsantrag der CSU-Fraktion, LT-Drs. 17/15827. Er zielt darauf ab, entgegen dem Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und anderer Gesetze, LT-Drs. 17/14651, das derzeit geltende Hare/Niemeyer-Verfahren im Kommunalwahlrecht wieder durch das früher geltende D'Hondtsche Höchstzahlverfahren zu ersetzen. Zur Begründung wird dargelegt, dass das Hare/Niemeyer-Verfahren „bei einem weiteren Erstarken populistischer Parteien“ die Gefahr hervorrufe, dass die Arbeit in den entsprechenden kommunalen Vertretungsgremien „über Gebühr erschwert wird“. Der Antrag muss sich daher der Frage stellen, ob dies einen hinreichend sachlichen Grund darstellt, um die Rückkehr zum Zählverfahren nach D'Hondt zu rechtfertigen.

15 Lediglich für den Fall des Bayerischen Landtagswahlrechts mit sieben selbständigen Wahlkreisen hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof die Anwendung des D'Hondtschen Höchstzahlverfahrens für unvereinbar mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit erachtet. Denn die mit diesem Verfahren verbundenen Verzerrungen würden sich durch deren Versiebenfachung in einer Weise steigern, die in Anbetracht anderer Verteilungsverfahren, die der Wahrung des Gleichheitsgebots regelmäßig näher kommen, nicht mehr hinnehmbar sei (BayVerfGHE 45, 54 ff. = NVwZ-RR 1993, 113 ff.). Diese Situation ist bei Gemeinderats-, Kreistags- und Bezirkstagswahlen freilich nicht gegeben. Bei ihnen erfolgt die Sitzzuteilung einheitlich für das ganze Wahlgebiet. Diese Rechtsprechung hat daher für die kommunale Ebene keine Relevanz.

16 Die juristische Literatur ist alldem weitestgehend gefolgt. Sofern demgegenüber hie und da eine kritische Haltung eingenommen wird, richtet sie sich vor allem gegen das D'Hondtsche Höchstzahlverfahren (z.B. Jochen Rauber, NVwZ 2014, 626 ff.) und gegen das Hare/Niemeyer-Verfahren (vgl. jüngst Theodor Elster, a.a.O., S. 88 ff., der seinerseits allein das D'Hondtsche Verfahren für verfassungsgemäß hält). Gegen das Verfahren nach Sainte-Laguë erheben sich hingegen, soweit ersichtlich, keine verfassungsrechtlichen Einwände (Ausnahme: Theodor Elster, a.a.O., S. 117 f., 138).

- 6 -

17 Gleichwohl kann dieser Rechtsprechungsstand nicht als für alle Zeiten gleichsam „in Stein gemeißelt“ angesehen werden. Wie zuvor schon das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 120, 82, 108; vgl. auch BVerfGE 131, 316, 339), so hat jüngst auch der Berliner Verfassungsgerichtshof in einem Beschluss vom 8. März 2017 hervorgehoben, dass der Gesetzgeber verpflichtet sei, „eine Norm des Wahlrechts zu prüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen infrage gestellt wird, etwa durch eine Änderung der vom Gesetzgeber vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen oder dadurch, dass sich die beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellten Prognose als irrig erwiesen hat“ (Berl.VerfGH NVwZ-RR 2017, 633 Ls. 1).

18 Im Kontext der genannten Entscheidung bezog sich diese Prüf-Verpflichtung auf das Höchstzahlverfahren nach D'Hondt (bei der Wahl zu den Berliner Bezirksverordnetenversammlungen). Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes war noch einen Schritt weitergegangen und hatte dem Gesetzgeber sogar ausdrücklich eine kritische Prüfung dieses Verfahrens aufgegeben (Urteil vom 18. März 2013, Az.: Lv 12/12, unter B.II.2., Rn. 50 - juris). Dennoch hielten beide Verfassungsgerichte im Ergebnis daran fest, dass das Berechnungsverfahren nach D'Hondt „derzeit“ verfassungsgemäß sei: Obgleich es kleinere Parteien tendenziell benachteilige und unter Umständen eine im Vergleich zu anderen Berechnungsverfahren stärkere Erfolgswertungleichheit hinsichtlich der Reststimmen erzeuge, könne nicht etwa das Hare/Niemeyer-Verfahren als „prinzipiell richtiger“ und damit als zur Wahrung der Wahlgleichheit allein systemgerecht erkannt werden (Berl.VerfGH NVwZ-RR 2017, 633, 634).

19 In Anbetracht dieses Hare/Niemeyer-Verfahrens kann sich allerdings zwischenzeitlich gerade umgekehrt eine im Sinne der zitierten Rechtsprechung erhebliche Änderung der tatsächlichen oder normativen Grundlagen zugetragen haben: Das Bundesverfassungsgericht hat in zwei jüngeren Entscheidungen das Phänomen des sog. „negativen Stimmengewichts“ als mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit unvereinbar angesehen (BVerfGE 121, 266 ff., E 131, 316 ff.). Dabei handelt es sich um einen Effekt, der bei Anwendung von Quotenverfahren, wie dem nach Hare/Niemeyer, aufgrund ihrer mathematisch inhärenten „Stimmenzuwachsparadoxie“ nicht nur ausnahmsweise, sondern regelmäßig auftreten kann. Gemeint ist damit die Paradoxie, dass ein Zugewinn von Stimmen für einen Wahlvorschlag zu einem Verlust an Sitzen für diesen Wahlvorschlag oder umgekehrt eine Verringerung von Stimmen

- 7 -

zu einem Zuwachs an Sitzen führen kann, oder auch, dass zusätzliche Stimmen für einen Wahlvorschlag eine Erhöhung der Mandate für einen anderen Wahlvorschlag bewirken. Bei den beiden Verfahren nach D'Hondt und Sainte-Laguë handelt es sich hingegen um Divisorverfahren, bei denen diese paradoxen Ergebnisse nicht eintreten können.

20 Es gibt noch zwar keine Rechtsprechung, die die Verfassungsmäßigkeit des Hare/Niemeyer-Verfahrens aus diesem Grund explizit in Zweifel zieht. In der Literatur wird diese Konsequenz indes längst gezogen (vgl. Theodor Elster, a.a.O., S. 90 ff.). In der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs lassen sich zumindest erste Anzeichen erkennen, dies auch für die bayerische Verfassungslage anzunehmen (BayVerfGHE 65, 189 ff. = BayVBl. 2013, 140, 142; ebenso Möstl, in: Lindner/Möstl/Wolff, a.a.O., Art. 14 Rn. 25).

b) Vor- und Nachteile der Sitzverteilungsverfahren hinsichtlich der Repräsentation von Parteien und Wählergruppen und der Abbildung des Wählerwillens

21 Die Frage nach den Vor- und Nachteilen der hier in Betracht gezogenen drei Sitzverteilungsverfahren setzt die Verständigung über das Kriterium voraus, anhand dessen Vor- und Nachteile ausgemacht werden können. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist das der Grundsatz der Wahlgleichheit in seiner Ausprägung als Erfolgswertgleichheit.

22 Unter diesem Gesichtspunkt unterscheidet die gestellte Frage ganz zu Recht zwischen den Auswirkungen der Sitzverteilungsverfahren auf die Repräsentation der Parteien einerseits und auf die Abbildung des Wählerwillens andererseits. Denn für jede dieser beiden Akteure, die Parteien und die Wähler, stellt sich der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit anders dar (vgl. zutreffend Friedrich Pukelsheim, ZfP 47 [2000], S. 239). Es kommt also auf die jeweilige Bezugsgesamtheit an, an die sich das Gleichheitsgebot richtet.

23 In Bezug auf die *Wähler* umschreibt das Bundesverfassungsgericht das Gebot der Erfolgswertgleichheit zuletzt mit den Worten, „dass jede gültig abgegebene Stimme bei dem Rechenverfahren mit gleichem Gewicht mitbewertet wird, ihr mithin ein anteilmäßig gleicher Erfolg zukommt“ (BVerfGE 131, 316, 338).

- 8 -

24 Für die Frage, ob und wie ein Rechenverfahren diesem Anspruch Rechnung trägt, kommt es naturgemäß darauf an, anhand welcher Messgröße oder Kennzahl sich der Erfolgswert einer Wählerstimme bemisst und somit die Erfolgswerte verschiedener Wählerstimmen miteinander verglichen werden können.

25 Entgegen mancher und immer wieder zu lesender Vorstellungen ergibt sich der Erfolgswert einer Stimme nicht daraus, dass man schlicht die Zahl der Mandate einer Partei durch die Zahl der für diese Partei abgegebenen Stimmen teilt. Zwar kann man sagen, dass jede einzelne Wählerstimme mit dem Bruchteil am Erfolg teilhat, der sich aus der Verteilung der gewonnenen Mandate auf die Zahl der erlangten Stimmen ergibt. Aber diese Bruchteilszahl ist für die Frage nach dem Erfolgswert der einzelnen Wählerstimme völlig aussagegelos. Denn der Quotient aus Mandaten und Stimmen ist lediglich eine Kennziffer, die aus dem gleichen *Zählwert* aller Stimmen resultiert. Sie fällt logischerweise für jeden Fall, in dem eine andere Mandatszahl in gleicher Weise auf eine andere Stimmenzahl verteilt wird, unterschiedlich aus. Das gilt natürlich auch gegenüber dem Quotienten, der aus der Gesamtzahl der zu vergebenen Mandate und der Gesamtzahl der zu berücksichtigenden Stimmen gebildet wird. Für eine Vergleichung unter dem Gesichtspunkt des Erfolgswerts von Wählerstimmen ist diese Kennziffer daher untauglich.

26 Der Erfolgswert einer Stimme bemisst sich vielmehr allein nach seinem „anteilmäßigen Erfolg“. D.h. es geht um den relativen Einfluss einer Wählerstimme im Verhältnis der Mandats- und Stimmenanteile des Wahlvorschlags, für die sie abgegeben wurde. Entspricht der Anteil, den eine Partei an der Gesamtzahl der Mandate erhält, exakt dem Anteil, den die Partei an den Gesamtstimmen erzielt hatte, dann hat auch jede einzelne Wählerstimme, die für diese Partei abgegeben wurde, mit genau dem Faktor 1 Anteil an dem Mandatserfolg (siehe schon oben Abs.-Nr. 11).

27 Beispiel:

Liste	Stimmen	Stimmenanteil	Idealanspruch	Sitzzuteilung	Mandatsanteil	Differenz	Faktor
X	12.000	60,00 %	24,000	24	60,00 %	0,00 %	1,000
Y	6.000	30,00 %	12,000	12	30,00 %	0,00 %	1,000
Z	2.000	10,00 %	4,000	4	10,00 %	0,00 %	1,000
Σ	20.000		40,000	40			

- 9 -

28 Der Erfolgswert einer Wählerstimme ergibt sich folglich daraus, dass man den Mandatsanteil durch den Stimmenanteil dividiert, also den Quotienten aus den erhaltenen und allen Mandaten durch den Quotienten aus den erhaltenen und allen Stimmen (dazu Friedrich Pukelsheim, a.a.O., ZfP 47, S. 242 f.). Allein auf dieser Basis wird es dann möglich, die Erfolgswerte der für verschiedene Parteien abgegebenen Stimmen zu vergleichen.

29 In praktischer Hinsicht geht es bei diesem Vergleich immer darum, das Ausmaß von Erfolgswertungleichheiten festzustellen. Denn die tatsächlichen Erfolgswerte weichen immer (nach oben oder unten) von dem Faktor 1 ab; dieser ist nur ein rechnerischer Idealwert. Solche Abweichungen sind in dem Maße unvermeidbar, wie sie notwendig daraus folgen, dass jede Methode zur Umrechnung von Stimmenzahlen auf Mandatszahlen zu einem ganzzahligen Ergebnis kommen muss (siehe schon oben Abs.-Nr. 11). Daneben können aber auch weitere Abweichungen auftreten, die aus der Eigenart der angewendeten Umrechnungsmethode resultieren.

30 Zur Illustration die Ergebnisse der Stadtratswahl Memmingen 2014 (unter Geltung des Hare/Niemeyer-Verfahrens):

Liste	Stimmen	Stimmenanteil	Idealanspruch	Sitzzuteilung	Mandatsanteil	Differenz	Faktor
A	3.724	29,50 %	11,799	11 + 1=12	30,00 %	+0,50 %	1,017
B	2.583	20,46 %	8,184	8	20,00 %	-0,46 %	0,978
C	1.028	8,14 %	3,257	3	7,50 %	-0,64 %	0,921
D	1.610	12,75 %	5,101	5	12,50 %	-0,25 %	0,980
E	1.742	13,80 %	5,519	5 + 1=6	15,00 %	+1,20 %	1,087
F	1.659	13,14 %	5,256	5	12,50 %	-0,64 %	0,951
G	279	2,21 %	0,884	0 + 1=1	2,5 %	+0,29 %	1,131
Σ	12.625		40,000	37 + 3=40			

31 Die „zentrale Schwierigkeit“ ist nun, wie die tatsächlichen Abweichungen vom idealen Erfolgswert so „gelesen“ werden können, dass unvermeidbare von vermeidbaren, weil verfahrensbedingten Abweichungen unterschieden werden können. Die Mathematik kennt dafür durchaus verschiedene Methoden (vgl. Friedrich Pukelsheim, a.a.O., ZfP 47, S. 246).

32 Entscheidend aber ist, dass es dafür weder eine gesetzliche Festlegung noch einen verfassungsrechtlichen Maßstab gibt, anhand dessen sich

- 10 -

die Verträglichkeit oder die Unverträglichkeit dieser Abweichungen mit dem Wahlgleichheitsgrundsatz beurteilt. Genau darum aber geht es: Wie sind die tatsächlichen Abweichungen verfassungsrechtlich zu bewerten? Welches Ausmaß ist noch tolerabel, welches nicht mehr?

33 Auch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung verhält sich dazu nicht. Hie und da werden zwar die unterschiedlichen Ergebnisse aufgewiesen, die die verschiedenen Rechenmodelle der Sitzverteilung erzeugen. Doch dann brechen die gerichtlichen Erwägungen regelmäßig ab. Statt sich dem eigentlichen Problem zuzuwenden, welche Anforderungen das Verfassungsrecht an die Abweichungsmaße stellt, begnügen sie sich mit der – zwar richtigen, aber ebenso lapidaren – Feststellung, dass es ein „perfektes“ Verfahren, das die Erfolgswertgleichheit exakt garantiere, nicht gebe – um sodann daraus zu schlussfolgern, dass die Auswahl der Rechenmethode der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen sei (vgl. auch die zutreffenden Hinweise bei Friedrich Pukelsheim, a.a.O., ZfP 47, S. 246; Theodor Elster, a.a.O., S. 84, 87).

34 Dass solche Schlussfolgerung an einem gravierenden Begründungsdefizit leidet, ist offenkundig: Aus der Tatsache unvermeidbarer Erfolgswertungleichheiten zu schließen, dass auch vermeidbare Erfolgswertungleichheiten kein Problem seien, ist schon eine denkgesetzliche Kühnheit. Bei Lichte besehen, läuft das auf eine Gestaltungsfreiheit hinaus, die frei von jeder verfassungsrechtlichen Vorgabe ist. Denn für eine Unterscheidung zwischen zulässigen und unzulässigen Rechenmethoden fehlt so bislang der ausbuchstabierte Maßstab und damit die verfassungsrechtliche Handhabe.

35 Gewendet auf die gestellte Frage nach den Vor- und Nachteilen bedeutet das, dass sich entweder eine derart unterscheidende Bewertung der verschiedenen Sitzverteilungsverfahren gar nicht vornehmen lässt. Dann bleibt es bei dem Regelungsermessen des Gesetzgebers und seinem politischen Dafürhalten. Oder, das ist die Alternative, die Rede von Vor- und Nachteilen setzt implizit voraus, dass das Verfahren der Sitzverteilung dem Gebot einer möglichststen Minimierung der Erfolgswertungleichheiten unterliegt.

36 Diese Annahme könnte sich auf den Bayerischen Verfassungsgerichtshof berufen, der die „Anforderungen einer spezifischen Erfolgswertgleichheit der Verhältniswahl“ (Abs.-Nr. 9) durchgängig nach Art eines Optimierungsgebots ausbuchstabierte: Der bayerische Gesetzgeber müsse sich für ein Mandatsverteilungsverfahren entscheiden, „dass der mathematischen

- 11 -

Verhältnisrechnung möglichst nahe kommt“ (BayVerfGHE 45, 54 ff. = NVwZ 1993, 633, 634; ebenso BayVerfGHE 65, 189 ff. = BayVBl. 2013, 140, 142).

37 Doch wie gesagt: Daraus wurden bislang weder verfassungsrechtliche Konsequenzen gezogen, noch wurde eine Verständigung darüber hergestellt, wie dieses Optimierungsgebot quantitativ zu fassen ist. (Unberührt bleibt natürlich, dass der Gesetzgeber das Optimum jenseits der „harten“ verfassungsgerichtlichen Durchsetzbarkeit allemal als verfassungspolitische Leitlinie seiner Gestaltungsfreiheit [siehe Abs.-Nr. 10 ff.] nehmen kann.)

38 In Bezug auf die Wahlvorschläge bzw. die *Parteien* als Wahlvorschlagsträger nimmt der wahlrechtliche Grundsatz der Erfolgswertgleichheit demgegenüber eine andere Bedeutung an. Die maßgebende Größe, an denen sich die verschiedenen Sitzzuteilungsverfahren zu messen haben, ist hier nicht der gleiche Erfolgswert der Wählerstimmen, sondern das gleiche Vertretungsgewicht jeder Partei.

39 In ständiger Rechtsprechung ist bestätigt, dass es hier – in der Verhältniswahl – um die „Proportionalität“ der Zahl der Mandate im Verhältnis zur Zahl der gültigen Stimmen geht (vgl. etwa BayVerfGHE 45, 54 ff. = NVwZ 1993, 113, 114; auch BVerfGE 121, 266, 296; E 131, 316, 340 f., 355, 369; a.A., aber nicht überzeugend Theodor Elster, a.a.O., S. 100 ff.). Rechnerisch lässt sich das mit Hilfe der üblichen Dreisatzrechnung darstellen: Der Quotient aus der Stimmenzahl für eine Partei und der Gesamtstimmenzahl wird mit der Gesamtzahl der zu vergebenden Mandate multipliziert.

40 Auch insoweit ist im Zuge der tatsächlichen Sitzzuteilung eine Abweichung von der idealen Proportionalität regelmäßig unausweichlich. Denn der so errechnete Quotient ergibt zumeist eine Bruchteilzahl, indessen keine Mandatsbruchteile, sondern nur ganzzahlige Mandate vergeben werden können. „Eine Auf- oder Abrundung zur nächsten ganzen Zahl von Mandaten ist deshalb bei jedem Verteilungsverfahren unerlässlich“ (BayVerfGHE 45, 54 ff = NVwZ 1993, 113, 114).

41 Damit geht es auch hier – unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit der Parteien bei der Sitzzuteilung – um den Vergleich von Idealabweichungen, mithin um das Ausmaß von Ungleichheiten, die die Vertretungsgewichte der Parteien je nach dem angewendeten Sitzzuteilungsverfahren aufweisen.

- 12 -

42 Jedoch muss wiederum festgestellt werden, dass sich der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung kein Maßstab entnehmen lässt, nach dem sich das zulässige Ausmaß dieser Abweichungen bzw. Ungleichheiten bemessen und verfassungsrechtlich beurteilen soll. Auch hier genügt den Gerichten die schlichte Feststellung, dass Auf- oder Abrundungen unerlässlich sind, um sodann jedwede Abweichungen der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers zu überantworten.

43 Will man also insofern von Vor- und Nachteilen sprechen, so bedingt das erneut die implizite Annahme, dass hier ein, wenngleich nur diffuses, weil nicht ausbuchstabiertes Optimierungsgebot wirksam ist. Immerhin leitet das Bundesverfassungsgericht aus dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien im Verhältniswahlssystem die Forderung ab, „dass alle Parteien in einem möglichst den Stimmzahlen angenäherten Verhältnis in dem zu wählenden Organ vertreten sind“ (BVerfGE 121, 266, 296; E 135, 259, 284 Rn. 45).

44 Als ein *Zwischenergebnis* der vorstehenden Erwägungen ist daher festzuhalten: Sowohl unter dem Gesichtspunkt der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen als auch unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit der Parteien sind verfassungsrechtliche Bewertungen der drei in Betracht stehenden Sitzzuteilungsverfahren (D'Hondt, Hare/Niemeyer, Sainte-Laguë), auch im Sinne von „Vor- und Nachteilen“, nur unter der Prämisse sinnvoll (oder überhaupt möglich), dass diese einem Gebot zur möglichststen Minimierung von Ungleichheiten unterliegen; dieses Gebot reicht theoretisch bis zu dem Punkt, in dem die Ungleichheiten nicht mehr minimiert werden können, also mathematisch unvermeidbar sind. Andernfalls würde der Verfassungsgrundsatz der Wahlgleichheit just dort, wo es auf ihn ankommt, nämlich bei der Bewertung der Ungleichheitsausmaße, gänzlich ausfallen; die Wahl des Sitzzuteilungsverfahrens wäre beliebig und die Wahlfreiheit des Gesetzgebers rechts- und kontrollfrei.

45 Unter dieser Prämisse wird der Verfassungsgrundsatz der Wahlgleichheit jedoch nicht nur erst überhaupt operationabel. Sondern es wird zudem erst unter diesem Gebot einer möglichststen Minimierung von Ungleichheiten offenbar, dass sich der Wahlgleichheitsgrundsatz in Ansehung der verschiedenen Sitzzuteilungsverfahren unterschiedlich, ja unter Umständen gegenläufig auswirken kann, je nachdem ob die Erfolgswertgleichheit der Wähler oder die Chancengleichheit der Parteien in den Blick genommen wird. In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung wird hingegen beides allzuhäufig ver-

- 13 -

mennt, d.h. undifferenziert mal der eine, mal der andere Blickwinkel eingenommen (vgl. die wiederholte und berechtigte Kritik von Friedrich Pukelsheim, nicht nur in: a.a.O., ZfP 47, S. 251 ff. passim).

46 Zwar kommen beide im theoretischen Idealfall vollkommen zur Deckung: Wenn ein Sitzzuteilungsverfahren die genaue Proportionalität von Mandaten und Stimmen über alle Parteien hinweg erreichen würde, dann würde auch jede Wählerstimme mit dem Faktor 1 den exakt gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung des Vertretungsgremiums haben. Der Wahlgleichheit wäre in jeder Hinsicht vollkommen Rechnung getragen. Das aber ist, wie dargelegt, praktisch ausgeschlossen.

47 Kann es deshalb – unter der vorgenannten Prämisse – allenfalls um eine mögliche Annäherung an Idealwerte gehen, dann muss erkannt werden, dass die verschiedenen Sitzzuteilungsverfahren, je nachdem ob die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen oder die Chancengleichheit der Parteien in Betracht steht, unterschiedlich leistungsfähig sind. Das heißt, sie erreichen es in der einen Hinsicht mal mehr, in der anderen Hinsicht mal weniger, Annäherung zu schaffen, also Ungleichheiten minimieren. Weil das so ist, folgt daraus notwendig, dass es zur Festlegung auf ein bestimmtes Sitzzuteilungsverfahren einer vorherigen Festlegung darüber bedarf, welchem Aspekt des Wahlgleichheitsgrundsatzes der Vorrang einzuräumen ist: der möglichst gleichgewichtigen Abbildung der Wählerwillen oder der möglichst proportionalen Repräsentation der Parteien.

48 Unter Anlegung all dieser Kriterien und Erwägungen können für die einzelnen Sitzzuteilungsverfahren – unter Bezug auf die einschlägige mathematische Forschung – zusammenfassend folgende „Vor- und Nachteile“ ausgemacht werden:

49 Die Divisormethode nach *D'Hondt* (Höchstzahlverfahren) gewährleistet die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen nicht in bestmöglicher Weise. Auch bei Anlegung des Anspruchs der Parteiengleichheit kann die Methode nicht gewährleisten, dass sie in aller Regel zu Sitzzuteilungen führt, die gegenüber der rechnerischen Proportion nicht mehr als nur eine Auf- oder Abrundung aufweist. Dieser „Idealrahmen“ wird vielmehr häufig überschritten (sog. „Über-Auf- oder Abrundungen“). Das wird geläufig damit ausgedrückt, dass das D'Hondtsche Verfahren die größeren Parteien begünstigt und die kleineren benachteiligt. Indessen vermag es das Anliegen der Mehrheitssicherung (Abs.-Nr. 12) regelmäßig zu erfüllen, ebenso wie einer funktionswidrigen Zersplitterung des Vertretungsgremiums vorzubeugen.

- 14 -

50 Die Quotenmethode (mit Ausgleich nach größten Resten) nach *Hare/Niemeyer* ist zwar grundsätzlich als erfolgswertoptimale Zuteilungsmethode anerkannt. Jedoch haftet ihr strukturell das Stimmenzuwachsparadoxon an, so dass sie stets Gefahr läuft, ein „negatives Stimmengewicht“ zu erzeugen. Hingegen gilt sie als die Methode, die am besten mit dem optimalen Repräsentationsanspruch der Parteien harmoniert. Das heißt, die Verzerrung in den Vertretungsgewichten bleibt weit geringer als bei dem Verfahren nach D'Hondt.

51 Die Divisormethode nach *Sainte-Laguë* ist jedenfalls in der Variante mit Standardrundung und einem im iterativen Verfahren gefundenen Divisor (*Sainte-Laguë/Schepers*) diejenige Methode, die die Erfolgswertunterschiede der Wahlerstimmen auf einem denkbaren Minimum hält, also dem Gebot der Erfolgswertgleichheit am nächsten kommt. Mathematisch lässt sich das mit der sog. Transfermethode nachweisen: Es gibt kein anderes Verfahren, das bei einem (gedachten) Transfer eines Mandats von der einen (kleinsten) Partei zur anderen (größten) Partei den Unterschied der Erfolgswerte der für diese Parteien abgegebenen Stimmen kleiner macht (vgl. Pukelsheim, a.a.O., ZfP 47, S. 246 f.). Auch sind die Mandatszahlen, die aus der Anwendung dieser Methode hervorgehen, wie bei *Hare/Niemeyer*, praktisch unverzerrt, gehen also über die unvermeidliche Auf- oder Abrundung zur nächsten ganzen Zahl nicht hinaus. Dem Anliegen der Mehrheitssicherung kann durch die Hinzufügung einer Mehrheitsklausel (wie in § 6 Abs. 7 BWahlG) entsprochen werden.

3. Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Größe der Gemeinderäte, Kreis- und Bezirkstage und der nötigen Zahl der Stimmen, um in das jeweilige Gremium einzuziehen? Welche Unterschiede bestehen gegebenenfalls zu anderen Bundesländern?

52 Die Frage zielt auf die Bedeutung der sog. faktischen Sperrklausel. Deren Bedeutung kann aber immer nur relativ erfasst werden. Wie viele Stimmen benötigt werden, um in dem gewählten Vertretungskörper mit einem (dem „ersten“) Mandat vertreten zu sein, hängt von vier Faktoren ab: dem anzuwendenden Sitzverteilungsverfahren, der Gesamtzahl der zu vergebenden Mandate (Größe des Gremiums), der Gesamtzahl der abgegebenen gültigen Stimmen (mithin dem Gesamtstimmenanteil der Partei) und der Anzahl der an

- 15 -

der Wahl teilnehmenden Parteien. Zudem ist dabei vorausgesetzt, dass es – wie derzeit für die bayerischen Kommunalwahlen – keine normierte Sperrklausel als Hürde für die Teilnahme an der Sitzverteilung gibt.

53 Eine faktische Sperrklausel besteht praktisch immer. Jedes Sitzverteilungssystem hat zur Folge, dass es eines bestimmten Quorums bedarf, um das „erste“ Mandat zu erlangen (sog. „natürliches Quorum“). Die Berechnung dieses Quorums ist jedoch im Hinblick auf die genannten Faktoren mathematisch äußerst kompliziert; bis auf das Zuteilungsverfahren sind diese ebenso höchst variabel wie volatil (eingehend dazu Friedrich Pukelsheim, a.a.O., Sitzzuteilungsverfahren, S. 41 ff.).

54 In äußerst grober Annäherung an die Frage, kann gewiss gesagt werden, dass mit abnehmender Größe des Vertretungskörpers der Gesamtstimmenanteil einer Partei größer sein muss, um ein Mandat zu erhalten, und umgekehrt der dafür erforderliche Gesamtstimmenanteil umso kleiner ausfällt, je größer die zu vergebende Mandatszahl ist. Das ist aber eine eher lapidare Feststellung, die zudem eine gleichbleibende Zahl von Wahlvorschlägen voraussetzt.

55 In Bayern haben die Gemeinderäte und die Kreis- und Bezirkstage je nach Einwohnerzahl eine Größe zwischen 8 und 80 Sitzen. Im Hinblick auf die genannten variablen Faktoren, die das Phänomen der faktischen Sperrklauseln beeinflussen, kann eine valide Aussage dazu, welche Sitzgrößen welche Eintrittsschwellen nach sich ziehen, nicht getroffen werden. Das gilt umso mehr für einen Vergleich zur Situation in den anderen Bundesländern. Hinzu kommt, dass – wie aufgezeigt (Abs.-Nr. 4) – das anzuwendende Sitzzuteilungsverfahren je nach Bundesland variiert.

56 Daher kann nur beispielhaft aufgezeigt werden: Im kleinstmöglichen bayerischen Gemeinderat mit 8 Gemeinderatsmitgliedern, liegt die faktische Eintrittshürde (unter dem gegenwärtigen Sitzzuteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer) für den Fall, dass nur zwei Wahlvorschläge teilnehmen, bei 6,25 %. Bei einer Rückkehr zum Höchstzahlverfahren nach D'Hondt würde sich die Hürde auf 11,12 % erhöhen. Für den größtmöglichen Stadtrat in der Landeshauptstadt München (80 Sitze) lag die faktische Eintrittshürde anlässlich der Kommunalwahlen 2014 mit 14 Wahlvorschlägen bei einem Wert zwischen 0,6 % und 0,7 %: Die Liste mit dem zweitschlechtesten Gesamtstimmenanteil in Höhe von 0,7 % erhielt den letzten der insgesamt sieben über die höchsten Bruchteilzahlen zu vergebenden Sitze, während die Liste mit dem geringsten Stimmenanteil (0,6 %) keinen Stadtratssitz mehr erhielt.

- 16 -

4. Sind bei einem Sitzzuteilungsverfahren nach d'Hondt Listenverbindungen zwingend zuzulassen?

57 Hintergrund der Frage ist, dass der bayerische Gesetzgeber die Zulässigkeit von Listenverbindungen bei Gemeinderats- und Kreistagswahlen (heute in Art. 26 GLKrWG) deshalb geregelt hat, weil er darin die Möglichkeit sah, Mandatsverzerrungen zu Lasten kleinerer Parteien auszugleichen, die das bis Ende 2013 geltende Sitzverteilungsverfahren nach D'Hondt mit sich bringt. Verbundene Wahlvorschläge hätten unter diesem System die Chance, mehr Sitze zu erhalten, als auf die einzelnen Wahlvorschläge entfallen würden. Die nunmehr von der Staatsregierung beabsichtigte Streichung dieser Möglichkeit begründet sie konsequenterweise damit, dass dafür seit der Einführung des Hare/Niemeyer-Verfahrens im Jahre 2010, anzuwenden seit 2014, kein Bedarf mehr bestünde, vielmehr sogar die Gefahr entstünde, dass nach dieser Quotenmethode eine Listenverbindung auf weniger Mandate kommen könnte, als wenn die Wahlvorschläge unverbunden geblieben wären (vgl. Gesetzentwurf der Staatsregierung, LT-Drs. 17/14651, S. 13). Der Änderungsantrag der CSU-Fraktion (LT-Drs. 17/15827) zielt hingegen auf die Wiedereinführung des D'Hondtschen Verfahrens, lässt jedoch die Streichung der Listenverbindung unangetastet.

58 Dass Listenverbindungen unter dem D'Hondtschen Sitzzuteilungssystem verfassungsrechtlich zwingend zuzulassen wären, ließe sich argumentativ allenfalls dadurch begründen, dass das D'Hondtsche Verfahren unter einem verfassungsrechtlich beachtlichen Defizit leide, den es auf diese Weise auszugleichen gelte. Eine solche Argumentation könnte jedoch aus mehreren Gründen nicht durchgreifen:

59 Erstens gilt das D'Hondtsche Verfahren nach dem gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung, wie aufgewiesen (Abs.-Nr. 13), nicht als verfassungsrechtlich defizitär, sondern als verfassungskonform. Danach besteht ein Ausgleichsbedarf von Verfassungen wegen von vornherein nicht.

60 Zweitens, selbst unter der Annahme, das D'Hondtsche Verfahren genüge der Wahlgleichheit nicht optimal oder nicht annähernd optimal (Abs.-Nr. 49), würde dies nicht geradewegs zu der verfassungsrechtlichen Auflage führen, dass Listenverbindungen zugelassen werden müssten. Eine derartige Festlegung des Gesetzgebers könnte der Verfassung unter keinen Umständen entnommen werden.

- 17 -

61 Hinzu kommt, dass Listenverbindungen ohnehin nicht frei von verfassungsrechtlichen Bedenken sind. Vielmehr werden sie gerade wegen immanenter Beeinträchtigungen der Erfolgswertgleichheit von Wählerstimmen, zumal unter den Bedingungen des Hare/Niemeyer-Verfahrens, deutlich kritisiert (vgl. zuletzt Wolfgang Bischof/Carina Hindinger/Friedrich Pukelsheim, BayVBl. 2016, S. 73 ff.). Auch das Bundesverfassungsgericht hatte in seiner Entscheidung zur ersten gesamtdeutschen Wahl festgestellt, dass die damalige gesetzliche Erlaubnis, Listenverbindungen einzugehen (§ 53 Abs. 2 BWahlG i.d.F. vom 29. September 1990), verfassungswidrig sei (BVerfGE 82, 322, 345 f.), und hatte dies nicht nur mit einer Umgehung der – im Kommunalwahlrecht nicht vorhandenen – Sperrklausel begründet.

62 Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hatte indessen gegen die Zulassung von Listenverbindungen unter dem System des D'Hondtschen Sitzverteilungsverfahrens (ohne Sperrklausel) keine verfassungsrechtlichen Einwände erhoben, ohne damit allerdings Listenverbindungen für verfassungsrechtlich zwingend zu halten (BayVGH BayVBl. 2010, 728 f.).

5. Ist die Einführung weiterer Eintrittshürden (beispielsweise in Form einer expliziten Sperrklausel) bei Kommunalwahlen aus Ihrer Sicht erforderlich und verfassungsrechtlich vertretbar?

Ist ein Mischverfahren aus d'Hondt und Hare/Niemeyer (erster Sitz oder die ersten Sitze nach d'Hondt, weitere Sitzverteilung nach Hare/Niemeyer) sinnvoll und verfassungsrechtlich vertretbar und wie könnte dies umgesetzt werden?

a) Weitere Eintrittshürden und Sperrklausel

63 „Weitere“ Eintrittshürden (neben einer explizit festgelegten Sperrklausel und der faktischen Sperrklausel [Abs.-Nr. 52 ff.]) mögen denkbar sein, müssen sich aber stets auf ihre politische Sinnstiftung und zumal auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit befragen lassen.

64 Eine der seltenen und am Ende gescheiterten Versuche des Wahlgesetzgebers, eine „weitere“ Eintrittshürde einzuführen, ist im Kommunalwahlrecht von Nordrhein-Westfalen nachzuweisen. Dort sollten gleichzeitig mit der Einführung des Divisorverfahrens mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers diejenigen Parteien und Wählergruppen bei der Sitzverteilung

- 18 -

lung unberücksichtigt bleiben, die noch vor den allfälligen Auf- oder Abrundungen nicht mindestens eine Zuteilungszahl von 1,0 erreicht haben. Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hat diese Regelung wegen Verstoßes gegen die Wahlgleichheit als verfassungswidrig verworfen (NRW.VerfGH, Urt. v. 16.12.2008 – Az. VerfGH 12/08). Für eine derartige Eintrittshürde bedürfte es ebenso wie für eine explizite Sperrklauselfestsetzung eines besonderen, sachlich legitimierten, zwingenden Grundes, der indessen nicht auszumachen sei.

65 Was explizite Sperrklauseln bei Kommunalwahlen anbelangt, so gilt eine solche in Höhe von 5 % – bundesweit gesehen – heute einzig noch für die Wahl der Bremer Stadtbürgerschaft (nicht zu verwechseln mit der Bremischen Bürgerschaft [Landtag]). Soweit sie in anderen Kommunalwahlgesetzen zu einem früheren Zeitpunkt geregelt war, wurde sie entweder durch entsprechende Gerichtsentscheidungen für verfassungswidrig erklärt (NRW.VerfGH, Urt. v. 6.7.1999 – Az. VerfGH 14/98, 15/98; MV.VerfG, Urt. v. 14.12.2000 – Az. LVerfG 4/99; BVerfG, Urt. v. 13.2.2008 – Az. 2 BvK 1/07 [zu Schleswig-Holstein]; Thür.VerfGH, Urt. v. 10.4.2008 – Az. VerfGH 22/05; Hamb.VerfG, Urt. v. 15.1.2013 – Az. HVerfG 2/11), oder der Gesetzgeber hatte sie im Hinblick auf diese Entscheidungen von sich aus aufgehoben (so im Saarland und in Rheinland-Pfalz [dort hatte zuvor eine Sperrklausel von 3,03 % gegolten]).

66 Nach dieser Rechtsprechungslage erscheint eine „verfassungsfeste“ Wiedereinführung einer Sperrklausel für Kommunalwahlen durch den einfachen Gesetzgeber – zumindest für die Höhe von 5 % – derzeit und auf mittelfristige Sicht ausgeschlossen, da die zur sachlichen Rechtfertigung erforderlichen, besonders gewichtigen, zwingenden Gründe des Gemeinwohls wohl auf absehbare Zeit nicht im erforderlichen Maße nachgewiesen werden können. Insbesondere verfangen die für „echte“ Parlamente hinreichenden Gründe, dass nur durch eine Sperrklausel die Funktions- und effektive Arbeitsfähigkeit der Legislativorgane gewährleistet und nur dadurch eine stabile Regierung gebildet werden könne, auf kommunaler Ebene nicht in gleicher Weise (siehe noch unten Abs.-Nr. 73).

67 In jüngster Zeit ist hingegen zu beobachten, dass verschiedene Verfassungsgesetzgeber dazu übergegangen sind, eine niedrigere Sperrklausel für Kommunalwahlen bereits auf der Höhe des Landesverfassungsrechts zu verankern. In dieser Weise gelten außerhalb Bayerns inzwischen Sperrklauseln in Höhe von 2,5 % und 3,0 %.

- 19 -

68 Vorreiter hierfür waren Berlin (in 2010) und Hamburg (in 2013), bezogen auf die dortigen Wahlen zu den Stadtbezirksversammlungen:

69 In Hamburg war die einfachgesetzlich normierte 3 %-Sperrklausel im Januar 2013 zunächst für verfassungswidrig und nichtig erklärt worden (Hamb.VerfG, Urt. v. 15.1.2013 – Az. HVerfG 2/11). Noch im selben Jahr führte der Gesetzgeber die 3 %-Sperrklausel jedoch im Wege der Verfassungsänderung wieder ein (Art. 4 Abs. 3 Satz 2 Hamb.Verf.). Diesen Weg war auch Berlin gegangen; die 3 %-Sperrklausel wurde in Art. 70 Abs. 2 Berl.Verf. festgeschrieben. Die Verfassungsgerichte beider Länder haben diese Verfassungsänderungen „abgesegnet“. Auch unter Berücksichtigung des bundesverfassungsrechtlichen Homogenitätsgebots aus Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verstoße die Sperrklausel nicht gegen die Kerngehalte der Gleichheit der Wahl, deren Beeinträchtigung dem verfassungsändernden Gesetzgeber verwehrt sei (Hamb.VerfGH, Urt. v. 8.12.2015 – Az. HVerfG 4/15; Berl.VerfGH, Urt. v. 13.5.2013 – Az. VerfGH 155/11).

70 Als erstes Flächenland verankerte Nordrhein-Westfalen zum 1. Juli 2016 eine Sperrklausel für Kommunalwahlen auf der Ebene der Landesverfassung, und zwar in Höhe von 2,5 % (Art. 78 Abs. 1 Satz 3 NRW.Verf.; siehe auch § 33 Abs. 1 Satz 1, 2 NRW.KomWahlG). Erwartungsgemäß wurde diese Verfassungsänderung im Wege von Organstreitverfahren auf Antrag verschiedenster Klein- und Kleinstparteien vor dem Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen angegriffen. Während die ersten Anträge allein aus formalen Gründen zurückgewiesen wurden (NRW.VerfGH, Beschl. v. 27.6.2016 – Az. VerfGH 13/16, 14/16), sind die formell wohl nicht zu beanstandenden Verfahren derzeit noch anhängig.

71 Für die bayerische Rechtslage hätte die Einführung einer Sperrklausel für Kommunalwahlen (von unter 5 %) auf Verfassungshöhe zur Folge, dass ihre Zulässigkeit daran zu messen wäre, ob sie im Lichte des Homogenitätsverbots des Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG den änderungsfesten „demokratischen Grundgedanken der Verfassung“ widersprechen, zu denen auch die Kerngehalte der Gleichheit der Wahl und der Chancengleichheit der Parteien zählen (Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV).

72 Im Hinblick auf die verfassungsrechtlichen Einwände, die sich daraus erheben können, aber auch aus verfassungspolitischen Erwägungen halte ich eine kommunalwahlrechtliche Sperrklausel (von unter 5 %) derzeit und auf mittelfristige Sicht nicht für ratsam:

- 20 -

73 Trotz der unabwiesbaren Weiterungen der Anzahl von Parteien, Wählergruppen und -vereinigungen, die bei den jüngeren Kommunalwahlen in die Stadt- und Gemeinderäte eingezogen sind, scheinen mir hinreichend belastbare Erkenntnisse oder Tendenzen, die deshalb eine „Zersplitterung“ der Kommunalparlamente von funktionsgefährdendem Ausmaß befürchten lassen, derzeit nicht auszumachen zu sein. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass durch die Bayerische Gemeindeordnung der staatlichen Kommunalaufsicht nicht nur für Extremfälle genügend präventive wie repressive Eingriffs- und Steuerungsmaßnahmen an die Hand gegeben sind. Hinzu kommt, dass (Ober-)Bürgermeister und Landräte direkt gewählt werden, so dass strukturell kein Bedürfnis besteht, ihnen eine sie wählende und tragende Gremienmehrheit zu verschaffen. Die eigenständige Direktwahl impliziert gerade, dass das „Stadt- bzw. Landkreisoberhaupt“ nicht zwangsläufig der stärksten Fraktion entstammen oder sich auf eine Art „Rathausmehrheit“ im Kommunalparlament stützen können muss. Auch wenn parlamentarische Gepflogenheiten, insbesondere das Koalitions-Oppositions-Schema, vielfach in kommunalen Vertretungskörperschaften abgewandelt praktiziert werden, so ist doch das ausschließlich exekutive Tätigwerden der Kommunen weder von einer stabilen „Rathausmehrheit“ abhängig noch wird es durch ein Entscheiden mit wechselnden Mehrheiten wesentlich geschwächt. Eine anwachsende Pluralisierung des kommunalen Vertretungsgremiums und damit einhergehende praktische Erschwernisse bei der Mehrheitsbeschaffung sind daher bis zur Grenze einer strukturellen Behinderung der Funktionsfähigkeit als systemkonforme Erscheinungen im kommunalpolitischen Geschehen hinzunehmen.

74 Würde eine gedachte Sperrklausel in Höhe von 2,5 % auf die letztmaligen Kommunalwahlergebnisse (2014) in den 25 kreisfreien Städten des Freistaates angewandt werden, so wären bei Beibehaltung des aktuell geltenden Sitzzuteilungsverfahrens nach Hare/Niemeyer lediglich 27 von insgesamt 1.172 Mandaten (2,3 %) auf andere Parteien entfallen. Eine derart minimale Verschiebung wird man kaum als ein derartiges Menetekel für die Funktions- bzw. Handlungsfähigkeit der Kommunalparlamente ansehen können, dass es den mit der Einführung der Sperrklausel verbundenen Eingriff in den Grundsatz der Wahlgleichheit rechtfertigen könnte. Das gilt auch, wenn man allein auf die potentiellen Mandatsverschiebungen in den Großstädten blickt; sie fallen naturgemäß höher aus (in München wären es 7, in Nürnberg 5, in Augsburg 3).

- 21 -

b) Mischverfahren aus D'Hondt und Hare/Niemeyer

75 Deutschlandweit sind bislang keinerlei Mischverfahren für die Sitzzuteilung bei Wahlen nachweisbar. Auch wenn sich die Gesetzgeber bislang stets auf ein einheitlich komponiertes Sitzzuteilungsverfahren entlang der gängigen Regelungsmodelle (D'Hondt, Hare/Niemeyer, Sainte-Laguë/Schepers,) verständigt haben, heißt das freilich weder, dass nur eine dieser Verfahren gewählt werden darf, noch dass der Gesetzgeber ein einmal gewähltes Verfahren durchgängig für alle zu verteilenden Sitze anwenden muss. Mischverfahren sind demnach verfassungsrechtlich nicht per se ausgeschlossen.

76 Allerdings kann ein nur in der Grundidee vorgestelltes Mischverfahren keiner aussagekräftigen verfassungsrechtlichen Würdigung zugeführt werden. Dazu bedarf schon eines konkret modellierten, in den Einzelheiten seines Funktionsmodus nachvollziehbaren Rechenverfahrens. Erst dann können die Auswirkungen auf den Grundsatz der Wahlgleichheit ermessen werden. Schon die Anwendung der althergebrachten Verfahren hat gezeigt, dass sich manche Eigenarten und Brüche, etwa durch geändertes Wählerverhalten, erst im Laufe der Zeit erweisen (z.B. das Phänomen des negativen Stimmgewichts). Wegen solcher Unwägbarkeiten kann die Frage, ob „ein“ Mischverfahren, sinnvoll und verfassungsrechtlich vertretbar ist, nicht abstrakt beantwortet werden.

6. Sollten Kommunen selbst entscheiden können, welches Sitzzuteilungsverfahren sie anwenden möchten? Wenn ja, wie kann dies umgesetzt werden?

77 Eine Regelung, nach der das anzuwendende Sitzverteilungsverfahren bei Kommunalwahlen der jeweiligen Kommune (Gemeinderat, Kreistag) selbst überlassen bliebe, wäre ein Novum; eine solche gibt es bislang in keinem Bundesland.

78 Wenn überhaupt, so dürfte die kommunale Selbstbestimmung der Sitzverteilungsmethode natürlich nur vor der Wahl, nicht im Nachhinein, erfolgen. Mit diesem Hinweis ist schon angedeutet, woher – rechtspolitisch gesehen – die zu bedenkenden Einwände gegen eine solche Regelung rühren: In Anbetracht der unterschiedlichen Ergebnisse, die sich – wie aufgewiesen –

- 22 -

aus der Anwendung allein schon der drei etablierten Verfahren ergeben, wird die Entscheidung über die Methode, wie Stimmenanteile in Mandate umgerechnet werden, immer auch von machtpolitischen Erwägungen der betroffenen Akteure (Parteien) beeinflusst. Insbesondere dann, wenn – wie in kleineren Gemeinden – Wahlergebnisse einigermaßen prognostizierbar sind, könnte die Gefahr entstehen, dass durch die Mehrheiten in den Vertretungskörperschaften einseitig „gefällige“ Sitzzuteilungsverfahren beschlossen werden. Die Anfälligkeit solcher „Entscheidungen in eigener Sache“ für interessengeneigte Einflussnahmen ist zwar ein generelles Problem der Gesetzgebung im Wahlrecht, würde aber auf der überschaubaren kommunalen Ebene besonders virulent und den gedeihlichen Betrieb der Kommunalpolitik belasten.

79 Aus verfassungsrechtlicher Sicht bedürfte eine Kompetenz der Kommunen, über das anzuwendende Sitzverteilungsverfahren selbst zu entscheiden, jedenfalls einer entsprechenden Ermächtigung durch den Gesetzgeber. Denn dabei handelt es sich wohl nicht um rein örtliche Angelegenheit, deren eigenverantwortliche Wahrnehmung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV) unterliefe. Zudem folgt ein Vorbehalt des Gesetzes daraus, dass jedes Sitzzuteilungsverfahren den verfassungsrechtlich auch als grundrechtsähnliches Recht verbürgten Grundsatz der Wahlgleichheit tangiert. Grundrechtsrelevante Materien unterliegen aber nach den (demokratisch-rechtsstaatlichen) Grundsätzen der sog. Wesentlichkeitslehre der Regelungsbefugnis und Regelungspflicht des Gesetzgebers.

80 Fraglich ist allerdings, ob aus diesen Grundsätzen der Wesentlichkeitslehre hier nicht noch Weiteres folgt, nämlich zumindest die Verpflichtung des Gesetzgebers, die Entscheidungsfreiheit der Kommunen auf bestimmte benannte Sitzzuteilungsverfahren zu beschränken, oder gar überhaupt ein Verbot, die Wahl des Sitzzuteilungsverfahrens an die Kommunen zu delegieren (sog. Parlamentsvorbehalt).

81 Für die erstgenannte Verpflichtung, zumindest das Wesentliche der kommunalen Selbstbestimmung der Sitzverteilungsmethode gesetzlich vorzubestimmen, spricht, dass die Organisation der politischen Willensbildung in den Kommunen nicht einen außer- oder nebenstaatlichen Raum demokratischer Selbstbestimmung betrifft. Weil die Kommunen vielmehr Teil des einheitlichen demokratischen Staatsaufbaus „von unten nach oben“ sind, ist die Organisation der politischen Willensbildung auf der unteren Ebene zugleich

- 23 -

eine Angelegenheit der gesamtstaatlichen Demokratie, für die der Gesetzgeber im Rahmen der Verfassung die Verantwortung trägt.

82 Ob demzufolge weitergehend sogar von einem verfassungsrechtlichen Delegationsverbot ausgegangen werden muss, das es dem Gesetzgeber verwehrt, den Kommunen einen Kanon von (verfassungskonformen) Sitzzuteilungsverfahren zur Auswahl anzubieten, scheint mir indessen zweifelhaft.

83 In materieller Hinsicht stellt sich die Frage, ob sich gegen eine Entscheidungsfreiheit der Kommunen über „ihr“ Sitzzuteilungsverfahren Bedenken aus dem Grundsatz der Wahlgleichheit selbst erheben. Denn eine solche Entscheidungsfreiheit führt im Ergebnis dazu, dass von Kommune zu Kommune unterschiedliche Sitzverteilungsverfahren zur Anwendung gelangen können. Hierzu ist allerdings zu vermerken, dass sich der Wahlgleichheitsgrundsatz immer nur an ein Wahlgebiet richtet, mithin durch ein unterschiedliches Wahlrecht in verschiedenen Wahlgebieten nicht berührt wird. Dennoch wirft die unterschiedliche Durchsetzung der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen und der Chancengleichheit der Parteien möglicherweise unter dem Gesichtspunkt des allgemeinen Gleichheitssatzes verfassungsrechtliche Probleme auf, denen noch eingehender nachgegangen werden müsste.

7. Wie hat sich die Anzahl der Parteien und Wählergruppen in den Räten im Vergleich der Kommunalwahlen 2008 und 2014 entwickelt?

84 Zu dieser Frage darf auf das einschlägige empirische Datenmaterial, etwa des Bayerischen Landesamtes für Statistik, verwiesen werden.

8. Gibt es Erkenntnisse, dass in den vergangenen Jahren eine Zersplitterung der Kommunalparlamente und dadurch eine Einschränkung der Arbeitsfähigkeit der Kommunalparlamente eingetreten ist?

85 Dazu habe ich meinen Eindruck unter Abs.-Nr. 73 geschildert.

13. Oktober 2017

gez. Hans-Detlef Horn



FRIEDRICH-ALEXANDER
UNIVERSITÄT
ERLANGEN-NÜRNBERG

PHILOSOPHISCHE FAKULTÄT
UND FACHBEREICH THEOLOGIE

Institut für Politische Wissenschaft
Lehrstuhl für Politische Wissenschaft I

Prof. Dr. Roland Sturm

Kochstr. 4, 91054 Erlangen

Telefon +49 9131 85-22370

Fax +49 9131 85-22371

Roland.Sturm@fau.de

www.pol.phil.fau.de

Autor: Manuel Kronschnabel, Dipl.-Pol.
Doktorand am Lehrstuhl für Pol. Wissenschaft I

Dipl.-Pol. Manuel Kronschnabel • Inst. für Politische Wissenschaft • Kochstr. 4 • 91054 Erlangen

Bayerischer Landtag

Ausschuss für Kommunale Fragen,
Innere Sicherheit und Sport

Erlangen, den 04. Oktober 2017

Beantwortung des Fragenkatalogs zur Expertenanhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport am 18. Oktober 2017 zum Thema „Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen im Freistaat“

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

zum Fragenkatalog bzgl. der Expertenanhörung am 18. Oktober 2017 nehme ich wie folgt Stellung:

- 1. Welche Sitzzuteilungsverfahren sind im Rahmen des Bayerischen Kommunalwahlrechts denkbar? Welche Vor- und Nachteile haben die jeweiligen Sitzzuteilungsverfahren hinsichtlich der Repräsentation von Parteien und Wählergruppen?**

Ein Sitzzuteilungsverfahren ist ein technisches Element eines Wahlsystems, welches die Umrechnung des Wahlergebnisses in Parlamentssitze vornimmt. Für jede Verhältniswahl ist ein solches Verfahren obligatorisch, denn eine Schwierigkeit bei der Umrechnung von Wählerstimmen in Sitze resultiert aus der Bedingung, dass das Ergebnis dieser Berechnung immer eine ganze Zahl sein muss, da Bruchteile eines Parlamentssitzes nicht zu vergeben sind. Daher braucht es ein System, das unter Anwendung bestimmter Auf- und Abrundungsregeln



entscheidet, wie den Wahlergebnissen die entsprechenden ganzzahligen Sitze zugeordnet werden. Eine Vielzahl unterschiedlicher Zuteilungsverfahren wurden bislang entwickelt – systembedingt kann jedoch kein Verfahren für sich beanspruchen, das „beste“, „fairste“ oder „fehlerfreiste“ Verfahren zu sein.¹

In Wahlen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland seit 1949 kamen bislang drei unterschiedliche Verfahren zur Anwendung, sie gelten hierzulande als die gängigen Formen der Sitzzuteilung. Es sind die Verfahren nach D’Hondt, nach Hare-Niemeyer und nach Sainte-Laguë/Schepers. Alle drei Verfahren wurden bzw. werden in Deutschland auf Kommunal-, Länder- und Bundesebene eingesetzt. So wird die Sitzzuteilung beispielsweise im Bundestag oder auf Landesebene in Nordrhein-Westfalen nach Sainte-Laguë durchgeführt, auf Landes- und Kommunalebene in Bayern nach Hare-Niemeyer und auf Landes- und Kommunalebene in Sachsen nach D’Hondt.

Alle drei Varianten der Sitzverteilung sind auf kommunaler Ebene in Bayern denkbar. Welches demokratische, dem Prinzip der Verhältniswahl entsprechende Zuteilungsverfahren in Bayern auf kommunaler Ebene angewandt wird, liegt laut Bayerischem Verfassungsgericht im Ermessen des Gesetzgebers². Daher hat das Verfassungsgericht bislang auch keine speziellen Einschränkungen gemacht, was die Umrechnung der Wählerstimmen in Ratssitze betrifft. Klagen etwa gegen das Verfahren nach D’Hondt wurden vom Verfassungsgericht abgewiesen³, alle drei Verfahren werden für verfassungsgemäß auf kommunaler Ebene erachtet.

Die Frage nach den Vor- und Nachteilen der jeweiligen Sitzzuteilungsverfahren wird mit Frage 2 („Welches Verfahren bildet den Wählerwillen am besten ab?“) im nächsten Antwortblock zusammengefasst.

¹ Vgl. beispielsweise Lübbert (2009); Balinsky/Young (1982); Nohlen (2014); Kopfermann (1991); Elster (2016)

² Erneut ausführlich bestätigt im jüngsten Urteil zum Thema Sitzzuteilungsverfahren: VerfGH Az. Vf. 16-VII-08

³ VerfGH 14, 17; VerfGH 45, 54; auch vom Bundesverfassungsgericht: BVerfGE 16, 130/144; BVerfGE 79, 169/170



2. Durch welches Sitzzuteilungsverfahren wird der Wählerwille am besten abgebildet?

Für die Repräsentationssystematik von Zuteilungsverfahren sind zwei Eigenschaften von zentraler Bedeutung: Größenneutralität und Proportionalität. Die gängigen drei Zuteilungsverfahren werden im Folgenden auf diese beiden Eigenschaften charakterisiert.

Größenneutralität

Ein Sitzzuteilungsverfahren ist dann parteigrößenneutral, wenn in jedem Einzelfall kleine wie große Parteien die gleiche Chance haben, bevorzugt bzw. benachteiligt zu werden. Ein neutrales Verfahren kann durchaus große Parteien und in anderen Fällen wieder kleine Parteien bei der Sitzvergabe systemimmanent begünstigen. Was sie aber auszeichnet ist, dass sich Bevorzugung und Benachteiligung über viele Anwendungen hinweg ausgleichen und sich keine systematische Tendenz für kleine oder große Parteien mathematisch oder statistisch feststellen lässt.

Nicht jedes Verfahren ist neutral gegenüber der Parteigröße. Genau genommen ist nur ein einziges Quotenverfahren, das nach Hare/Niemeyer, und ein einziges Divisorverfahren, das nach Sainte-Laguë/Schepers, tatsächlich größenneutral. Es ist zwar systemimmanent, dass auch diese beiden Verfahren praktisch in jeder Zuteilung größeren und kleineren Parteien mehr Mandatsanteile zusprechen müssen, als Wählerstimmenanteile vorliegen. Jedoch gleicht sich bei diesen beiden Verfahren der Effekt statistisch gesehen über viele Zuteilungen hinweg aus. Auch mathematisch ist es beweisbar, dass beide Verfahren größenneutral sind.⁴

Alle anderen Zuteilungsverfahren bevorzugen oder benachteiligen hingegen systematisch und dauerhaft eine Gruppe von Parteien, je nach Größe bzw. je nach Wahlerfolg. In der Regel ist bei den meisten Verfahren eine Bevorzugung der großen Parteien bei der Verrechnung der Stimmen in Mandate festzustellen. Diese erhalten in solchen Fällen tendenziell mehr Mandate, als ihnen vom Stimmenanteil betrachtet zustehen. Kleine Parteien erleiden in diesen Fällen nur

⁴ Vgl. Pukelsheim et. al. (2003); Pukelsheim (2014)



aufgrund ihrer geringeren Größe ihres Stimmenanteils einen Nachteil. Das weltweit meistgenutzte Zuteilungsverfahren nach D'Hondt ist das bekannteste Beispiel hierfür, es unterliegt einer systemimmanenten Bevorteilung größerer Parteien.

Proportionalität

Eng mit der Größenneutralität ist die Proportionalität der Mandatsverteilung verzahnt. Größenneutrale Zuteilungsverfahren liefern in der Regel auch Ergebnisse, die in Bezug auf das tatsächliche Wahlergebnis repräsentativer erscheinen. Nicht neutralen Verfahren wird hingegen nachgesagt, Missverhältnisse in der Repräsentation zu produzieren.

Jedoch muss man sich darüber bewusst sein, dass die drei gängigen Zuteilungsverfahren nach D'Hondt, Sainte-Laguë und Hare/Niemeyer für unterschiedliche Formen von Proportionalität stehen. Der Wahlforscher Michael Gallagher brachte es folgendermaßen auf den Punkt: „Each of the main methods of PR generates its own index of proportionality. (...) they produce different results because they embody different conceptions of what proportionality means and of what minimizing disproportionality entails. Each PR method minimizes disproportionality according to its own principles.“⁵

So liefert eine Sitzzuteilung nach Hare/Niemeyer die höchstmögliche Proportionalität, wenn es um die geringste Differenz zwischen Wählerstimmenanteil einer Partei und ihren zugeteilten Mandatsanteil geht. Eine Zuteilung nach Sainte-Laguë hingegen schafft die größtmögliche Erfolgswertgleichheit jeder einzelnen Wählerstimme. Eine Zuteilung nach D'Hondt wiederum weist unter diesen drei Verfahren die geringste Differenz auf beim Verhältnis zwischen Wähleranzahl und Mandat, dem so genannten Vertretungsgewicht.⁶ Proportionalität hängt also ein Stück weit vom Blickwinkel ab. Überwiegend wird Disproportionalität jedoch am Missverhältnis zwischen Stimmenanteil und Sitzanspruch standardisiert und weniger an der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimme oder dem Vertretungsgewicht eines Mandats.

⁵ Zitat und Erläuterung: Gallagher (1991)

⁶ Vgl. Pukelsheim (2014); Pukelsheim (1998); Lübbert (2009); Gallagher (1991)



Grundsätzlich sind bei allen drei Zuteilungsverfahren die ihnen verbundenen systembedingten Differenzierungen bei der Proportionalität hinzunehmen. Denn selbst größenneutrale Verfahren können systemimmanent in Einzelfällen eklatante Ungleichheiten produzieren, die auf die Unteilbarkeit der ganzzahligen Mandatszahlen zurückzuführen sind. So ist es möglich, dass auch die größenneutralen Verfahren nach Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë äußerst fragwürdige Ergebnisse zutage bringen, die ein grobes Missverhältnis der Sitzverteilung darstellen (*siehe das untenstehende Beispiel der Bezirkstagswahl Oberpfalz 2013*). Auf der anderen Seite kann auch ein nicht stets größenneutrales Verfahren wie nach D'Hondt die gleichen Ergebnisse liefern wie größenneutrale Verfahren. So wäre bei der Kommunalwahl 2014 in sieben von 42 Gemeinderäten der Gemeinden über 20.000 Einwohner sowie in drei von 25 Stadträten kreisfreier Städte die Zuteilung aller drei Verfahren identisch gewesen.

Im wissenschaftlichen Schrifttum⁷ wird überwiegend die Ansicht vertreten, dass die Verfahren nach Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë einer proportionalen Zuteilung näher kommen als das Verfahren nach D'Hondt – die Repräsentationsqualität ist höher, die Disproportionalitätswerte niedriger. D'Hondt wird hingegen eher als ein Zuteilungsverfahren angesehen, das stärker einen konzentrierenden, mehrheitsbildenden Effekt aufweist. In der Wahlsystemforschung wird dies nicht per se als negativ erachtet. Die Repräsentationsfunktion und die Konzentrationsfunktion sind zwei wesentliche, aber gegenläufige Zielfunktionen eines Wahlsystems, die es jedoch beide zu beachten gilt.⁸ Im bayerischen Kommunalwahlsystem jedoch hat die Repräsentationsfunktion ein absolutes Übergewicht. Ein Konzentrationseffekt ist im kommunalen (Verhältnis-)Wahlsystem mit einem einzigen Wahlkreis, ohne explizite Sperrklausel und nach dem Wechsel zu Hare/Niemeyer praktisch nicht mehr existent.

Die nachfolgende Übersicht 1 zeigt die Unterschiede einer fiktiven D'Hondt-Zuteilung der Kommunalwahl 2013/14 gegenüber der tatsächlich erfolgten Hare/Niemeyer-Zuteilung (eine

⁷ Vgl. di Cortona (1999); Balinsky/Young (1982); Taagepera/ Grofmann (2003); Pukelsheim (2014) Kopfermann (1991); Lübbert (2009)

⁸ Vgl. Nohlen (2014); Tiemann (2006); Lauth (2010); Sartori (1986)



Zuteilung nach Sainte-Laguë dürfte nahezu identische Ergebnisse liefern und erfolgte daher nicht gesondert) in den 25 kreisfreien Städten, den 42 größten kreisangehörigen Gemeinden sowie den sieben Bezirkstagen.

Übersicht I: Unterschiede einer Zuteilung der KW 2013/14 nach D'Hondt gegenüber Hare/Niemeyer

	25 kreisfreie Städte	42 kreisang. Gemeinden	7 Bezirkstage
Gesamtsitzzahl	1172 Sitze	1354 Sitze	195 Sitze
D'Hondt-Änderung bei	35 Sitzen	40 Sitzen	20 Sitzen
Änderungsquote	2,99 %	2,95 %	10,26 %
D'Hondt-Disproportionalität	2,32	2,78	7,24
H/N-Disproportionalität	1,33	1,65	3,40

Von den Sitzänderungen entfallen auf

CSU	+ 21 Sitze	+ 34 Sitze	+ 7 Sitze
SPD	+ 14 Sitze	+ 6 Sitze	+ 2 Sitze
FW	- 5 Sitze	+ 0 Sitze	+ 1 Sitz
Grüne	- 1 Sitz	- 6 Sitze	- 1 Sitz
FDP	- 7 Sitze	- 17 Sitze	- 4 Sitze
ÖDP	- 4 Sitze	- 7 Sitze	- 3 Sitze
Linke	- 3 Sitze	- 2 Sitze	- 3 Sitze
Piraten	+ 0 Sitze	+ 0 Sitze	- 3 Sitze
BP	- 1 Sitz	- 2 Sitze	- 4 Sitze
AFD	- 1 Sitz	- 2 Sitze	+ 0 Sitze
REP	- 3 Sitze	- 3 Sitze	+ 0 Sitze
Sonstige	- 1 Sitz	+ 0 Sitze	- 2 Sitze
div. Wählergruppen	-9 Sitze	- 1 Sitz	+ 0 Sitze

(- 10 Ausgleichsmandate)



Erläuterung der Übersicht I:

Teilt man die 1172 Stadtratssitze der 25 kreisfreien Städte Bayerns nach D'Hondt zu, so würden insgesamt 35 Sitze die Partei wechseln. Das entspricht einer Quote von etwa 2,99 %. Die beiden erfolgreichsten Parteien CSU und SPD würden von einer D'Hondt-Zuteilung profitieren, kleinere und Splitterparteien sowie diverse Wählergruppierungen würden Sitze verlieren. Ein sehr ähnliches Bild ergibt sich demnach auch bei den 42 größten kreisangehörigen Gemeinden Bayerns. Bei den Bezirkstagen wäre die Änderungsquote deutlich höher bei 10,26 %. Dies ist insbesondere auf die fehlenden Ausgleichsmandate bei einer D'Hondt-Zuteilung zurückzuführen. CSU, SPD und Freie Wähler würden von einer D'Hondt-Zuteilung profitieren, kleinere und Splitterparteien verlieren.

Bzgl. der Fragestellung nach der Repräsentationsqualität der Zuteilungsverfahren ist der Disproportionalitätsindex von Bedeutung.⁹ Er berechnet einen Wert für die Differenz zwischen exaktem Sitzanspruch und tatsächlicher Sitzzuteilung. Je niedriger der Wert, desto höher die Proportionalität der Zuteilung. Im Falle einer Hare/Niemeyer-Zuteilung ist der Wert niedriger als bei einer D'Hondt-Zuteilung. Jedoch sind beide Werte im Vergleich zur Bundes- oder Bayerischen Landtagswahl 2013 (ca. 7,90 bzw. ca. 7,96) deutlich geringer, was den fehlenden Konzentrationseffekt und das starke Übergewicht der Repräsentation auf kommunaler Ebene unterstreicht.

Dass jedoch auch Zuteilungen nach Hare/Niemeyer bzw. Sainte-Laguë den Wählerwillen nicht immer nachvollziehbar umsetzen und damit ein Legitimationsproblem schaffen (*siehe ausführlich Punkt 8*), zeigt beispielsweise die Bezirkstagswahl der Oberpfalz 2013:

⁹ Vgl. Lijphart (1994); Tiemann (2006); Taagepera/Grofmann (2003); Monroe (1994); Pennisi (1998); Gallagher (1991)



FRIEDRICH-ALEXANDER
UNIVERSITÄT
ERLANGEN-NÜRNBERG

PHILOSOPHISCHE FAKULTÄT
UND FACHBEREICH THEOLOGIE

Übersicht II: Bezirkstagswahl Oberpfalz 2013

Gesamtstimmen 1.055.886; Gesamtsitze 16;

<i>Partei</i>	<i>Stimmen</i>	<i>Stimmenanteil</i>	<i>Sitzanspruch</i>
CSU	502.740	47,61 %	7,62
SPD	209.174	19,81 %	3,17
FW	133.288	12,62 %	2,02
Grüne	67.844	6,43 %	1,03
ÖDP	31.685	3,00 %	0,48
BP	24.833	2,35 %	0,38
Piraten	22.479	2,13 %	0,34
FDP	21.703	2,06 %	0,33
Linke	21.687	2,05 %	0,33
NPD	12.796	1,21 %	0,19
REP	7.637	0,72 %	0,12

<i>Sitzzuteilung nach</i>	<i>D'Hondt</i>	<i>Sainte-Laguë</i>	<i>Hare/Niemeyer</i>
CSU	9	8	8
SPD	4	4	3
FW	2	2	2
Grüne	1	1	1
ÖDP	0	1	1
BP	0	0	1
Piraten	0	0	0
FDP	0	0	0
Linke	0	0	0
NPD	0	0	0
REP	0	0	0



Bei der Bezirkstagswahl 2013 in der Oberpfalz teilte das Verfahren nach Hare/Niemeyer der ÖDP und der Bayernpartei mit einem Sitzanspruch von lediglich 0,48 bzw. 0,38 jeweils einen Sitz im oberpfälzischen Bezirkstag zu. Die Grünen hatten mehr als doppelt so viele Stimmen wie die ÖDP und beinahe dreimal so viele Stimmen wie die BP und erhielten dennoch die gleiche Sitzanzahl. Die SPD hatte gar das 6,6-fache bzw. das 8,43-fache der Stimmen, erhielt jedoch nur das Dreifache an Bezirkstagsmandaten. Der BP-Bezirksrat vertritt 12.400 Wähler, ein SPD-Bezirksrat rund 35.000 Wähler. Die Wählerstimme eines BP-Wählers war rund das 2,8-fache „wert“ wie die Stimme eines Wählers von SPD oder Grünen. Bei einer solchen Zuteilung ist es durchaus in Frage zu stellen, ob mit Hare/Niemeyer der Wählerwille tatsächlich „am besten“ dargestellt wird. Theoretisch hätte das Ergebnis der Bayernpartei noch bis auf 22.480 Stimmen bzw. einem Sitzanspruch von 0,34 sinken können ohne Konsequenzen für die Sitzzuteilung.

Eine Zuteilung nach Sainte-Laguë wiederum hätte einen Sitz von der BP zur SPD verschoben und damit zumindest die große Stimmen-Sitz-Differenz zwischen BP und den anderen Parteien beseitigt, nicht aber die zwischen ÖDP und den anderen Parteien. Eine Stimme für die ÖDP wäre noch immer etwa doppelt so viel wert wie eine Stimme für Grüne, FW oder CSU. Eine D'Hondt-Zuteilung hätte wiederum die Sitze von BP und ÖDP an die CSU und die SPD verschoben. Die große Differenz Stimmen/Sitze zwischen diesen beiden Kleinstparteien und den anderen Parteien wäre damit beseitigt worden zum Preis der Wertlosigkeit der Wählerstimmen dieser beiden Parteien sowie einer Bevorteilung von CSU und SPD.

An dem Beispiel Oberpfalz ist zu sehen, dass eine klare und eindeutige Aussage, welches Verfahren den Wählerwillen am besten abbildet, nicht möglich ist. Jedes Verfahren hat seine Vor- und Nachteile. Ein Fokus, der sich ausschließlich auf die mathematisch höchstmögliche Proportionalität hinsichtlich des Sitzanspruches richtet, verengt den Blick zu stark. Im Nachfolgenden sollen daher nochmals die Vor- und Nachteile der drei Sitzzuteilungsverfahren D'Hondt, Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë aufgezeigt werden.



Vor- und Nachteile des Verfahrens nach D'Hondt

- + Die Methode hat einen wirksamen Konzentrationseffekt: Splitterparteien werden durch eine höhere implizite Sperrklausel exkludiert; eine absolute Stimmenmehrheit führt fast immer zu einer absoluten Sitzmehrheit
- + An der Sitzvergabe partizipierende Parteien besitzen ein klares Wählervotum und eine klare Legitimation, denn sie haben mindestens einen vollständigen Sitzanspruch
- + Vermeidung einer sehr hohen Stimmen-Sitz-Differenz von Kleinst- und Splitterparteien gegenüber anderen Parteien (maximal bis etwa zum doppelten)
- + Die Relation zwischen Gewählten und Wähler ist am gleichmäßigsten verteilt. Kein gewählter Rat erhält sein Mandat zu einem übermäßig geringen Stimmenpreis
- + Das D'Hondt-Verfahren ist als Divisormethode frei von Paradoxien

- D'Hondt hat von allen drei Verfahren in der Regel die höchste Disproportionalität und die geringste Repräsentationsqualität
- Die Methode ist nicht größenneutral, große Parteien werden tendenziell auf Kosten kleiner Parteien bevorzugt
- Eine Überaufrundung ist möglich, die Einhaltung der Quote nicht garantiert

Vor- und Nachteile des Verfahrens nach Hare/Niemeyer

- + Die Methode ist größenneutral
- + Es ist garantiert das Verfahren mit der höchsten Proportionalität bei der Zuteilung der Sitze anhand des Sitzanspruchs
- + Eine Überaufrundung ist nicht möglich, die Einhaltung der Quote ist garantiert
- + Das Verfahren ist einfach und nachvollziehbar zu berechnen



- Die Methode besitzt kaum Konzentrationseffekt; die implizite Sperrklausel ist sehr niedrig;
- Kleinstparteien können mit geringem Sitzanspruch dennoch an der Sitzvergabe partizipieren
- Eine sehr hohe Stimmen-Sitz-Differenz von Kleinst- und Splitterparteien gegenüber anderen Parteien ist möglich (mehr als das Vierfache)
- Hare/Niemeyer-Verfahren ist als Quotenmethode nicht widerspruchsfrei

Vor- und Nachteile des Verfahrens nach Sainte-Laguë

- + Die Methode ist größenneutral
- + Es ist ein Verfahren mit einer sehr hohen Proportionalität bei der Zuteilung der Sitze anhand des Sitzanspruchs
- + Es ist garantiert das Verfahren mit der höchsten Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen
- + Das Sainte-Laguë-Verfahren ist als Divisormethode frei von Paradoxien
- Die Methode besitzt kaum Konzentrationseffekt; die implizite Sperrklausel ist sehr niedrig
- Eine relativ hohe Stimmen-Sitz-Differenz von Kleinst- und Splitterparteien gegenüber anderen Parteien ist möglich (maximal bis zum dreifachen)
- Eine Überaufundung ist theoretisch möglich, praktisch äußerst selten. Die Einhaltung der Quote ist dadurch aber nicht garantiert



3. Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Größe der Gemeinderäte, Kreis- und Bezirkstage und der nötigen Zahl der Stimmen, um in das jeweilige Gremium einzuziehen? Welche Unterschiede bestehen gegebenenfalls zu anderen Bundesländern?

Vorneweg bzgl. der Beantwortung von Frage 3: Einen Zusammenhang zwischen der Größe der kommunalen Vertretung und der Anzahl der benötigten (absoluten) Stimmen wäre wenig übersichtlich und eher irreführend. Eine Angabe in Prozentzahlen (also Stimmenanzahl in Relation zur Gesamtstimmenanzahl) ist zur besseren Darstellung klar vorzugswürdig.

Jedes Sitzzuteilungsverfahren besitzt eine eigene systemimmanente Sperrklausel, die so genannte natürlich, implizite oder faktische Sperrklausel. Die Höhe dieser Sperrklausel variiert mit der Größe (= Anzahl der zu vergebenden Sitze) der kommunalen Vertretungen. Generell gilt: Je größer die kommunale Vertretung, desto niedriger fällt prozentual die faktische Sperrklausel aus. Dieser Zusammenhang gilt bei allen gängigen Zuteilungsverfahren.

Konkret kann die implizite Sperrklausel definiert werden als der durchschnittliche Mittelwert an prozentualem Wahlerfolg, welchen Parteien erreichen müssen, um regelmäßig an der Sitzvergabe zu partizipieren. Dieser Mittelwert ergibt sich aus einer unteren und oberen Grenze bzw. Schranke: Ersteres ist die sogenannte Ausschlusschwelle und beziffert das prozentuale Mindestmaß an Wahlerfolg, das eine Partei haben muss, um theoretisch überhaupt an der Sitzvergabe partizipieren zu können. Letztere Schranke ist praktisch gleichzusetzen mit einer „Sitzgarantie“, also dem prozentualen Mindestmaß an Wahlerfolg, ab dem eine Partei definitiv einen Sitz erhält. Unterhalb der Ausschlusschwelle bekommt eine Partei demnach keinen Sitz, oberhalb der natürlichen Sperrklausel mindestens einen. Im Zwischenbereich von Ausschlusschwelle und Sitzgarantie ist hingegen keine sichere Voraussage möglich. Jedoch wird sich die implizite Sperrklausel in einer größeren Zahl an Zuteilungsvorgängen in der Regel im Mittel zwischen den beiden Grenzen einpendeln.¹⁰ Zu beachten ist, dass insbesondere beim

¹⁰ Vgl. Gallagher/Mitchell (2005); Lijphart (1994); Kopfermann (1991); Pukelsheim / Maier / Leutgäb (2009)



Zuteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer diese beiden Grenzen sehr weit auseinanderliegen, deutlich weiter als bei anderen gängigen Zuteilungsverfahren wie nach D'Hondt oder Sainte-Laguë.

Einige Beispiele zur impliziten Sperrklausel des Zuteilungsverfahrens nach Hare/Niemeyer: Der Mittelwert der impliziten Sperrklausel im Stadtrat von München (80 Sitze) liegt bei etwa 0,625 %, in Nürnberg (70 Sitze) bei etwa 0,71 %, in einem Stadtrat mit 40 Sitzen (beispielsweise Schwabach oder Kaufbeuren) bei etwa 1,25 %, in einem Gemeinderat oder Bezirkstag (z. B. Unterfranken) mit 20 Sitzen bei etwa 2,5 %. Die Spannweite der impliziten Sperrklausel jedoch lag 2014 in München zwischen 0,08 % und 1,16 %. Das heißt, im Extremfall bei einer ganz bestimmten Ergebniskonstellation hätte eine Partei bereits mit 0,08 % in den Stadtrat einziehen können. In Nürnberg lag diese Spannweite zwischen 0,14 % und 1,28 %, in einem Stadtrat mit 40 Sitzen bei etwa 0,3 % bis 2,2 % und in einem Gemeinderat mit 20 Sitzen bei etwa 0,7 % bis 4,3 %.

Gegenüber der Kommunalwahl 2008, bei der das Zuteilungsverfahren nach D'Hondt genutzt wurde, hat sich die implizite Sperrklausel nahezu halbiert. D'Hondt hat eine knapp doppelt so hohe implizite Sperrklausel sowie eine deutlich geringere Spannweite zwischen Ausschlusschwelle und Sitzgarantie (in München beispielsweise zwischen 1,07 % und 1,23 %). Das Verfahren nach Sainte-Laguë hat eine in etwa gleichhohe implizite Sperrklausel wie Hare/Niemeyer, jedoch eine deutlich kleinere Spannweite von unterer und oberer Schranke (in München beispielsweise etwa 0,58 % bis 0,68 %).

Das Zuteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer im Zusammenspiel mit den verhältnismäßig großen Kommunalvertretungen Bayerns führt zu einem bundesweit unterdurchschnittlichen Niveau der impliziten Sperrklausel auf kommunaler Ebene in Bayern (siehe Übersicht III). Von den anderen elf Flächenbundesländern (ohne Saarland und Stadtstaaten) haben sieben Bundesländer höhere implizite Sperrklauseln auf kommunaler Ebene, zwei in etwa das gleiche



Niveau, zwei haben geringere implizite Sperrklauseln. Mit Nordrhein-Westfalen hat jedoch eines dieser beiden Bundesländer zwischenzeitlich eine explizite 2,5%-Sperrklausel¹¹ eingeführt.

Übersicht III: Implizite Sperrklausel in Gemeinden von zwölf Bundesländern zweier Größenkategorien

Bundesland/ Kommunengröße in Einwohner	Angaben in Prozent												
	BY	BR	BW	HE	MV	NRW	NI	RP	SA	SN	SW	TH	D.
50.000	1,13	1,08	1,26	0,85	1,16	(1,00)	1,19	1,14	1,32	1,88	1,28	1,19	1,21
200.000	0,83	0,89	1,05	0,62	0,94	(0,76)	0,93	0,83	0,93	1,67	1,02	1,0	0,96
Sperrklausel						2,50							

¹¹ Siehe VerfGH NRW 12/08



FRIEDRICH-ALEXANDER
UNIVERSITÄT
ERLANGEN-NÜRNBERG

PHILOSOPHISCHE FAKULTÄT
UND FACHBEREICH THEOLOGIE

4. Sind bei einem Sitzzuteilungsverfahren nach D'Hondt Listenverbindungen verfassungsrechtlich zwingend zuzulassen?

Frage wird den Experten des Verfassungsrechts zur Beantwortung überlassen. Rein von der Wahlsystematik aus betrachtet würde die Zulassung von Listenverbindungen stimmenschwächeren Parteien und Wählergruppen den gelegentlich auftretenden Nachteil für diese durch das Verfahren nach D'Hondt in einigen Fällen ausgleichen. Listenverbindungen wären also ein Mittel, um den Repräsentationsnachteil für kleine Parteien beim Verfahren nach D'Hondt abzumildern.



- 5. Ist die Einführung weiterer Eintrittshürden (beispielsweise in Form einer expliziten Sperrklausel) bei Kommunalwahlen aus Ihrer Sicht erforderlich und verfassungsrechtlich vertretbar? Ist ein Mischverfahren aus D'Hondt und Hare/Niemeyer sinnvoll und verfassungsrechtlich vertretbar und wie könnte dies umgesetzt werden?**

Die Beantwortung der Frage wird zweigeteilt in eine Einschätzung zur expliziten Sperrklausel und eine zu Mischverfahren.

a) Sperrklausel

Das Bayerische Verfassungsgericht hat bereits sehr früh mit Urteil vom 18.03.1952¹² die kommunalrechtliche 5%-Klausel für nichtig erklärt, da diese als Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit nicht mit der Sicherung der Funktionsfähigkeit kommunaler Vertretungen zu rechtfertigen wäre. Die Ansicht wird von der vorherrschenden Meinung in der Rechts- und Kommunalwissenschaft geteilt. Kommunale Sperrklauseln werden von Seiten der Verfassungsrechtsexperten überwiegend abgelehnt, insbesondere in jüngerer Vergangenheit aufgrund der mittlerweile bundesweit üblichen Direktwahl des Bürgermeisters/Landrats. Auf eben diese wesentliche Begründung stützt sich diese Haltung – die fehlende Kurationsfunktion der kommunalen Vertretungen, da diese nicht die Regierungsspitze wählen müssen wie in Länder- oder Bundesparlament.¹³

Die Verfassungsgerichte haben analog zu dieser Ansicht in jüngerer Vergangenheit mehrfach kommunale Sperrklausel beanstandet oder sogar für nichtig erklärt¹⁴. Die Hürde für die Wiedereinführung einer Sperrklausel legten die Verfassungsgerichte sehr hoch, da nachgewiesen werden muss, dass kommunale Vertretungen ohne Sperrklausel funktionsunfähig

¹² VerFGH Bayern 25-VII-52

¹³ Vgl. Krajewski (2008); Tomczak (2014); Von Arnim (2000); Heinig (2000); Puhl (2007); Dietlein / Riedel (2012); Wenner (1986); Ehlers (2002); Wendt (2012); Roth (2015)

¹⁴ Nordrhein-Westfalen: VerFGH NRW 14/98, VerFGH 15/98
Mecklenburg-Vorpommern: LKV 2001, 270 ff;
Schleswig-Holstein: 2 BvK 01 / 07 (Bundesverfassungsgericht im Wege der Organleihe)
Thüringen: VerFGH TH 22/05;



sind.¹⁵ Dies konnte bislang empirisch nicht nachgewiesen werden. Auch ist von keiner kommunalen Vertretung Bayerns bekannt, dass sie aufgrund von Fragmentierung so funktionsunfähig ist, dass keinerlei Entscheidungen mehr getroffen und beispielsweise kein kommunaler Haushalt aufgestellt werden konnte. Daher ist mit Berücksichtigung auf die Gleichbehandlung der Wähler eine kommunale Sperrklausel verfassungsrechtlich zum jetzigen Zeitpunkt ohne empirische Befunde, wonach die Funktionsfähigkeit in irgendeiner Art und Weise beeinträchtigt ist, eher nicht denkbar in Bayern. Jedoch ist eine grundsätzliche Rechtmäßigkeit einer kommunalen Sperrklausel bei Erfüllung bestimmter Umstände nach wie vor gegeben.

Zur Beantwortung, ob eine explizite Sperrklausel oder sonstige Eintrittshürden auf kommunaler Ebene erforderlich sind, verweise ich auf meine Ausführungen zu den Fragen 7 und 8.

b) Mischverfahren

Ein in der Frage angesprochenes Mischverfahren aus D'Hondt und Hare/Niemeyer erscheint nicht sinnvoll, da beide Verfahren unterschiedlichen Verfahrenstypen zugehörig sind. D'Hondt ist ein Divisorverfahren, Hare/Niemeyer ein Quotientenverfahren. Ihre Systematik und ihre Berechnungsweise sind grundlegend unterschiedlich, daher ist eine sinnvolle Vermengung nicht möglich. Bei einem Mischverfahren nimmt man zudem die Nachteile beider Verfahren in Kauf (Paradoxien, keine Größenneutralität, Bruch der Quotenbedingung). Darüber hinaus ist die Transparenz und Nachvollziehbarkeit eines solchen Mischverfahrens für Laien kaum noch gegeben.

Etwas anders verhält sich der Fall bei den Verfahren nach D'Hondt und Sainte-Laguë, da sie beide Divisorverfahren sind. Hier ist ein Mischverfahren durchaus denkbar, bzw. existieren auch bereits Mischverfahren (beispielsweise das modifizierte Sainte-Laguë/ausgeglichene Methode) in der Praxis. Grundsätzlich ist es also möglich, den ersten Sitz (oder auch weitere) nach

¹⁵ Eine gute Zusammenfassung zu dieser Thematik: Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags: Zulässigkeit von Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht (2008)



D'Hondt zu vergeben, übrige Sitze nach Sainte-Laguë. Auch systematisch-mathematisch kann dies relativ einfach umgesetzt werden: Die Teilerfolge der beiden Verfahren (D'Hondt: 1; 2; 3; 4;...; n; / Sainte-Laguë: 0,5; 1,5; 2,5; 3,5;...; n-0,5;) müssen lediglich gemischt werden, beispielsweise in 1; 1,5; 2,5; 3,5; etc. (= erster Sitz nach D'Hondt, alle weiteren nach Sainte-Laguë) oder 1; 2; 2,5; 3,5; etc. (= ersten beiden Sitze nach D'Hondt, alle weiteren nach Sainte-Laguë). Theoretisch ist ein Beginn der Teilerfolge mit jedem Teiler zwischen 0,5 und 1 denkbar, wobei gilt: Je stärker der Teiler zur 1 tendiert, desto höher fällt die implizite Sperrklausel aus. Ein solches Verfahren wird beispielsweise in Schweden oder Norwegen eingesetzt (skandinavische Methode), wo der erste Teiler 0,7 beträgt.¹⁶

Zu beachten ist: Der Gesetzgeber von Nordrhein-Westfalen hatte 2007 versucht, genau ein solches System im Kommunalwahlrecht zu verankern. Zur Begründung führte er an, dass es mangels ausreichenden Rückhalts in der Wählerschaft nicht gerechtfertigt erscheine, wenn Parteien und Wählergruppen einen Sitz ohne einen vollständigen Sitzanspruch erhalten würden.¹⁷ Jedoch wurde das Vorhaben vom nordrhein-westfälischen Landesverfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt, in der Urteilsbegründung heißt es: „Diese Regelung bewirke eine Ungleichgewichtung der Wählerstimmen, die über die mit dem Sitzzuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers verbundene systemimmanente Differenzierung im Erfolgswert der Stimmen hinausgehe. (...) Diese Modifizierung sei verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.“¹⁸ Übertragen auf den Freistaat stellt sich daher die Frage, ob ein solches Mischverfahren in Bayern verfassungsrechtlich vertretbar wäre.

¹⁶ Vgl. Kopfermann (1991)

¹⁷ LT NRW-Drs. 14/4980, Ausschussprotokoll 14/479 sowie Plenarprotokoll 14/70

¹⁸ Siehe VerfGH NRW 12/08



6. Sollten Kommunen selbst entscheiden können, welches Sitzzuteilungsverfahren sie anwenden möchten? Wenn ja, wie kann dies umgesetzt werden?

Ein einheitliches, landesweit geltendes und durch den Landesgesetzgeber gewähltes Prinzip ist grundsätzlich eher vorzugswürdig aus folgendem denkbaren Szenario (explizite Studien zu diesem Thema liegen noch nicht vor):

Es ist anzunehmen, dass insbesondere in den stärker fragmentierten großstädtischen Kommunalvertretungen, in denen vermehrt kleinere Parteien vertreten sind, sich aufgrund des politischen Protestpotentials dieser „Koalition der kleineren Parteien“ meist ein für kleine Parteien günstiges Verfahren wie Hare/Niemeyer durchsetzen wird. Gerade aber großstädtische Kommunalvertretungen sind meist überdurchschnittlich stark fragmentiert – hier würde eine höhere Eintrittshürde beispielsweise durch ein D’Hondt-Verfahren wirksam gegen zu starke Fragmentierung helfen.

Hingegen besteht in kleineren Gemeinderäten die Gefahr, dass aufgrund einer geringeren Parteien- und Wählergruppenanzahl öfters D’Hondt gewählt wird. Jedoch ist gerade in kleineren Gemeinderäten die faktische Sperrklausel ohnehin sehr viel höher als in großen Gemeinden. Hier bräuchte es folglich sehr viel seltener einen „Fragmentierungsschutz“ durch eine höhere Eintrittshürde.



7. Wie hat sich die Anzahl der Parteien und Wählergruppen in den Räten im Vergleich der Kommunalwahlen 2008 und 2014 entwickelt?

Vorneweg zur besseren Verständlichkeit: Die Zersplitterung von Parlamenten bzw. Parteiensystemen wird in der Politikwissenschaft über mehrere Struktureigenschaften gemessen.¹⁹ Die nachfolgende Ausführung wird sich auf drei der wesentlichsten Struktureigenschaften konzentrieren – Format, Fragmentierungsgrad und Konzentrationsgrad. Das Format zeigt die absolute Anzahl an vertretenen Parteien im Parlament an; der Fragmentierungsgrad gewichtet zusätzlich die Stärke der Parteien und gibt so Aufschluss über die effektive Parteienanzahl bzw. die tatsächliche Fragmentierung. Der Fragmentierungsgrad gilt als das zentrale Kriterium zur Messung, wie stark ein Parteiensystem zersplittert ist; Der Konzentrationsgrad misst die Stärke der beiden jeweils größten Parteien. Er gibt Rückschlüsse auf die Entwicklungsrichtung eines Parteiensystems; Darüber hinaus wird zusätzlich auch die Einzugsquote angegeben. Sie zeigt an, welchem Prozentsatz der angetretenen Parteien letztendlich auch den Einzug in die Kommunalvertretung gelingt;

Die vorliegende Einschätzung kann auf Basis eigener Berechnungen im Zuge einer laufenden Forschungsarbeit (Dissertation) exakt die Veränderungen der Parteienanzahl, des Fragmentierungsgrads sowie des Konzentrationsgrads für den Zeitraum von 2002 bis 2014 (drei aufeinanderfolgende Kommunalwahlen) der 25 Stadträte der kreisfreien Städte, der 42 Gemeinderäte der Gemeinden über 20.000 Einwohner sowie der sieben Bezirkstage beziffern:

¹⁹ Vgl. Niedermayer (2013); Tiemann (2006); Onken (2013)



Übersicht IV: Entwicklung der Struktureigenschaften in Stadträten der 25 kreisfreien Städte Bayerns

	2002	2008	2014	Gesamt
Parl. Format	6,72	7,36	7,92	+ 17,86 %
Fragmentierungsgrad	3,21	3,85	4,22	+ 31,51 %
Parl. Konzentrationsgrad	75,7 %	65,9 %	62,9 %	- 12,8 %
Einzugsquote	93,85 %	96,34 %	98,51 %	+ 4,65 %

Erläuterung Übersicht IV: Das Format der Kommunalvertretungen in den 25 kreisfreien Städten ist seit 2002 von durchschnittlich 6,72 auf 7,92 Parteien angestiegen (+ 17,86 %). Im Schnitt sitzen folglich seit 2014 knapp acht Parteien in einer Kommunalvertretung einer kreisfreien Stadt in Bayern. Das Format reicht dabei von fünf (Schwabach) bis hin zu dreizehn Parteien (München).

Der Fragmentierungsgrad ist seit 2002 durchschnittlich von 3,21 auf 4,22 Parteien angestiegen (+ 31,51 %). Vereinfacht gesagt: Zunehmend mehr Parteien spielen bei der Entscheidungsfindung in Stadträten eine bedeutende Rolle. Der Fragmentierungsgrad variiert dabei von 2,9 (Fürth) bis hin zu 6,1 (Landshut). Ab einem Wert um 4,5 herum wird in der Politikwissenschaft von einer starken Fragmentierung gesprochen. Zehn der 25 Stadträte haben diesen Schwellenwert bereits übertreten und gelten damit als stark fragmentiert.

Der Konzentrationsgrad, also der Sitzanteil von CSU und SPD in Kommunalvertretungen der 25 kreisfreien Städte, ist seit 2002 von 75,7 % auf 62,9 % gesunken (- 12,8 %). Die beiden Parteien haben zunehmend weniger Gewicht in den Kommunalvertretungen.

Die Einzugsquote ist auf 98,51 % gestiegen. Das heißt, nahezu jede zur Wahl angetretene Liste in den 25 kreisfreien Städten ist letztendlich auch mit mindestens einem Sitz in die jeweilige Kommunalvertretung eingezogen. Von 201 angetretenen Listen sind demnach 198 erfolgreich gewesen.



Übersicht V: Entwicklung der Struktureigenschaften in den Gemeinderäten von 42 kreisangehörigen Städten Bayerns

	2002	2008	2014	Gesamt
Parl. Format	5,40	5,76	6,21	+ 14,98 %
Fragmentierungsgrad	3,11	3,60	4,13	+ 32,86 %
Parl. Konzentrationsgrad	71,86 %	63,41 %	57,53 %	- 14,33 %
Einzugsquote	92,65 %	98,37 %	99,62 %	+ 6,97 %

Die Erläuterung der Übersicht IV zu den kreisfreien Städten trifft auch nahezu deckungsgleich auf Übersicht V zu den kreisangehörigen Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern zu, die Entwicklung der Struktureigenschaften sind nahezu identisch. Das Format und der Fragmentierungsgrad sind in ähnlicher Qualität gestiegen, der Konzentrationsgrad vergleichbar gesunken, die Einzugsquote liegt bei fast 100 %.

Übersicht VI: Entwicklung der Struktureigenschaften in den sieben bayerischen Bezirkstagen

	1998	2003	2008	2013	Gesamt
Parl. Format	4,71	4,71	6	7,43	+ 57,75 %
Fragmentierungsgrad	2,37	2,17	3,24	3,56	+ 50,21 %
Parl. Konzentrationsgrad	86,27 %	83,89 %	66,84 %	65,13 %	- 21,14 %
Einzugsquote	47,83 %	54,10 %	61,76 %	66,66 %	+ 18,83 %

Erläuterung der Übersicht VI: Die Entwicklung der Struktureigenschaften der Bezirkstage variiert ein Stück weit von den klassischen Kommunalvertretungen. Das Format und der Fragmentierungsgrad sind sehr viel stärker angestiegen seit 2003 (+ 57,75 % und + 50,21 %), der Konzentrationsgrad war stärker rückläufig. Dennoch liegen die Werte der Bezirkstage derzeit teils hinter oder etwa auf dem Niveau der kreisfreien und kreisangehörigen Städte. Die Einzugsquote ist ebenfalls deutlich angestiegen, liegt aber deutlich geringer als bei den Städten. Dies ist insbesondere auf die höhere implizite Sperrklausel aufgrund der niedrigeren Sitzanzahl der Bezirkstage zurückzuführen.



Fazit dieser Untersuchung: Die Anzahl der Parteien in bayerischen kommunalen Vertretungen ist seit 2002 deutlich gestiegen, die Fragmentierung hat ebenfalls deutlich zugenommen, der Konzentrationsgrad hingegen stark abgenommen. Der Wechsel von D'Hondt zu Hare/Niemeyer ist zwar nicht ausschließlich ursächlich für diese Entwicklung, fungierte jedoch als eine Art Katalysator hierfür. Die Ergebnisse bestätigen unverkennbar, dass sich das kommunale Parteiensystem in Bayern seit einigen Jahren verändert und ausdifferenziert. Es ist derzeit, insbesondere in größeren Kommunalvertretungen, weitaus stärker zersplittert als 2008.

Diese Entwicklung wird, Stand heute, auch für die Kommunalwahl 2020 angenommen. Die Bundestagswahl 2017 bestätigte erneut das „Dealignment“, also das Erodieren der Stammwählerschaft der großen Volksparteien. Zugleich kommen auch und insbesondere auf kommunaler Ebene verstärkt neue Parteien auf, die aufgrund fehlender expliziter Sperrklauseln bei Kommunalwahlen die höchsten Erfolgchancen haben. Beispielsweise sitzt die AFD in Bayern bislang in nur sehr wenigen Kommunalvertretungen. Daneben ist in jüngerer Vergangenheit auch eine neue Bewegung von politischen Wählergruppierungen²⁰ infolge gewachsener Bürgerinitiativen zu konstatieren – ein Trend, mit dem auch in Zukunft verstärkt zu rechnen ist. Eine höhere Eintrittshürde würde die zunehmende Fragmentierung der kommunalen Vertretungen wohl nicht stoppen können, jedoch aber deutlich verlangsamen bzw. verringern.

²⁰ Vgl. Holtmann (1998) und Holtmann (2013)



8. Gibt es Erkenntnisse, dass in den vergangenen Jahren eine Zersplitterung der Kommunalparlamente und dadurch eine Einschränkung der Arbeitsfähigkeit der Kommunalparlamente eingetreten ist?

Eine zunehmende Zersplitterung der kommunalen Vertretungen ist in den bayerischen Mittel- und Großstädten sowie in den sieben Bezirkstagen definitiv messbar (siehe Punkt 7). Jedoch impliziert eine solch zunehmende Zersplitterung nicht automatisch eine Einschränkung der Arbeitsfähigkeit der Kommunalparlamente. Eine Einschränkung müsste erst durch eine empirische Untersuchung festgestellt werden – bislang liegen hierzu für Bayern noch keine Studien vor, daher gibt es noch keine gesicherte Erkenntnis für eine Einschränkung der Arbeitsfähigkeit.

Eine mit der Thematik vergleichbare Studie aus Nordrhein-Westfalen liegt jedoch vor.²¹ Sie konstatiert zum einen eine erhebliche Zersplitterung und Fragmentierung der nordrhein-westfälischen Groß- und Mittelstädte. Vergleicht man die Zahlen der Struktureigenschaften nordrhein-westfälischer Kommunalvertretungen mit bayerischen, so ist festzuhalten, dass bayerische Stadträte hinsichtlich einer Zersplitterung ähnliche oder sogar weitgehendere Werte der Zersplitterung aufweisen, wie folgende Zusammenfassung eigener Berechnungen darlegt:

²¹ Bogumil (2015)



FRIEDRICH-ALEXANDER
UNIVERSITÄT
ERLANGEN-NÜRNBERG

PHILOSOPHISCHE FAKULTÄT
UND FACHBEREICH THEOLOGIE

Übersicht VII: Strukturmerkmale Bayern – Nordrhein-Westfalen

	2002/04	2008/09	2014	Zuwachs %
Format				
Bayern kreisfrei	6,72	7,36	7,92	17,86 %
NRW > 50.000	6,12	7,03	8,09	32,19 %
Bayern > 20.000	5,40	5,76	6,21	15 %
NRW > 25.000	4,99	5,95	6,19	24,05 %
Fragmentierung				
Bayern kreisfrei	3,21	3,85	4,22	31,46 %
NRW > 50.000	3,22	3,68	3,66	13,66 %
Bayern > 20.000	3,11	3,60	4,13	32,80 %
NRW > 25.000	3,09	3,51	3,37	9,06 %
Konzentrationsgrad				
Bayern kreisfrei	76,3 %	66,9 %	63,9 %	-12,4 %
NRW > 50.000	75,3 %	68,7 %	70,1 %	-5,2 %
Bayern > 20.000	69,98 %	61,99 %	57,92 %	-12,06 %
NRW > 25.000	73,9 %	67,7 %	71,2 %	-2,7 %
Einzugsquote				
Bayern kreisfrei	93,85 %	96,34 %	98,51 %	4,66 %
NRW > 50.000	90,35 %	89,67 %	88,95%	-1,4 %
Bayern > 20.000	92,65 %	98,37 %	99,62 %	6,97 %
NRW > 25.000	97,27 %	95,35 %	96,72 %	-0,55 %

(Zum Vergleich wurden Gemeindegrößen von kreisfreien bayerischen Städten und NRW-Städten über 50.000 Einwohner sowie von bayerischen kreisangehörigen Städten zwischen 20.000 und bis zu 47.000 Einwohnern und NRW-Mittelstädten zwischen 25.000 und 50.000 herangezogen. Diese beiden Kategorien sind in etwa vergleichbar)



Die Studie kam des Weiteren zu dem Ergebnis, dass die zunehmende Fragmentierung der Räte in NRW der Rats- und Verwaltungseffizienz schade, die Mehrheitsfindung erschwere und die Ehrenamtlichkeit des Ratsmandats in Frage stelle. Darüber hinaus würden Splitter- und Kleinstparteien in NRW nur wenig Konstruktives zur Kommunalpolitik beitragen: „Nicht koalitionsfähig, nicht mehrheitsfähig, aber inhaltlich überfordert: Kleinstfraktionen, Ratsgruppen oder fraktionslose Mitglieder sind aufgrund ihrer geringen Arbeitsteilung, des niedrigen Informationsniveaus und ihrer geringen Professionalisierung nur selten integrierbar. Der inhaltliche Output der Ratsarbeit wird durch ihre Mitwirkung wenig beeinflusst.“ In einer Umfrage dieser Studie hatten sich 100 % der Landräte und 91 % der Bürgermeister für eine höhere Eintrittshürde ausgesprochen. Diese Studie hat wesentlich dazu beigetragen, dass in Nordrhein-Westfalen 2016 mit den Stimmen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und CDU eine kommunale 2,5 %-Sperrklausel eingeführt wurde.

Bzgl. der Definition von Funktions- bzw. Arbeitsfähigkeit eines Kommunalparlamentes ist zu beachten, dass diese nicht nur auf die formale Fähigkeit der Beschlussfassung von Satzungen oder spezifischen Sachentscheidungen durch eine Ratsmehrheit abzustellen ist. Kommunalparlamente haben wie andere Volksvertretungen neben dieser Entscheidungs- bzw. Gesetzgebungsfunktion weitere wesentliche Funktionen zu erfüllen.²² Insbesondere sind hier die Kontroll- sowie die Integrationsfunktion zu nennen. Diese beiden Funktionen können bei einem stark zersplitterten Kommunalparlament unter Umständen gestört sein.

Kontrollfunktion: Zu den grundsätzlichen Aufgaben von Kommunalparlamenten gehören die Kontrolle der Verwaltung und die Aufsicht über deren Handlungen. Die angemessene Erfüllung dieser Funktion wird in der politikwissenschaftlichen Kommunalforschung mittlerweile stark angezweifelt. Stattdessen wird überwiegend die These vertreten, dass Ratsmitglieder aufgrund ihrer Ehrenamtlichkeit sowie der zunehmend komplexer werdenden Kommunalpolitik die

²² Vgl. Von Beyme (2014); Bogumil (2010); Egner (2013); Gabriel (1984); Marschall (2005); Frey / Naßmacher (1975); Patzelt (2003)



professionalisierten Verwaltungen kaum noch zu kontrollieren im Stande sind.²³ Ein besonderes Problem wird dabei insbesondere bei Kleinstfraktionen oder Einzelvertretern gesehen. Denn empirisch ist nachgewiesen, dass größere Fraktionen durch ihre personelle Stärke, ihre Arbeitsteilung sowie die oftmals vorhandene fachliche Spezialisierung ihrer Mitglieder die Arbeit der Verwaltung noch am ehesten kontrollieren können. Einzelvertreter oder kleine Fraktionen – überdurchschnittlich oft in zersplitterten Kommunalparlamenten anzutreffen – ist diese Kontrolle hingegen aufgrund ihrer personellen und zeitlichen Limitierung kaum oder nur sehr partiell möglich.²⁴

Integrationsfunktion: Eine Volksvertretung wie etwa das Kommunalparlament hat die Aufgabe, seine Bürgerinnen und Bürger angemessen in das politische System zu integrieren. Dies passiert durch die Kommunalwahl, die politische Macht legitimiert sowie durch die Mitarbeit der gewählten Vertreter im Kommunalparlament.²⁵ In mindestens zwei Punkten kann ein zu stark fragmentiertes Kommunalparlament für die Erfüllung der Integrationsfunktion problematisch werden.

Zum einen, wenn eine übermäßige, kaum zu legitimierende Unter- oder Überrepräsentation bestimmter Parteien/Wählergruppierungen vorliegt. Alle drei Zuteilungsverfahren können in diesem Zusammenhang umstrittene Ergebnisse liefern. Die gelegentliche Besserstellung großer Parteien bei einer Zuteilung nach D'Hondt ist hinlänglich bekannt. Aber auch Zuteilungen nach Sainte-Laguë und – im Ausmaß gelegentlich noch wesentlich deutlicher – nach Hare/Niemeyer können bei Kleinstparteien mit nur einem Sitz oftmals zu fragwürdigen Stimmen-Sitz-Relationen führen, die Fragen an der Legitimität der Zuteilung aufwerfen. In Beantwortung der Frage 2 wurde bereits das Beispiel der Bezirkstagswahl Oberpfalz aufgezeigt, als weiteres Beispiel kann die Kommunalwahl 2014 in München diese Problematik veranschaulichen: Die Bürgerinitiative Ausländerstopp erhielt insgesamt 3063 Stimmen (1/146 der Gesamtstimmen) und einen Sitz

²³ Vgl. Reiser (2006); Egner (2013) und (2016)

²⁴ Vgl. Bogumil (2014)

²⁵ Vgl. Roth (2015); Wendt (2012)



(1/80 der Gesamtsitze). Im Vergleich zur BIA hatte die SPD beispielsweise mehr als die 45-fache Stimmenanzahl, jedoch nur die 25-fache Sitzanzahl. Die FW hatten annähernd die vierfache Stimmenanzahl, aber nur doppelt so viele Sitze. Und die Rosa Liste gar das 2,8-fache der Stimmen, aber die gleiche Sitzanzahl. Dieser Unterschied bei der Relation zwischen Stimmen und Sitze zweier Parteien kann bei Sainte-Laguë etwa bis zum maximal dreifachen ansteigen, bei Hare/Niemeyer unter Umständen sogar bis über das Vierfache hinaus.

Bei steigender Fragmentierung der Kommunalvertretungen wird die Anzahl solcher fragwürdigen Relationen rein statistisch ansteigen. Viele Fälle solcher fragwürdigen Stimmen-Sitz-Differenzen stehen der sachgerechten Erfüllung der Integrationsfunktion eines Kommunalparlamentes entgegen – die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes ist nicht gewährleistet, wenn Kleinstparteien mit äußerst geringem Wählerzuspruch, also einer nicht ausreichend repräsentativen Meinung innerhalb der Wählerschaft, dennoch parlamentarische Vertretung erhalten. Es wäre das Gegenteil von Integration, wenn selbst kleinste Splitterparteien über den Einzug in Kommunalvertretungen einen Einfluss erhalten, der ihren geringen Rückhalt in der Wählerschaft weit übersteigen kann.

Ganz abgesehen davon, dass solche Splitterparteien in der Regel Partikularinteressen verfolgen und weniger ein am Gesamtwohl orientiertes politisches Programm verfolgen wie größere Parteien. Ein am unbegrenzten Proporz orientiertes Wahlsystem läuft insbesondere auf kommunaler Ebene Gefahr, dass mit nur sehr wenigen Wählerstimmen – beispielsweise ein Straßenzug oder ein kleiner Ortsteil – ein Stimmrecht in der Kommunalvertretung zu bekommen ist, welches sich dann wohl für eben jenen Straßenzug oder Ortsteil besonders engagieren würde.²⁶

²⁶ Ausführlich zum Zusammenhang zwischen Integrationsfunktion und proportionaler Repräsentation: Wendt (2012); Roth (2015); Kompakter: Theis (2010)



Eine weitere Aufgabe der Integrationsfunktion besteht darin, grundsätzlich jedem Bürger zu ermöglichen, aktiv an der Arbeit einer Kommunalvertretung teilhaben zu können. Die Studie aus Nordrhein-Westfalen kam zu dem Ergebnis, dass insbesondere durch den Anstieg der Fragmentierung bzw. der Zunahme der Parteien und Wählergruppierungen die zeitliche Belastung für Ratsmitglieder teilweise stark angewachsen ist (u.a. längere Ausschuss- und Ratssitzungen sowie gestiegene Ratsanträge und -anfragen). Dieser Befund verstärkt die grundsätzliche Problematik der aufgrund der Ehrenamtlichkeit und steigenden Komplexität ohnehin zeitlich überforderten Ratsmitglieder. Eine zeitlich wachsende Inanspruchnahme gefährdet letztendlich die Attraktivität des ehrenamtlichen Ratsmandats und damit die Bereitschaft, ein solches zu übernehmen. Darüber hinaus schränkt es den Kreis der Bürger ein, die ein solches Mandat zeitlich im dafür notwendigen Rahmen schultern können – für Selbstständige und normale Angestellte abseits des öffentlichen Dienstes ist eine Vereinbarkeit von Beruf und einem zeitlich sehr fordernden Ratsmandat nicht selten unmöglich.²⁷

Inwiefern die Funktionsfähigkeit der bayerischen Kommunalvertretungen in all diesen oben beschriebenen Facetten tatsächlich eingeschränkt ist, darüber kann derzeit noch keine hinreichende Antwort gegeben werden. Es liegen noch keine empirischen Studien hierzu vor. Der Autor dieser Stellungnahme geht aber in seiner Forschungsarbeit im Zuge seiner laufenden Promotion eben jener Frage nach. In einer empirischen Umfrage unter bayerischen Ratsmitgliedern soll ermittelt werden, wie die Verantwortlichen der Kommunalpolitik vor Ort die Zersplitterung und die Arbeitsfähigkeit einschätzen. Mit einem Ergebnis wird im Laufe des Jahres 2018 gerechnet.

Mit freundlichen Grüßen
Gez. Manuel Kronschnabel
Diplom-Politikwissenschaftler

²⁷ Vgl. Egner (2013); Janning (1996); Riedel (2012); Kuhn / Vetter (2013)



Quellenverzeichnis zur Stellungnahme

von Arnim, Hans Herbert (2000): Die Unhaltbarkeit der Fünfprozentklausel bei Kommunalwahlen nach der Reform der Kommunalverfassungen, in: Staat und Steuern, Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, (Heidelberg, Müller Verlag)

Balinski, Michel L. / Young, Peyton H. (1982): Fair representation: Meeting the ideal of one man, one vote, (New Haven, Brookings Institution Press)

von Beyme, Klaus (2014): Die parlamentarische Demokratie : Entstehung und Funktionsweise 1789 – 1999. (Wiesbaden, Springer VS)

Bogumil, Jörg (2010): Die Zukunft der ehrenamtlichen Kommunalverwaltung. In: Die Verwaltung, 01 April 2010, Vol.43(2). (Duncker & Humblot)

Bogumil, Jörg (2015): Auswirkungen der Aufhebung der kommunalen Sperrklausel auf das kommunalpolitische Entscheidungssystem in Nordrhein-Westfalen, (Bochum)

di Cortona, Pietro (1999): Evaluation and Optimization of Electoral Systems, (Philadelphia, Siam)

Dietlein, Johannes / Riedel, Daniel (2012): Zugangshürden im Kommunalwahlrecht, (Düsseldorf, Nomos)

Egner, Björn / Krapp, Max-Christopher / Heinelt, Hubert (2013): Das deutsche Gemeinderatsmitglied: Problemsichten – Einstellungen – Rollenverständnis. (Wiesbaden, Springer)

Egner, Björn (2016): Ergebnisse der Befragung „Kommunale Demokratie“. (Stuttgart)

Ehlers, Dirk (2002): Die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen zur 5 %-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht, in: Verfassungsgerichtsbarkeit in Nordrhein-Westfalen – Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen, (Münster, Borberg)

Elster, Theodor (2016): D'Hondt, Hae/Niemeyer und Sainte-Lague bei Kommunalwahlen in Deutschland (Wiesbaden, Kommunal- und Schul-Verlag GmbH)

Frey, Rainer / Naßmacher, Karl-Heinz: Parlamentarisierung der Kommunalpolitik. Aus: Archiv für Kommunalwissenschaften, Jan 1, 1975, Vol.14(2) (Stuttgart, Kohlhammer-Verlag)

Gabriel, Oscar (1984b): Opposition in Großstadtparlamenten. (Melle, Knoth-Verlag)



- Gabriel, Oscar / Holtmann, Everhard (2005): Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland. (München, Oldenburg Verlag)
- Gallagher, Michael (1991): Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems, in: Electoral Studies (1991) 10:1
- Gallagher, Michael / Mitchell, Paul (2005): The Politics of Electoral Systems, (Oxford, Oxford Univ. Press)
- Grofman, Bernard / Lijphart, Arend (1986): Electoral Laws and Their Political Consequences (New York, Agathon Press)
- Heinig, Hans Michael (2000) !:Gleichheit trotz(t) Funktionalität - Anmerkungen anlässlich des Urteils des VerfGH NW vom 6. Juli 1999 -VerfGH 14/98 und 15/98- zur Verfassungswidrigkeit der 5 v.H.-Hürde für Kommunalwahlen in NRW, in: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (NWVBl.) 4/2000
- Holtmann, Everhard (1998): Parteien in der lokalen Politik. In Wollmann (1998): Kommunalpolitik – politisches Handeln in der Gemeinde. (Opladen, Leske + Budrich)
- Holtmann, Everhard (2013): Parteien auf kommunaler Ebene. In: Niedermayer, Oskar (2013): Handbuch Parteienforschung (Wiesbaden, Springer VS)
- Holtmann, Everhard / Rademacher, Christian / Reiser, Marion (2017): Kommunalpolitik. Eine Einführung. (Wiesbaden, Springer VS)
- Janning, Hermann (1996): Neue Steuerungsmodelle im Spannungsverhältnis von Politik und Verwaltung. In: Reichard, Christoph / Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub? (Berlin)
- Jun, Uwe / Haas, Melanie / Niedermayer, Oskar (2008): Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, (Wiesbaden / VS-Verlag)
- Kopfermann, Klaus (1991): Mathematische Aspekte der Wahlverfahren. Mandatsverteilung bei Abstimmungen, (Zürich, Wissenschaftsverlag)
- Krajewski, Markus (2008): Kommunalrechtliche Sperrklauseln im föderativen System, in: Die Öffentliche Verwaltung 9/08
- Kuhn, Sebastian / Vetter, Angelika (2013): Die Zukunft der nationalen Parteien vor Ort, in: Niedermayer, Oskar / Höhne, Benjamin / Jun, Uwe: Abkehr von den Parteien? Parteiendemokratie (Wiesbaden, Springer VS)



- Laakso, M. / Taagepera, R. (1979): Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. In: Comparative Political Studies 12
- Lauth, Hans-Joachim (2010): Vergleichende Regierungslehre. Eine Einführung, (Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften)
- Lijphart, Arend (1994): Electoral systems and party systems: a study of twenty-seven democracies; 1945 – 1990, (Oxford, Oxford Univ. Press)
- Lübbert, Daniel (2009): Sitzzuteilungsverfahren – wahlmathematische Systematik und Stand der Diskussion. Alternativen und ihre Bedeutung für die anstehende Reform des Bundestags-Wahlrecht. Infobrief des Deutschen Bundestags, (Berlin)
- Marschall, Stefan (2005): Parlamentarismus. Eine Einführung. (Baden-Baden, Nomos)
- Monroe, Burt L. (1994): Disproportionality and Malapportionment: Measuring Electoral Inequity, in: Electoral Studies (1994) 13:2
- Niedermayer, Oskar (2013): Handbuch Parteienforschung (Wiesbaden, Springer VS)
- Nohlen, Dieter (2014): Wahlrecht und Parteiensystem – Zur Empirie der Wahlsysteme, (Opladen)
- Onken, Holger (2013): Parteiensysteme im Wandel. Deutschland, Großbritannien, die Niederlande und Österreich im Vergleich (Springer)
- Patzelt, Werner (2003): Parlamente und ihre Funktionen. (Wiesbaden, Westdeutscher Verlag)
- Pennisi, Aline (1998): Disproportionality Indexes and Robustness of Proportional Allocation Methods, in: Electoral Studies, 17/98
- Puhl, Thomas (2007): Die 5%-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht auf dem Rückzug, in: Staat im Wort, Festschrift für Josef Isensee, (Heidelberg)
- Pukelsheim, Friedrich (1998): Zur Mathematik von Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen
- Pukelsheim et. al (2003): Seat biases of apportionment methods for proportional representation. Electoral Studies, 22(4)
- Pukelsheim, Friedrich / Maier, Sebastian / Leutgäb, Peter (2009): Zur Vollmandat-Sperrklausel im Kommunalwahlgesetz. Aus: Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter. Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung 3/2009



- Pukelsheim, Friedrich (2014): Proportional Representation: Apportionment Methods and their Applications; (Augsburg, Springer Verlag)
- Reiser, Marion (2006): Zwischen Ehrenamt und Berufspolitik : Professionalisierung der Kommunalpolitik in deutschen Großstädten. (Wiesbaden, VS-Verlag)
- Roth, Wolfgang (2015): Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer 3%-Sperrklausel bei Kommunalwahlen durch Verfassungsänderung, insbesondere für das Land Nordrhein-Westfalen, (Berlin, Duncker & Humblot)
- Sartori, Giovanni (1986): The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Methods, in: Grofman, Bernard / Lijphart, Arend: Electoral Laws and Their Political Consequences (New York, Agathon Press)
- Taagepera, Rein / Grofmann, Bernard (2003): Mapping the indices of seats-votes disproportionality and inter-election volatility, in: Party Politics 2003 Vol. 9. No. 6, (London)
- Theis, Christoph (2010): Das Ende der Fünf-Prozent-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht. In: Kommunaljurist 2010, 168
- Tiemann, Guido (2006): Wahlsysteme, Parteiensysteme und politische Repräsentation in Osteuropa, (Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften)
- Tomczak, Kristian (2014): A Never-Ending Story: Wahlrechtliche Sperrklauseln in der Mehrebenendemokratie, in: Bonner Rechtsjournal 01/2014, Parlamentarischer Gutachterdienst NRW 14/404
- Wendt, Rudolf (2012): Sperrklauseln im Wahlrecht?, in: Ruffert / Matthias (Hrsg.): Dynamik und Nachhaltigkeit des Öffentlichen Rechts: Festschrift für Prof. Dr. Meinhard Schröder zum 70. Geburtstag, (Berlin, Duncker & Humblot)
- Wenner, Ulrich (1986): Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland, (Frankfurt a.M., Lang Verlag)
- Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags (2008): Zulässigkeit von Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht



Prof. Dr. Matthias Rossi – Juristische Fakultät – Universität Augsburg – 86159 Augsburg

Bayerischer Landtag
Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport
z. Hd. Herrn Vorsitzenden **Dr. Florian Herrmann**
Maximilianeum
Max-Planck-Str. 1
81675 München

vorab per E-Mail: landtag@bayern.landtag.de

Prof. Dr. Matthias Rossi

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht,
Europarecht sowie Gesetzgebungslehre

Universitätsstraße 24
86159 Augsburg

Tel +49 (0) 821 598 - 4546

Fax +49 (0) 821 598 - 4547

matthias.rossi@jura.uni-augsburg.de

www.jura.uni-augsburg.de/rossi

Augsburg, den 8.10.2017

Sachverständigenanhörung zum Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen im Freistaat

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

verbunden mit meinem Dank für die Einladung zur Sachverständigenanhörung zum „Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen im Freistaat“ am 18. Oktober 2017 übersende ich Ihnen anbei meine schriftliche Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rossi' with a stylized flourish at the end.

Prof. Dr. Matthias Rossi

I. Frage 1: Denkbare Sitzzuteilungsverfahren und ihre Vor- und Nachteile

Die erste Frage besteht aus zwei Teilfragen.

1. Welche Sitzzuteilungsverfahren sind im Rahmen des Bayerischen Kommunalwahlrechts denkbar?

Denkbar sind mit Blick auf das Bayerische Kommunalwahlrecht alle Verfahren, die mathematisch möglich und verfassungsrechtlich zulässig sind.

a) Mathematisch mögliche Verfahren

Sowohl das GLKrWG¹ als auch das BezWG² sehen ein (verbessertes) Verhältniswahlrecht vor. Insofern bedarf es für die Bestimmung der konkreten Mandate aus den bei den Wahlen erreichten Stimmenzahlen eines Sitzzuteilungsverfahrens. Ziel eines solchen Verfahrens ist es, die Sitze im Gremium so auf die politischen Parteien zu verteilen, dass dies dem jeweiligen Stimmanteil der politischen Parteien entspricht. Oder andersherum: Der Anteil der Stimmen muss sich im Anteil der Sitze widerspiegeln.

Es gibt eine ganze Reihe von mathematischen Verfahren, die zum Teil nur in der Theorie erdacht sind, ganz überwiegend aber auch in der Praxis zur Anwendung kommen.³ Sie lassen sich in Divisorverfahren und Quotenverfahren unterscheiden.

Bei Divisorverfahren werden die Stimmen der Parteien durch eine Folge von Divisoren geteilt und die Sitze anschließend in der Reihenfolge der größten sich ergebenden Höchstzahlen zugeteilt.

Bei Quotenverfahren werden die Stimmen zunächst durch eine Wahlzahl dividiert, die sich durch Division der abgegebenen Stimmen durch die Zahl der Mandate ergibt. Der abgerundete Teil der erhaltenen Quote wird als Sitzzahl direkt zugeteilt, anschließend werden die Restsitze in der Reihenfolge der größten Ansprüche verteilt.

In Deutschland kommen vor allem drei Verfahren zur Anwendung, auf die sich die nachfolgenden Ausführungen deshalb auch beschränken: Die Divisorverfahren nach D'Hondt einerseits und Sainte-Laguë andererseits sowie das Quotenverfahren nach Hare-Niemeyer.

aa) D'Hondt

In diesem Verfahren wird die Anzahl der erhaltenen Stimmen einer Partei der Reihe nach durch die natürlichen Zahlen 1, 2, 3, 4, 5 usw. geteilt. Die dabei erhaltenen Bruchzahlen werden als „Höchstzahlen“ bezeichnet. Die Höchstzahlen der verschiedenen Parteien werden in absteigender Reihenfolge nach dem sog. „Rang“ geordnet. Dabei werden so viele Höchstzahlen miteinbezogen, wie es zu vergebende Sitze gibt. Sollte bezogen auf einen Sitz Gleichstand vorliegen, so entscheidet das Los.⁴

Es wird bei Kommunalwahlen nur noch im Saarland und in Sachsen angewendet.

¹ Siehe Art. 22 Abs. 1 GLKrWG.

² Siehe Art. 1 Abs. 1 S. 1 BezWG.

³ Für einen Überblick vgl. bspw. *Pukelsheim*, Sitzzuteilungsmethoden, 2016, passim; oder auch www.wahlrecht.de/verfahren.

⁴ BayVerfGHE 62, 198.

Prof. Dr. Matthias Rossi

Stellungnahme zu Sitzzuteilungsverfahren

Oktober 2017

bb) Sainte-Laguë

Daneben kommt auch das Sainte-Laguë-Verfahren (auch: Divisorverfahren mit Standardrundung oder Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren) zur Anwendung. Es unterscheidet sich vom Verfahren nach D'Hondt vor allem dadurch, dass die Sitzansprüche bei D'Hondt stets abgerundet werden, während beim Verfahren nach Sainte-Laguë die Standardrundung zum Zuge kommt. Nach der Standardrundung wird nur abgerundet, wenn die Bruchzahl kleiner als ein halb ist, und aufgerundet, wenn sie größer ein halb ist. Ist sie genau gleich ein halb, ist sowohl Ab- als auch Aufrundung möglich.⁵ Dies führt dazu, dass die großen Parteien nicht stets begünstigt werden, sondern das Ergebnis sehr viel näher an der jeweiligen Stimmenverteilung liegt und insofern aus rechtlicher Perspektive die Erfolgswertgleichheit besser realisiert wird.

Die Bestimmung des Divisors kann auf unterschiedliche Weise vorgenommen werden: Das erste, das sog. *Höchstzahlverfahren*, ähnelt stark dem Verfahren nach d'Hondt. Die erhaltenen Stimmen einer Partei werden jedoch durch die Zahlen 0,5, 1,5, 2,5, 3,5 usw. (höchstens aber bis zur Anzahl der maximal zu vergebenden Sitze minus 0,5) geteilt, anstatt durch ganze Zahlen. Die Höchstzahlen werden sodann ebenfalls in absteigender Reihenfolge geordnet und danach die Sitze verteilt (vgl. d'Hondt-Verfahren).⁶ Als zweites kommt das *Divisionsverfahren* in Betracht. Hierbei wird die Anzahl der Stimmendurch einen geeigneten Divisor (dieser liegt, ausgehend vom Höchstzahlverfahren, zwischen den Werten für den letzten zu vergebenden Sitz und des ersten nicht mehr zu vergebenden Sitz) dividiert und nach Standardrundung gerundet. Die dritte Methode stellt das *iterative Verfahren* dar. Zunächst muss ein vorläufiger Divisor aus der Gesamtzahl der Stimmen geteilt durch die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze gebildet werden. Verbleibende Diskrepanzen sind dann durch Herauf- oder Herabsetzen des vorläufigen Divisors zu beseitigen. Dies wird solange durchgeführt, bis die Endzuteilung erreicht ist, bei der die Sitzzuteilung mit der Anzahl der zu vergebenden Sitze übereinstimmt.⁷

Das Verfahren wird nicht nur seit 2009 auf Bundesebene angewendet,⁸ sondern hat sich auch im Kommunalwahlrecht durchgesetzt. Es wird in Nordrhein-Westfalen (seit 2007), Bremen (seit 2011), Schleswig-Holstein, (seit 2012), Rheinland-Pfalz (seit 2013) und Baden-Württemberg (seit 2013) angewendet.

cc) Hare-Niemeyer

Das System der mathematischen Proportionen – auch **Quotenverfahren mit Restausgleich nach größten Bruchteilen** genannt – wurde von dem englischen Juristen T. Hare entwickelt und durch den deutschen Mathematiker H. Niemeyer verbessert. Bei diesem Verfahren werden die auf eine Partei entfallenden Sitze wie folgt berechnet: In einem ersten Schritt wird durch Umstellung der Verhältnisgleichung die Gesamtzahl der zu verteilenden Plätze mit der Fraktionsstärke multipliziert und durch die Gesamtzahl der Sitze dividiert. Vor dem Komma ist abzulesen, wie viele Sitze jede Fraktion mindestens erhält.

Bsp.: Es sind 50 Sitze zu vergeben. Insgesamt wurden 630 Stimmen abgegeben. Partei A erhielt 398 Stimmen. Damit erhält Partei A die Quote $(50 \times 398) : 630 = 31,59M$. Partei A erhält 31 Sitze).

In einem zweiten Schritt werden die dann zu vergebenden Sitze den Parteien in der Reihenfolge der größten Zahlenbruchreihe hinter dem Komma zugeteilt. Bei gleichen Zahlenbruchreihen entscheidet das Los.

⁵ Pukelsheim, Sitzzuteilungsmethoden, 2016, S. 5.

⁶ Grabmeier, BayVBl. 2016, 761, 766.

⁷ <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/s/sainte-lague-schepers.html>.

⁸ Vgl. § 6 Abs. 2 BWahlG.

Prof. Dr. Matthias Rossi

Stellungnahme zu Sitzzuteilungsverfahren

Oktober 2017

Die restlichen Sitze werden der Reihenfolge nach an die Parteien mit der höchsten Nachkommastelle verteilt.⁹

(Bsp. Partei B erhielt 121 Stimmen und damit eine Quote von 9,60. Partei C erhielt 111 Stimmen und somit eine Quote von 8,81. Die zwei verbleibenden Sitze werden an Partei C und B vergeben, da deren Nachkommastellen größer sind als die der Partei A. Ergebnis: Partei A = 31 Sitze; Partei B = 10 Sitze; Partei C = 9 Sitze)

Das Verfahren nach Hare-Niemeyer kommt im Kommunalrecht folgender Bundesländern zur Anwendung: Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen.

b) Verfassungsrechtlich zulässige Verfahren

Entscheidender verfassungsrechtlicher Maßstab für die Zulässigkeit von mathematischen Sitzzuteilungsverfahren ist der Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Er bedeutet für die Verhältniswahl, dass jeder Wähler den gleichen Einfluss auf die parteipolitische Zusammensetzung des zu wählenden Gremiums haben muss. Verlangt wird insofern nicht derselbe Erfolg, aber doch dieselbe Erfolgchance. Daraus ergeben sich, wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung betont, „Anforderungen einer spezifischen Erfolgswertgleichheit der Verhältniswahl für das Sitzzuteilungsverfahren nach der Stimmabgabe.“¹⁰

Diese verfassungsrechtlichen Anforderungen wirken aber nur als äußerste Grenzen. Innerhalb dieser Grenzen liegt die Entscheidung, welches Sitzzuteilungsverfahren angewendet werden soll, nach bisheriger Verfassungsrechtsprechung grundsätzlich in der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers.¹¹

Die bisherige verfassungsgerichtliche Rechtsprechung begründete diese Freiheit damit, dass nach keinem möglichen Verfahren eine absolute Erfolgswertgleichheit der Stimmen gewährleistet werden kann.¹² So hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss zum Kommunalwahlrecht in Thüringen aus dem Jahre 1994 ausgeführt, „dass weder mit dem Verfahren nach Hare/Niemeyer noch mit dem Höchstzahlverfahren nach D'Hondt eine absolute Gleichheit des Erfolgswerts der Stimmen erreicht werden (kann), weil bei beiden Verfahren Reststimmen unberücksichtigt bleiben. Unter diesen Umständen ist es der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, für welches System er sich entscheidet.“¹³

Allerdings darf aus den bisherigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts oder anderer Verfassungsgerichte kein verfassungsrechtlicher Freibrief für die Umstellung des Hare-Niemeyer-Verfahrens auf das D'Hondt-Verfahren geschlossen werden. Denn namentlich das Wahlrecht muss nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts stärker noch als jedes andere Recht die tatsächlichen Begebenheiten im Blick behalten und gegebenenfalls an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden.¹⁴ Wörtlich führt das Bundesverfassungsgericht aus:

„Der Gesetzgeber ist verpflichtet, eine die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern,

⁹ Pukelsheim, Sitzzuteilungsmethoden, S. 53; VG München, Urt. v. 22.06.2016 – M 7 K 15.4896 (juris).

¹⁰ BVerfGE 93, 335, 353 f. (st. Rspr.).

¹¹ BayVerfGH, NVwZ-RR 2010, 257, 258 f.; Wollenschläger, in: Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 14 Rn. 14; Höhle, LKRZ 2012, 485, 489.

¹² Vgl. BVerfGE 16, 130, 144; BVerfGE 79, 169, 170 ff.; BayVerfGH NVwZ-RR 2010, 257, 258 f.; jüngst VerfGH Bln NVwZ-RR 2017, 633 f.

¹³ BVerfG NVwZ-RR 1995, 213.

¹⁴ BVerfGE 1, 208, 259; 82, 322, 344.

Prof. Dr. Matthias Rossi

Stellungnahme zu Sitzzuteilungsverfahren

Oktober 2017

wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen in Frage gestellt wird, etwa durch eine Änderung der vom Gesetzgeber vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen oder dadurch, dass sich die beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellten Prognose als irrig erwiesen hat.¹⁵

Vor diesem Hintergrund seien die verfassungsrechtlichen Beurteilungen der einzelnen Verfahren kurz zusammengefasst

aa) Verfassungsmäßigkeit des D'Hondt-Verfahrens

Die Verfassungsmäßigkeit des D'Hondt-Verfahrens (Divisorenmethode mit Abrundung) wurde bereits mehrfach vom Bayerischen Verfassungsgerichtshofs bestätigt,¹⁶ und auch in der Literatur wird das Verfahren überwiegend als verfassungskonform betrachtet.¹⁷ Auch der Verwaltungsgerichtshof geht davon aus, dass das Verfahren nach D'Hondt ein „verfassungsrechtlich anerkanntes, folgerichtiges und bewährtes Berechnungsverfahren“ sei.¹⁸

Allerdings hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof die Anwendung dieses Verfahrens bei der Sitzverteilung in den sieben Wahlkreisen für die Landtagswahl als Verstoß gegen Art. 14 Abs. 1 S. 1 BV gewertet, da die damit verbundene siebenfache Benachteiligung kleinerer Parteien gegen die Wahlgleichheit verstoße. Der Proporz müsse bezogen das (landesweite) Gesamtergebnis stets gewahrt werden. Die Gleichwertigkeit des D'Hondt'schen Verfahren setze also voraus, dass es um die Sitzverteilung innerhalb eines einzigen Wahlgebiets gehe. Wäre das Verfahren nämlich landesweit angewandt worden, wäre es, wie das Gericht darlegt, zu keiner oder nur einer geringen und damit hinnehmbaren Abweichung gekommen.¹⁹

Diese Entscheidung des BayVerfGH hat aber für die Zulässigkeit des D'Hondt'schen-Verfahrens auf kommunaler Ebene keine unmittelbare Auswirkungen, da es sich bei Gemeinderats-, Kreistags- und Bezirkstagswahlen jeweils nur um einen Wahlkreis handelt, für den einheitlich das gleiche Verfahren zur Anwendung kommt.²⁰

bb) Verfassungsmäßigkeit des Sainte-Laguë-Verfahrens

An der Verfassungsmäßigkeit des Sainte-Laguë-Verfahrens wird – soweit ersichtlich – nicht gezweifelt.²¹

¹⁵ BVerfGE 120, 82, 106, unter Verweis auf Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand: März 2007, Art. 38 Rn. 123, dieser unter Hinweis auf BVerfGE 73, 40, 94; 82, 322, 338 f.; 107, 286, 294.

¹⁶ BayVerfGHE 14, 17; BayVerfGH NJW 1976, 615, 617; BayVBl. 1985, 115 f; BayVerfGHE 45, 54; BayVerfGH NVwZ-RR 2010, 257, 258 ff.

¹⁷ So auch die h.M. in der Literatur: *Möstl*, in: Lindner/ders./Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 14 Rn. 25; *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 12 Rn. 31; *Elster*, D'Hondt, Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë bei Kommunalwahlen in Deutschland, S. 137, krit. *Rauber*, NVwZ 2014, 616 ff.

¹⁸ VGH München, Beschl. v. 16.07.2009 – 4 ZB 09.26, Rn. 13 (juris).

¹⁹ BayVerfGH NVwZ-RR 1993, 113, 114.

²⁰ BayVerfGH, Entsch. v. 12.08.1994 - Vf. 6-IVb-94, Rn. 50 ff. (juris); *Möstl*, in: Lindner/ders./Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 12 Rn. 24.

²¹ VGH München DÖV 2015, 672; VG München, Urt. v. 22.06.2016 – M 7 K 15.4896, Rn. 23 f.; NWVerfGH NVwZ 2009, 449; *Möstl*, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 14 Rn. 25, *Höhlein*, LKRZ 2012, 485, 489; a.A. *Elster*, D'Hondt, Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë bei Kommunalwahlen in Deutschland, S. 138.

Prof. Dr. Matthias Rossi

Stellungnahme zu Sitzzuteilungsverfahren

Oktober 2017

cc) Verfassungsmäßigkeit des Hare-Niemeyer-Verfahrens

Demgegenüber wird die Verfassungsmäßigkeit des Hare-Niemeyer-Verfahrens vereinzelt bestritten. Zwar hat der BayVerfHG das Verfahren als verfassungsgemäß anerkannt.²² Die ganz überwiegende Meinung bejaht die Zulässigkeit des Hare-Niemeyer-Verfahrens.²³

Demgegenüber hält *Elster* das Hare-Niemeyer-Verfahren jedoch aufgrund seiner „Stimmenzuwachsparadoxie“, die einen Spezialfall des „negativen Stimmgewichts“ darstelle, für verfassungswidrig.²⁴ Ausgangspunkt dieser Annahme ist zunächst die Feststellung, dass jedes Verfahren verfassungswidrig sei, welches nicht nur in Ausnahmefällen, sondern aufgrund seiner Systematik zu einem „negativen Stimmgewicht“ führt.²⁵ Ein solches wird angenommen, wenn ein Zugewinn von Stimmen einer Partei zu einem Mandatsverlust bei genau dieser Partei und umgekehrt die Verringerung der Anzahl der Stimmen zu einem Mandatsgewinn führen kann.²⁶ Nach Ansicht des BVerfG liege eine relevante negative Abweichung aber auch schon dann vor, wenn für den Wahlvorschlag einer Partei insgesamt mehr Mandate erzielt werden, weil auf einen konkurrierenden Vorschlag mehr Stimmen entfallen.²⁷ Genau dieses Paradoxon kann beim Hare-Niemeyer-Verfahren, bedingt durch das Quotenverfahren mit Zuteilung der Restsitze, jedoch regelmäßig auftreten, wie folgendes Beispiel zeigt.

Bei einer Wahl sind 10 Mandate zu erringen. Insgesamt wurden 873 gültige Stimmen abgegeben.

Partei	A	B	C	D
Stimmen	481	70	219	103
Quote	5,5097	0,8018	2,5086	1,1798
Sitze	6	1	2	1

Die 2 Restsitze wurden über die höchste Nachkommastelle zugewiesen an, nämlich Partei B mit 0,8018 und Partei A mit 0,5097.

Annahme: Partei D erhält 1 Stimme mehr

Partei	A	B	C	D
Stimmen	480	70	219	104
Quote	5,5034	0,8009	2,5057	1,1899
Sitze	5	1	3	1

Die 2 Restsitze wurden über die höchste Nachkommastelle zugewiesen an, nämlich Partei B mit 0,8009 und Partei C mit 0,5087

Die Partei C erhält einen weiteren Sitz, wenn auf die Partei D eine Stimme mehr entfällt. Dagegen verliert Partei A einen Sitz.

²² BayVBl 1986, 366 ff.

²³ BVerfGE 79, 168, 171; BVerwG NVwZ 1992, 488; BayVBl 1986, 366 ff, *Möstl*, in: Lindner/ders./Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 12 Rn. 24; VG München, Urt. v. 22.06.2016 – M 7 K 15.4896, Rn. 23 f; bestätigt durch VGH München, Beschluss vom 20.03.2017 – 4 ZB 16.1815, Rn. 9 f.

²⁴ *Elster*, D'Hondt, Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë bei Kommunalwahlen in Deutschland, S. 92.

²⁵ BVerfGE 121, 266, 299; Isensee, DVBl 2010, 269 ff.;

²⁶ BVerfGE 121, 266, 267.

²⁷ BVerfGE 131, 316, 347; BVerfGE 121, 266, 299.

Dies als verfassungswidrige Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit zu bezeichnen, ginge allerdings zu weit. Bei feststehender Gremiengröße ist es zwangsläufig, dass der Zugewinn eines Sitzes für eine Partei zu einem Verlust des Sitzes einer anderen Partei kommt. Entscheidend ist insofern allein die optimale Entsprechung von Stimmenzahl zur Sitzzuweisung, und insofern ist das Hare-Niemeyer-Verfahren als solches nicht als verfassungswidrig zu qualifizieren.

2. Welche Vor- und Nachteile haben die verschiedenen Sitzverteilungsverfahren hinsichtlich der Repräsentation von Parteien und Wählergruppen?

a) D'Hondt

Das D'Hondt'sche Verfahren gilt als ein besonders einfaches und leicht verständliches Verfahren,²⁸ das einer Zersplitterung innerhalb des Gremiums entgegenwirken kann. Ihm wird nachgesagt, frei von Paradoxien zu sein.²⁹ Ferner können Mehrheiten erhalten werden. Kommt eine Partei auf mehr als 50% Stimmen, so wird dies bei der Sitzverteilung immer entsprechend berücksichtigt: Mathematiker sprechen insofern davon, D'Hondt erfülle die „Mehrheitsbedingung“.

Dagegen erfüllt D'Hondt weder die Minderheits- noch die Quotenbedingung. Ersteres bedeutet, dass eine Partei, die weniger als 50% der Stimmen auf sich vereinigt, trotzdem die Hälfte der Sitze erhalten kann. Letzteres bedeutet, dass es zu Abweichungen von mehreren Sitzen von der Quote kommen kann. Aus diesen Gründen ist das Verfahren nach d'Hondt deutlicher Kritik unterworfen, da es häufig zu nicht proporzgerechten Ergebnissen führt und Reststimmen unberücksichtigt bleiben.³⁰ Strukturell bedingt führt es zu Ergebnissen, die verzerrend sind und, verglichen mit den anderen gängigen Verfahren, am meisten vom Idealrahmen abweichen.³¹ Tendenziell werden größere Parteien begünstigt und kleinere Parteien benachteiligt.³² Betroffen sind das obere Drittel der stimmenstarken Listen und das untere Drittel der stimmenschwachen Listen.³³ Hervorzuheben ist vor allem das Problem der „Über-Aufrundung“. Große Parteien erhalten gegebenenfalls mehr Sitze, als ihnen bei einer einfachen Aufrundung zustehen würden. Dieser Effekt wird besonders durch große Unterschiede in der Parteistärke gefördert.³⁴ In der Literatur wird allerdings gefordert, das Merkmal der Überauf Rundung nicht als Kriterium für die Verfassungsmäßigkeit heranzuziehen.³⁵

(Bsp.: Es sind 6 Sitze zu vergeben. Die Anzahl der abgegebenen Stimmen beträgt 400. Partei A erhält 300 Stimmen. Es nehmen drei weitere kleine Parteien teil. Partei B erhält 49 Stimmen. Dagegen kommt Partei C auf 40 Stimmen und Partei D auf lediglich 11. Dadurch

²⁸ Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, S. 126; Elster, D'Hondt, Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë bei Kommunalwahlen in Deutschland, S. 125 f.

²⁹ Rauber, NVwZ 2014, 626.

³⁰ Wollenschläger, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 14 Rn. 12.

³¹ Grabmeier, BayVBl. 2016, 761, 764 f.; Bischof/Hindinger/Pukelsheim, BayVBl. 2016, 73.

³² BayVerfGH, Entsch. v. 26. 10. 2009 - Vf. 16-VII-08; VGH München, Urt. v. 17.03.2004 – 4 BV 03.1159, Rn. 17 (juris); Rauber, NVwZ 2014, 626; Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, S. 125; Ausführliche Darstellung der Unterschiede anhand der Kreistagswahlen im Landkreis Uelzen der Jahre 1972 – 2011 bei Elster, D'Hondt, Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë bei Kommunalwahlen in Deutschland, S. 150 f.

³³ Pukelsheim/Leutgäb, Stadtforschung und Statistik 2009, 5, 6.

³⁴ http://www.kommunalrecht-bayern.de/html/st_lague-schepers.html (zuletzt aufgerufen am: 17.08.2017)

³⁵ Vgl. Grabmeier, BayVBl. 2016, 761, 767; Elster, D'Hondt, Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë bei Kommunalwahlen in Deutschland, S. 125 f.

Prof. Dr. Matthias Rossi

Stellungnahme zu Sitzzuteilungsverfahren

Oktober 2017

erhält Partei A alle 6 Sitze, obwohl sie nur $\frac{3}{4}$ der Stimmen erhalten hat. Nach Proporz stünden ihr lediglich 4,5 Sitze zu.)

Hinsichtlich der Verteilung von Ausschusssitzen hat der VGH München mehrfach die Unzulässigkeit des Verfahrens nach D'Hondt festgestellt für den Fall, dass es zu einer „Überaufrundung“ kommt, welche durch Wahl eines anderen Verfahrens vermeidbar wäre.³⁶ Der durch Überaufrundung der stärkeren Partei zugeteilte Sitz stehe nämlich der Partei zu, die ihm rechnerisch am nächsten kommt.³⁷ Die benachteiligte Partei habe einen Anspruch darauf, dass ein zulässiges Sitzzuteilungsverfahren gewählt werde.³⁸

b) Hare-Niemeyer

Das Hare-Niemeyer hat vor allen den Vorteil, dass es sich in Bezug auf die Größe der Parteien neutral verhält. Es können sowohl unzulässige Überaufrundungen als auch Überabrundungen vermieden werden.³⁹

Kritisch zu sehen ist, dass das Hare-Niemeyer Verfahren zu Paradoxien führen kann. Das Alabamaparadoxon (auch: Mandatszuwachsparadoxon) etwa bedeutet, dass eine kleine Partei, die durch ihre Nachkommastelle einen Sitz erhält, bei Erhöhung der Gesamtsitzzahl um einen Platz auf einmal keinen Sitz mehr erhält, während die größeren Parteien zusätzliche Sitze erhalten. Das Problem spielt bei Kommunalwahlen jedoch keine Rolle, da die Größe des zu wählenden Gremiums stets von vorne herein festgelegt ist.⁴⁰

Anders verhält es sich dagegen bei der Besetzung der Ausschüsse, da die Ausschussgröße per Mehrheitsbeschluss festgelegt werden kann. Gemeinderat und der Kreistag sind grundsätzlich frei in der Entscheidung, welche Ausschüsse sie bilden und wie viele Mitglieder der jeweilige Ausschuss haben soll.⁴¹ Damit ist eine gezielte Einflussnahme auf das Ergebnis möglich, insbesondere der Ausschluss unliebsamer kleiner Parteien.⁴²

(Bsp.: Der Gemeinderat besteht aus 24 Mitgliedern. Partei A verfügt über 10 Sitze, Partei B über 6, Partei C über 5 und Partei D kommt auf 3 Sitze. Wird die Größe des Ausschusses auf 5 festgelegt, ergibt sich folgendes Bild: A erhält 2 Sitze, alle anderen Parteien kommen auf 1 Sitz. Wird die Ausschussgröße dagegen auf 7 festgelegt, verliert Partei D ihren Sitz und ist nicht mehr im Ausschuss vertreten.)

Ein weiteres Problem kann darin erkannt werden, dass beim Hare-Niemeyer Verfahren teilweise Mehrheiten bei der Sitzzuteilung nicht erhalten werden können, wenn eine Partei ganz knapp über 50 % der Wählerstimmen auf sich vereinen kann.⁴³

Annahme: Es sind 8 Gemeinderatssitze zu vergeben. Die Gesamtstimmenzahl beträgt 600.

³⁶ Für den Gemeinderat: VGH München, Urt. v. 17.03.2004 – 4 BV 03.1159 (Ls.) (juris); Für den Kreistag: VGH München, Urt. v. 17.03.2004 – 4 BV 03.117, Rn. 62; VGH München, Urt. v. 08.05.2015 – 4 BV 15.201 (Ls.) (juris);

³⁷ VGH München, Urt. v. 17.03.2004 – 4 BV 03.117, Rn. 62 (juris).

³⁸ Glaser, in: Widtmann/Grasser/ders, Bayerische Gemeindeordnung, Art. 33 Rn. 10c.

³⁹ Elster, D'Hondt, Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë bei Kommunalwahlen in Deutschland, S. 70, Vgl. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, 7. Auflage, S. 130 f.

⁴⁰ Für den Gemeinderat: Art. 31 Abs. 2 BayGO; Für den Kreistag: Art. 27 Abs. 1 LKrO; Für den Bezirkstag: Art. 23 Abs. 2 BezO

⁴¹ VG München, Urt. v. 22.06.2006 – M 7 K 15. 4896, Rn. 24 (juris); VGH München, Urt. v. 17.03.2004 – 4 BV 03; Glaser, in: Widtmann/Grasser/ders, Bayerische Gemeindeordnung, Art. 33 Rn. 2.

⁴² Grabmeier, BayVBI 2016, 761, 765.

⁴³ Höhle, LKRZ 2012, 485, 486.

Prof. Dr. Matthias Rossi

Stellungnahme zu Sitzzuteilungsverfahren

Oktober 2017

Partei	A	B	C	D
Stimmen	310	170	20	100
Anteil	51,66 %	28,33 %	3,33 %	16,66 %
Sitze	4	2	0	2
<i>D'Hondt</i>	5	2	0	1
<i>Sainte-Laguë</i>	5	2	0	1

Obwohl die A Partei die Mehrheit der Stimmen erreicht hat, verfügt sie im Gemeinderat mit nur 4 Sitzen also nicht über die absolute Mehrheit. Zur Korrektur dieses Ergebnisses haben die meisten Bundesländer eine sog. „Mehrheitsklausel“ eingeführt, die für eine Sitzmehrheit garantiert.⁴⁴ In Bayern gibt es eine derartige Klausel jedoch nicht.

Dieses Problem zeigt sich auch bei Ausschussbesetzung. Hier kann es vorkommen, dass zwei Gruppierungen im Gemeinderat zusammen über eine Mehrheit verfügen, die sich bei der Besetzung der Ausschüsse nicht widerspiegelt. Gleichwohl dürfte sich das Problem in der Praxis dadurch umgehen lassen, dass die Größe der Ausschüsse von den Gruppierungen der Mehrheit flexibel festgelegt werden kann.

(Bsp.: Wie oben, nur dass die Größe des Ausschusses auf 8 festgelegt wird. Partei A und Partei C verfügen im Gemeinderat über 13 Sitze und damit eine Mehrheit. Im Ausschuss kommen sie aber lediglich auf 4 von 8 Sitzen.)

c) St. Sainte-Laguë

Der Vorteil von Sainte-Laguë gegenüber d'Hondt liegt darin, dass die, jeder Berechnungsmethode anhaftenden Abweichungen gleichmäßig auf alle Parteien aufgeteilt werden, da die Standardrundung abwechselnd nach oben und unten zur nächsten natürlichen Zahl stattfindet. Es werden somit alle Parteien gleichbehandelt.⁴⁵ Auch die bei Hare-Niemeyer möglichen Paradoxien treten bei diesem Verfahren nicht auf.⁴⁶ Kritisch anzumerken ist, dass es ebenfalls zu „Über-Aufrundungen“ und „Über-Abrundungen“ (Eine Partei erhält weniger Sitze als ihr bei einfacher Rundung zustehen würde).⁴⁷ Ein Vergleich von ausgewählten Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz⁴⁸ und Niedersachsen⁴⁹ zeigt, dass das Verfahren Sainte-Laguë in den meisten Fällen zur gleichen Sitzverteilung wie das Hare-Niemeyer-Verfahren führt.⁵⁰ Es kann also – verglichen mit d'Hondt – als ein für kleinere Parteien vorteilhaftes Verfahren bezeichnet werden.⁵¹

⁴⁴ Zu den möglichen negativen Auswirkungen auf kleine Listen *Elster*, *D'Hondt*, *Hare/Niemeyer* und *Sainte-Laguë* bei Kommunalwahlen in Deutschland, S. 72 ff.

⁴⁵ Vgl. *Grabmeier*, BayVBI 2016, 761, 766.

⁴⁶ <https://www.bundeswahlleiter.de/service/glossar/s/sainte-lague-schepers.html> (zuletzt aufgerufen am: 24.08.2017)

⁴⁷ *Elster*, *D'Hondt*, *Hare/Niemeyer* und *Sainte-Laguë* bei Kommunalwahlen in Deutschland, S. 71.

⁴⁸ RhPf-Dr. 16/1381.

⁴⁹ *Elster*, *D'Hondt*, *Hare/Niemeyer* und *Sainte-Laguë* bei Kommunalwahlen in Deutschland, S. 150 ff.

⁵⁰ *Höhlein*, LKRZ 2012, 485, 488.

⁵¹ *Elster*, *D'Hondt*, *Hare/Niemeyer* und *Sainte-Laguë* bei Kommunalwahlen in Deutschland, S. 48.

3. Verfassungsrechtliche Beurteilung des Wechsels von einem Verfahren zum anderen

Die den Sachverständigen gestellten Fragen sind – sicherlich bewusst – abstrakter Natur und nicht auf die konkreten Gesetzesänderungen des GLKrWG und des BezWG bezogen, die von der Staatsregierung initiiert und von der CSU-Fraktion variiert wurden. Gleichwohl sei ein Hinweis erlaubt:

Dass jedes der vorgestellten Verfahren grundsätzlich für verfassungskonform gehalten wird, sollte nicht darüber hinwegtäuschen, dass der Wechsel von einem zum anderen verfassungsrechtlich durchaus problematisch sein kann. Unabhängig von einer politischen Bewertung der intendierten Rückkehr zum Verfahren nach D'Hondt, die durchaus die Möglichkeit impliziert, dass die Macht zur Änderung des Wahlrechts als Angst vor der Anwendung des geltenden Wahlrechts, dass also die Stärke zur Änderung der Spielregeln vom Wähler als Schwäche wahrgenommen werden mag, sich auf der Grundlage der geltenden Regeln nicht behaupten zu können, bestehen durchaus Bedenken gegen einen solchen Wechsel.

Weil nämlich D'Hondt in erheblich stärkerer Weise die Erfolgswertgleichheit der Wähler und die Chancengleichheit der politischen Parteien beeinträchtigt, bedarf es sachlicher Gründe, um den Wechsel von einem Sitzzuteilungsverfahren, das sich in der Praxis bewährt, zu einem anderen anzuordnen, das kleinere Parteien und ihre Wähler schlechter stellt. Insofern lässt sich die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur Darlegungslast an die Begründung von Sperrklauseln durchaus übertragen auf die Rückkehr zur Sitzzuteilung nach D'Hondt. Nach dieser Rechtsprechung muss die zu erwartende Beeinträchtigung wahrscheinlich sein⁵² bzw. muss der Gesetzgeber eine nachvollziehbare Prognose zur Erforderlichkeit (einer Sperrklausel abgeben) und dabei alle rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkte heranziehen und abwägen. Eine abstrakte, gewissermaßen schematische Beurteilung sei jedenfalls nicht ausreichend.⁵³

Diesen Anforderungen genügt die Begründung im Änderungsantrag der CSU-Fraktion nicht, dem insbesondere keine sachlichen Gründe zu entnehmen sind:

„Die auf die Bewerber entfallenden Sitze bei der Wahl von Gemeinderatsmitgliedern, Kreisräten und Bezirksräte werden gegenwärtig nach dem Sitzzuteilungsverfahren nach Hare-Niemeyer (Hamilton-Verfahren) ermittelt.

Das Verfahren nach Hare-Niemeyer bildet zwar den Wählerwillen hinsichtlich kleinerer Parteien und Wählergruppen tendenziell besser ab, kann aber unter Umständen dazu führen, dass auch Parteien und Wählergruppen Sitze erhalten, die nur sehr wenige Stimmen auf sich vereinigen konnten. Damit besteht gerade bei einem weiteren Erstarben populistischer Parteien die Gefahr der Zersplitterung der entsprechenden Gremien mit der Folge, dass deren Arbeit über Gebühr erschwert wird.

Das d'Hondt'sche Höchstzahlverfahren ist ein von der Rechtsprechung als verfassungsmäßig angesehenes Berechnungsverfahren (vgl. VerfGH 14, 17,47, 184 = BayVBl 1994, 716; VerfGH 46, 201 = BayVBl 1993, 591; BVerfGE 79, 169), das geeignet ist, einer möglichen Zersplitterung der kommunalen Gremien vorzubeugen.“

Diese Begründung ist aus (mindestens) zwei Gründen nicht ausreichend:

In tatsächlicher Hinsicht ist sie nicht substantiiert, denn sie behauptet das Erstarben „populistischer“ Parteien nur, belegt dies aber nicht mit Zahlen. Soweit darüber hinaus der Begriff der „populistischen“ Partei verwendet wird, liegt dem eine Wertung zu Grunde, die schon politisch nicht messbar ist, die vor allem aber verfassungsrechtlich irrelevant ist.

⁵² BVerfG KommJur 2008, 248, 254 ff.

⁵³ NWVerfGH NVwZ 2000, 666, 667 f.

In rechtlicher Hinsicht trägt die Begründung nicht, weil der Schutz der Gremien vor einer „über Gebühr erschwerten Arbeit“ weder messbar ist noch auf Kommunalebene ein Wert als solcher ist. Es entspricht vielmehr sowohl der Demokratie als solcher als gerade auch der Verhältniswahl, dass sich verschiedene politische Parteien an der Willensbildung beteiligen. Vor allem aber ist die Funktionsfähigkeit kommunaler Vertretungsorgane nicht mit dem Schutz des parlamentarischen Regierungssystems auf Länder- und Bundesebene zu vergleichen.

Wenn insofern die Begründung des Änderungsantrags keinen sachlichen Grund erkennen für eine Rückkehr zum Verfahren nach D'Hondt erkennen lässt, liegt die Annahme nahe, dass es sich um eine willkürliche Entscheidung handelt, über deren Motivation nicht zu spekuliert werden braucht. Entscheidend ist aber ihre Wirkung: Sie optimiert nicht etwa die Erfolgswahlgleichheit der Wähler und politische Chancengleichheit der politischen Parteien, sondern sie reduziert sie. Dies mag vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof für verfassungswidrig gehalten werden.

II. Frage 2: Durch welches Sitzzuteilungsverfahren wird der Wählerwille am besten abgebildet?

Art. 38 Abs. 1 GG statuiert u.a. den Grundsatz der Gleichheit der Wahl. Dieser Grundsatz wird gem. Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG auch auf die kommunale Ebene übertragen. Er enthält insbesondere die Erfolgswertgleichheit. Bei Verhältniswahlen hat dies zur Folge, dass jede Stimme den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis, also die Zusammensetzung des kommunalen Gremiums, haben muss.⁵⁴ Da jedoch nur ganze Sitze vergeben werden können, kommt es denknotwendig zu Verzerrungen. Eine absolute Erfolgswertgleichheit kann mithin keines der vorgestellten Verfahren gewährleisten.⁵⁵

Zur Beantwortung der Frage, welches Verfahren den Wählerwillen am besten abbildet, kann insbesondere auf den Erfolgswert der jeweiligen Stimme abgestellt werden. Diesen erhält man durch Quotientenbildung der Stimmanteile mit den Mandatsanteilen der jeweiligen Partei in Prozent, also (Mandate der Partei A / Gesamtanzahl der Mandate): (Stimmenanteil Partei A / Gesamtstimmen), wobei 100% der ideale Erfolgswert wäre. *Pukelsheim* und *Grabmeier* weisen nach, dass das Sainte-Laguë-Verfahren der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen am besten entspricht, mithin den Wählerwillen am besten abbilden kann.⁵⁶ Als Beispiel kann die Kreistagswahl des Landkreises München 2014 angeführt werden. Bemerkenswert an dieser Wahl ist, dass jedes der drei Sitzzuteilungsverfahren im Ergebnis zu einer anderen Sitzverteilung führt.

Gesamtstimmen: 8.612.459.

	CSU	SPD	GRÜNE	FW	FDP	ÖDP
Stimmen	3.576.168	2.022.840	1.379.945	993.521	424.093	215.892
Anteil	41,5 %	23,5 %	16,0 %	11,5 %	4,9 %	2,5 %
Ideal	29,06	16,44 ¹¹	11,2	8,0	3,44 ⁶⁹	1,75

⁵⁴ BVerfGE 1, 208, 246; BayVerfGH NJW 1976, 615, 616 f; *Klein*, in: Maunz/Dürig (Begr.), GG-Kommentar, Art. 38, Rn. 120; *Grabmeier*, BayVBl. 2016, 761, 762.

⁵⁵ BayVerfGH NVwZ-RR, 113, 114; *Höhlein*, LKRZ 2012, 485, 489.

⁵⁶ *Pukelsheim*, DÖV 2004, 405, 407; *Pukelsheim*, Allgemeines Statistisches Archiv 84 (2000), 447, 459; *Grabmeier*, BayVBl 2016, 761, 766.

Prof. Dr. Matthias Rossi

Stellungnahme zu Sitzzuteilungsverfahren

Oktober 2017

<i>Hare/Niemeyer</i>	29 Sitze	16 Sitze	11 Sitze	8 Sitze	4 Sitze	2 Sitze
Erfolgswert	99,77 %	97,32 %	98,06 %	99,07 %	116,05 %	113,98 %
D'Hondt	30 Sitze	17 Sitze	11 Sitze	8 Sitze	3 Sitze	1 Sitze
Erfolgswert	103,21 %	103,34 %	98,06 %	99,07 %	87,03 %	56,99 %
Sainte-Laguë	29 Sitze	17 Sitze	11 Sitze	8 Sitze	3 Sitze	2 Sitze
Erfolgswert	99,77 %	103,34 %	98,06 %	99,07 %	87,03 %	113,98 %

Es zeigt sich, dass bei D'Hondt die ÖDP als kleinste Partei nur einen Sitz erringen kann und daher, gemessen an der Erfolgswertgleichheit, deutlich benachteiligt ist (-40.31%). CSU, SPD sind hingegen leicht überrepräsentiert (ca. + 3 %) während GRÜNE, FW und FDP leicht unterrepräsentiert sind (max. - 3 %).

Bei Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë sind die Unterschiede indes nicht so groß. Eine unterschiedliche Sitzverteilung ergibt sich allerdings in Bezug auf die zweitgrößte Partei (SPD), die bei Sainte-Laguë einen Sitz mehr erhält (+ 3,34 %), und die zweitkleinste (FDP), welche bei Hare-Niemeyer bevorzugt wird (+ 16,05 %).

Im Unterschied zum Verfahren nach D'Hondt ist bei den beiden anderen Verfahren indes vor den Wahlen nicht absehbar, welche der Parteien gegebenenfalls überrepräsentiert wird. Dies hängt letztlich vom Zufall ab. Dieser „Schleier des Ungewissen“ ist es, der die Verfahren nach Hare-Niemeyer und Sainte-Laguë parteipolitisch neutraler ausgestaltet und sie deshalb näher an der Erfolgswertgleichheit erscheinen lässt als das Verfahren nach D'Hondt.

III. Frage 3: Zusammenhang zwischen Gremiengröße und für die Zuteilung eines Sitzes notwendiger Stimmzahl

1. Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Größe der Gemeinderäte, Kreis- und Bezirkstage und der nötigen Zahl der Stimmen, um in das jeweilige Gremium einzuziehen?

Die exakte Beantwortung dieser Frage sei dem Landeswahlleiter bzw. dem Mathematiker vorbehalten.

Generell kann allerdings festgehalten werden, dass der prozentuale Anteil an den Stimmen umso größer sein muss, je kleiner das zu besetzende Gremium ist, bzw. dass umgekehrt der prozentuale Anteil an den Stimmen umso geringer ausfällt, je größer das zu besetzende Gremium ist. Oder - mit Blick auf Frage 5 – anders gesprochen: Je kleiner das Gremium, desto größer die faktische Sperrklausel.

Darüber hinaus lassen sich Unterschiede zwischen den Verfahren nach D'Hondt einerseits und Hare-Niemeyer / Sainte-Laguë andererseits ausmachen: Während bei dem Verfahren nach D'Hondt ca. 0,95 der Sitzanteile für die Zuteilung eines Sitzes benötigt werden, genügen bei den anderen Verfahren schon ca. 0,5 der Sitzanteile. Bei einem Gremium mit einer Gesamtgröße von 30 Sitzen kommt eine Partei nach D'Hondt also erst bei einem Stimmanteil von ca. 3,2% der Stimmen einen Sitz, während nach den anderen Verfahren insofern ca. 1,7% der Stimmen genügen.

2. Welche Unterschiede bestehen gegebenenfalls zu anderen Bundesländern?

Alle drei skizzierten Sitzzuteilungsverfahren werden derzeit bei Kommunalwahlen eingesetzt, wie die folgende Übersicht zeigt:

D'Hondt	Hare/Niemeyer	Sainte-Laguë
1. Saarland 2. Sachsen	1. Bayern 2. Brandenburg 3. Hessen 4. Mecklenburg-Vorpommern 5. Niedersachsen 6. Sachsen-Anhalt 7. Thüringen	1. Baden-Württemberg 2. Bremen 3. Nordrhein-Westfalen 4. Rheinland-Pfalz 5. Schleswig-Holstein

IV. Frage 4: Sind bei einem Sitzzuteilungsverfahren nach D'Hondt Listenverbindungen verfassungsrechtlich zwingend zuzulassen?

1. Listenverbindungen in der Praxis

Art. 26 S. 1 GLKrWG erklärt die Verbindung von Listen als zulässig. Sie ist nach Art. 26 S. 2 GLKrWG kenntlich zu machen. Ähnliche Regelungen existieren in den Bundesländern Saarland,⁵⁷ Rheinland-Pfalz,⁵⁸ Sachsen-Anhalt,⁵⁹ Thüringen.⁶⁰ Die Listenverbindung bewirkt, dass die auf sie entfallenden Stimmen in einem ersten Schritt zusammengerechnet werden, die Listenverbindung indes wie ein Wahlvorschlag behandelt wird (Oberzuteilung). Erst in einem zweiten Schritt erfolgt die Sitzzuteilung innerhalb der jeweiligen Listenverbindung (Unterzuteilung). Es gilt für beide Schritte stets das gültige Berechnungsverfahren.⁶¹

Es zeigt sich, dass die Listen, die sich zusammenschließen, gegenüber den nicht verbundenen Listen beim Verfahren nach D'Hondt durchschnittlich einen Vorteil haben.⁶² Gerade bei diesem Sitzzuteilungsverfahren kann das Instrument der Listenverbindung also dazu führen, dass kleine Parteien den tendenziellen Nachteil ausgleichen und ein (zusätzliches) Mandat erringen.⁶³ Dies ist allerdings nicht zwingend, sondern hängt im Einzelfall vom konkreten Wahlergebnis ab.

2. Verfassungsrechtliche Beurteilung von Listenverbindungen

Generell wird zunehmend diskutiert, ob Listenverbindungen mit dem Grundgesetz und der Gleichheit der Wahl zu vereinbaren sind oder ob sie den Wählerwillen in unzulässiger Weise verfälschen.

⁵⁷ § 29 KWG SL.

⁵⁸ § 15 Abs. 2 KWG RhPf.

⁵⁹ § 21 Abs. 1 S. 2 KWG LSA.

⁶⁰ § 17 Abs. 3 ThürKWG.

⁶¹ Vgl. *Bischof/Hindinger/Pukelsheim*, BayVBl. 2016, 73, 74.

⁶² *Pukelsheim/Leutgäb*, Stadtforschung und Statistik 2009, 5, 8 f.

⁶³ Für das Verfahren nach Hare/Niemeyer wird die Sinnhaftigkeit von Listenverbindungen bestritten *Bischof/Hindinger/Pukelsheim*, BayVBl. 2016, 73, 75 ff.

Pukelsheim/Leutgäb stellten bei der Wahl zum Friedberger Stadtrat 2008 Diskordanzen fest,⁶⁴ die aufgrund der Listenverbindung dreier Parteien zustande kamen.⁶⁵ Sie äußerten sich darin, dass die Partei mit den meisten Stimmen einen Sitz weniger erhielt als die zweitstärkste Partei. Ungeachtet solcher konkreten Effekte werde die Ausgleichsfunktion werde außerdem dadurch relativiert, dass sich auch größere mit kleineren Parteien zusammenschließen können und damit „doppelt“ bevorzugt würden.⁶⁶

Das BVerfG zeigte sich ebenfalls skeptisch. Es hatte die Verfassungsmäßigkeit des § 53 Abs. 2 BWG i.d.F v. 29.09.1990 zu überprüfen und urteilte, dass die Zulassung von Listenverbindungen einen Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit darstelle, die nicht aufgrund eines zwingenden sachlichen Grunds gerechtfertigt werden könne.⁶⁷ Zum einen, weil „jeder Wähler, der seine Stimme für eine der verbundenen Listen abgibt, (...) dadurch dazu beitragen (kann), dass auch die auf die andere Liste entfallenden Stimmen im Verhältnisausgleich Berücksichtigung finden. Er verhilft also einer Liste zum Erfolg, für die er seine Stimme nicht abgegeben hat. Eine derart unterschiedliche Gewichtung der Wählerstimmen widerspricht dem Grundsatz der formalen Wahlrechtsgleichheit in (...) grundlegender Weise.“⁶⁸ Außerdem sei von der Verfassungswidrigkeit vor allem deshalb auszugehen, weil durch die Listenverbindung eine Umgehung der Sperrklausel möglich wäre.⁶⁹

Die damaligen Wertungen des BVerfG von vor 37 Jahren lassen sich allerdings nicht unmittelbar für die verfassungsrechtliche Beurteilung des Art. 26 S. 1 GLKrWG heranziehen. Zwar steht dem nicht die Verfassungsautonomie Bayerns entgegen, denn über die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gelten die Wahlrechtsgrundsätze auch in den Gemeinden, so dass der verbindlichen Interpretation der im Grundgesetz verankerten Wahlrechtsgrundsätze durch das Bundesverfassungsgericht jedenfalls auch eine indizierende Bedeutung für die Interpretation des bayerischen Wahlrechts zukommt. Allerdings ist im bayerische Kommunalwahlrecht keine Sperrklausel vorgesehen, die mithilfe einer Listenverbindung umgangen werden könnte.⁷⁰ Außerdem müssen nach Art. 26 S. 2 GLKrWG verbundene Listen auf dem Wahlzettel explizit gekennzeichnet werden, so dass der Wähler weiß oder doch jedenfalls wissen kann, dass er mit seiner Stimme ggf. auch eine andere Partei unterstützt. Insofern wird der Vorwurf der Wählertäuschung entkräftet.⁷¹ Dem folgt die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung und hält Listenverbindungen aus den gleichen Gründen für verfassungsrechtlich unproblematisch.⁷²

3. Rückkehr zu D'Hondt bei gleichzeitiger Streichung der Möglichkeit von Listenverbindungen

Der ursprüngliche Gesetzentwurf der Staatsregierung sieht in § 1 Nr. 9 die vollständige Streichung des Art. 26 GLKrWG vor, der die Möglichkeit von Listenverbindungen vorsieht. Zur Begründung heißt es:

⁶⁴ Diskonkordanz verstanden als Umstand, dass es ein Parteienpaar gegeben kann, bei dem die stärkere Partei weniger Sitze erhält als die schwächere.

⁶⁵ *Pukelsheim/Leutgäb*, Stadtforschung und Statistik 2009, 5, 9 f.

⁶⁶ *Pukelsheim/Leutgäb*, Stadtforschung und Statistik 2009, 5, 7 f.

⁶⁷ BVerfG NJW 1990, 3001, 3003 ff.

⁶⁸ BVerfG NJW 1990, 3001, 3004.

⁶⁹ BVerfG NJW 1990, 3001, 3003.

⁷⁰ *Deubert*, BayVBl. 2010, 717, 718.

⁷¹ *Deubert*, BayVBl. 2010, 717, 718; LT-Drs. 12/15644, 23.

⁷² VG Würzburg, Urt. v. 12.11.2008 – W 2 K 08.1019, Rn. 23 ff. (juris); VGH München, Beschl. 16.07.2009 – 4 ZB 09.26, Rn. 10 ff (juris).

Prof. Dr. Matthias Rossi

Stellungnahme zu Sitzzuteilungsverfahren

Oktober 2017

„Bis zu den allgemeinen Kommunalwahlen 2014 erfolgte die Sitzverteilung nach dem D'Hondt'schen Verfahren, welches tendenziell die Wahlvorschläge bevorzugt, auf welche die größere Anzahl an Stimmen entfällt. Insbesondere Parteien und Wählergruppen, die eine geringe Stimmenzahl erwarteten, konnten die Möglichkeit der Listenverbindung nutzen, um diesen Effekt in gewisser Weise auszugleichen und als verbundene Wahlvorschläge mehr Sitze zu erhalten, als auf die einzelnen Wahlvorschläge entfallen wären.

Für diese Ausgleichsregelung besteht seit der Einführung des Sitzverteilungsverfahrens nach Hare/Niemeyer kein Bedarf mehr. Des Weiteren kann das Eingehen einer Listenverbindung in Verbindung mit dem geänderten Berechnungsverfahren nach Hare/Niemeyer bei bestimmten mathematischen Konstellationen sogar dazu führen, dass die verbundenen Wahlvorschläge weniger Sitze erhalten, als die einzelnen Wahlvorschläge ohne Listenverbindung erhielten. Ob eine Listenverbindung letztlich von Vorteil ist, stünde somit erst nach der Wahl fest. Das Eingehen einer Listenverbindung in Kombination mit dem Hare/Niemeyer-Verfahren wäre folglich ein Spekulieren auf einen weiteren Sitz, mit dem Risiko, einen weniger zu erhalten.“⁷³

Der Änderungsantrag der CSU-Fraktion zum Gesetzentwurf ist dagegen ausschließlich auf eine Rückkehr zum Sitzzuteilungsverfahren nach D'Hondt gerichtet. Sollte dieser Antrag im Plenum eine Mehrheit finden, wäre der Befund der Staatsregierung, an einer Regelung für Listenverbindungen bestehe kein Bedarf mehr, unzutreffend. Vielmehr müsste sie konsequenterweise von einem solchen Bedarf nach einer Ausgleichsregelung ausgehen, wenn das Sitzzuteilungsverfahren künftig wieder nach d'Hondt erfolgen sollte.

Wenn sowohl wieder eine Sitzzuteilung nach D'Hondt vorgenommen werden als auch die Möglichkeit der Listenverbindung entfallen sollte, würden die kleineren Parteien von der Gesetzesänderung in doppelter Hinsicht benachteiligt werden. Ungeachtet der genannten verfassungsrechtlichen Kritik an der Möglichkeit von Listenverbindungen kann nicht ausgeschlossen werden, dass es gerade deren Streichung ist, die für die Frage der Verfassungsmäßigkeit der Rückkehr zu D'Hondt das entscheidende Zünglein an der Waage ist.

V. Frage 5: Eintrittshürden / Mischverfahren

1. Ist die Einführung weiterer Eintrittshürden (beispielsweise in Form einer expliziten Sperrklausel) bei Kommunalwahlen aus ihrer Sicht erforderlich und verfassungsrechtlich vertretbar?

Sperrklauseln gibt es nicht nur bei Wahlen auf Landes- oder Bundesebene. Die Stadtstaaten Berlin⁷⁴ und Hamburg⁷⁵ haben eine solche für Wahlen zur Bezirks(verordneten)versammlung sogar in ihre Verfassung aufgenommen. In Nordrhein-Westfalen wurde erst 2016 wieder eine 2,5 % Hürde für Kommunalwahlen eingeführt.⁷⁶ Der Städte- und Gemeindebund betonte, dass dies der richtige Weg sei, „die Räte wieder arbeitsfähig“ zu machen.⁷⁷ Bemerkenswert dabei ist, dass der Gesetzgeber nicht lediglich ein einfaches Gesetz erlassen hat, sondern NRW als erstes Flächenland die Sperrklausel

⁷³ Drs. 17/14651 S. 13.

⁷⁴ Art. 70 Abs. 2 VvB.

⁷⁵ Art. 4 Abs. 3 S. 1 HmbVerf.

⁷⁶ GV. NRW. S. 442; NRW LT-Drs. 16/9795; Eine 5 % Hürde existierte bis 1999 und wurde vom Verfassungsgerichtshof aufgehoben NWVerfGH NVwZ 2000, 666.

⁷⁷ StGB NRW-Mitteilung 413/2016 vom 10.06.2016.

Prof. Dr. Matthias Rossi

Stellungnahme zu Sitzzuteilungsverfahren

Oktober 2017

mit der Änderung des Art. 78 Abs. 1 S. 1 NV-Verf. in die Verfassung aufgenommen hat. Allerdings sind insofern mehrere Klagen vor dem Verfassungsgerichtshof anhängig.⁷⁸

In Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen gab es eine 5 % Hürde, bis das LVerfG M-V im Jahre 2000⁷⁹ und der ThürVerfGH im Jahre 2008⁸⁰ diese für unwirksam erklärten. In Schleswig-Holstein hat das Bundesverfassungsgericht eine 5 % Hürde im Jahr 2008 für verfassungswidrig gehalten.⁸¹ Trotz dieser eindeutigen Rechtsprechung werden solche Klauseln im Schrifttum vereinzelt noch für mit dem Grundgesetz für vereinbar gehalten, jedenfalls unter bestimmten Voraussetzungen.⁸²

Die Rechtsprechung hatte häufig Gelegenheit sich mit der Thematik zu befassen. Im Jahr 2008 hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass die bis dahin bestehende 5 % Sperrklausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein gegen die Wahlrechtsgleichheit verstoße. Allerdings betonte das Gericht, dass die Zulässigkeit einer Sperrklausel nicht „ein für allemal abstrakt beurteilt werden kann“. Dies hänge davon ab, ob ein zwingender Grund ersichtlich sei, der die Wahlrechtsgleichheit zu beschränken vermag. Ein solcher sei die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung. Genauso argumentiert das Gericht auch bei der Rechtfertigung der 5 % Hürde zu den Bundes- und Landtagswahlen.⁸³

Gemeinde und Stadträte sind allerdings Verwaltungsorgane. Deshalb sei deren Tätigkeit nicht mit der Parlamentstätigkeit zu vergleichen, woran auch die kollegiale Struktur und Satzungsbefugnis nichts ändere.⁸⁴ Gleichwohl könne auch der Schutz der Funktionsfähigkeit kommunaler Vertretungsorgane den Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit rechtfertigen. Die zu erwartende Beeinträchtigung müsse allerdings wahrscheinlich sein, was der Schleswig-Holsteinische Landtag im konkreten Fall nicht darlegen konnte.⁸⁵ Nähere Anforderungen an die Darlegungslast hat der NWVerfG formuliert. Demnach müsse der Gesetzgeber eine nachvollziehbare Prognose zur Erforderlichkeit einer Sperrklausel abgeben und dabei alle rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkte heranziehen und abwägen. Eine Abstrakte, gewissermaßen schematische Beurteilung sei jedenfalls nicht ausreichend.⁸⁶

Insgesamt zeigt sich, dass eine Rechtfertigung aufgrund der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse in den Bundesländern schwer vorstellbar ist.⁸⁷ Vor allem aufgrund der Tatsache, dass Bürgermeister und Landräte direkt gewählt werden, mithin institutionell vom den Vertretungsorganen unabhängig sind, sei die Funktionsfähigkeit der Kommunen regelmäßig gesichert.⁸⁸ Gerade das in Bezug auf Bundes-Landtagswahlen angeführte Argument der Regierungsstabilität kann für die kommunale Ebene also nicht fruchtbar gemacht werden.⁸⁹ Das BVerfG hatte in einer Entscheidung aus den 50er Jahren die Zulässigkeit einer Sperrklausel i.H.v. 5 % im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht

⁷⁸ <https://www.waz.de/region/rhein-und-ruhr/klagen-gegen-sperrklausel-in-nrw-id211408817.html>.

⁷⁹ LVerfG NordÖR 2001, 64.

⁸⁰ ThürVerfGH NVzW-RR 2009, 1.

⁸¹ BVerfGE 120, 82-125.

⁸² Kramer/Bahr/Hinrichsen/Voß, DÖV 2017, 353, 356.

⁸³ St. Rspr. BVerfGE 82, 322, 338; BVerfGE 95, 335, 366; BayVBI 2015, 193.

⁸⁴ Vgl. BVerfG KommJur 2008, 248, 254.

⁸⁵ BVerfG KommJur 2008, 248, 254 ff.

⁸⁶ NWVerfGH NVwZ 2000, 666, 667 f.

⁸⁷ ThürVerfGH NVwZ-RR 2009, 1, 3 ff; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 14.12.2000, Rn. 102 (juris); NWVerfGH DVBI. 1995, 155, 156; Schmidt – De Caluwe, NVwZ 2001, 270.

⁸⁸ BVerfG, KommJur 2008, 248, 255; Schmidt – De Caluwe, NVwZ 2001, 270; Wollenschläger, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 12 Rn. 16; krit. Theis, KommJur2010, 268 ff.

⁸⁹ Krajewski, DÖV 2008, 345, 351.

Prof. Dr. Matthias Rossi

Stellungnahme zu Sitzzuteilungsverfahren

Oktober 2017

noch bejaht. Entscheidender Unterschied war die starke Stellung des Vertretungsorgans: Die Funktion des Rates war die Verwaltung der Gemeinde in allen Angelegenheiten. Außerdem wurde der Bürgermeister aus der Mitte des Gremiums gewählt. Aus diesen Gründe würde eine Zersplitterung des Rates die Funktionsfähigkeit der Verwaltung gefährden.⁹⁰

Aufgrund der starken Stellung des ersten Bürgermeisters in Bayern, insbesondere die Erledigung laufender Angelegenheiten nach Art. 37 Abs. 1 GO, den dringlichen Anordnungen nach Art. 37 Abs. 3 GO, der Vertretung der Gemeinde nach außen gem. Art. 38 GO und dem Führen des Ausschussvorsitzes nach Art. 33 Abs. 2 GO, ist eine Funktionsstörung der Verwaltung regelmäßig nicht anzunehmen. Zwar ist der Bürgermeister gem. Art. 36 GO verpflichtet, die Beschlüsse des Gemeinderates zu vollziehen, allerdings steht ihm das Aussetzungs- und Beanstandungsrecht zu, wenn er Beschlüsse für rechtswidrig hält, Art. 59 Abs. 2 GO. Soweit ersichtlich sind in Bayern keine Fälle bekannt, wo der ordnungsgemäße Ablauf der Verwaltung durch Zersplitterung ernsthaft gestört wäre. Die politische Diskussion und Auseinandersetzung im kommunalen Vertretungsorgan ist, auch wenn die Entscheidungen ggf. verzögert werden, Ausdruck der Demokratie und daher hinzunehmen.⁹¹ Eine Sperrklausel wäre demnach jedenfalls aus aktueller Sicht nicht erforderlich.⁹²

Die Einführung einer Sperrklausel erscheint verfassungsrechtlich insofern ausgeschlossen. Zulässig wäre sie allenfalls, wenn der Gesetzgeber überzeugend und konkret darlegte, dass die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane möglicherweise gefährdet sei.

Sofern eine derartige Regelung angestrebt wird, empfiehlt sich jedenfalls eine Verankerung auf der Ebene des Landesverfassungsrechts. Das *HmbVerfG*⁹³ und der *VerfGH Berlin*⁹⁴ haben jüngst die Zulässigkeit einer 3 % Hürde im Verfassungsrang für die Kommunalwahlen bejaht.⁹⁵ Ein Verstoß gegen die Landesverfassung scheidet aus, da die Sperrklausel dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien gleichrangig gegenüber stehe.⁹⁶ Auch an Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG sei die Regelung weder direkt analog zu messen, da die Bezirke nicht vergleichbar mit den Gemeinden seien, ihnen insbesondere die Rechtsfähigkeit fehle.⁹⁷ Ferner sei das Homogenitätsprinzip des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG ebenfalls nicht verletzt.⁹⁸ Die schwierige Frage, ob eine Funktionsstörung der Vertretungsorgane vorliegt, musste von den Gerichten also gar nicht beantwortet werden, da sich die Länder im Rahmen der autonomen Gestaltungsfreiheit bewegen würden.⁹⁹

Diese Rechtsprechung ist indes aufgrund der unterschiedlichen Rechtsstellung der Bezirke zu den Kommunen nicht auf Bayern übertragbar. Im Flächenland Bayern wäre eine Verfassungsänderung direkt wohl an dem engeren Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG zu messen, der die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG auf die kommunale Ebene überträgt, die in den Stadtstaaten fehlt.¹⁰⁰

⁹⁰ Vgl. BVerfG NJW 1957, 379, 380.

⁹¹ BVerfGE 120, 82, 114 f.

⁹² Ebenso *Kramer/Bahr/Hinrichsen/Voß*, DÖV 2017, 353, 356.

⁹³ HmbVerfG NVwZ 2016, 381.

⁹⁴ VerfGH Berlin, Urt. v. 13.05.2013 – 155/11 (juris).

⁹⁵ Zur Entwicklung in Berlin *Wolf*, LKV 2013, 300.

⁹⁶ HmbVerfG NVwZ 2016, 381, 383 f.

⁹⁷ HmbVerfG NVwZ 2016, 381, 386; VerfGH Berlin, Urt. v. 13.05.2013 – 155/11, Rn. 32 (juris).

⁹⁸ VerfGH Berlin, Urt. v. 13.05.2013 – 155/11, Rn. 33 ff (juris);

⁹⁹ *Wolf*, LKV 2013, 300, 303.

¹⁰⁰ *Kramer/Bahr/Hinrichsen/Voß*, DÖV 2017, 353, 356; a.A. *Gusy*, Stellungnahme zur Anhörung des Landtags NRW Hauptausschuss/Ausschuss für Kommunalangelegenheiten am 21.1.2016, S. 19.

2. Ist ein Mischverfahren aus D'Hondt und Hare/Niemeyer (erster Sitz oder die ersten Sitze nach D'Hondt, weitere Sitzverteilung nach Hare/Niemeyer) sinnvoll und verfassungsrechtlich vertretbar und wie könnte dies umgesetzt werden?

Es gibt keinen numerus clausus an zulässigen Sitzzuteilungsverfahren. Dem Gesetzgeber steht es frei „Mischverfahren“ anzuwenden. Voraussetzung ist lediglich, dass sie sich innerhalb der verfassungsrechtlichen Grenzen bewegen. Genaugenommen ist das Verfahren nach Sainte-Laguë ein modifiziertes D'Hondt. Daneben existieren auch weitere Verfahren, die jedoch zum Teil nie angewandt wurden. Matzick schlägt folgendes Mischverfahren vor: Der erste Verfahrensschritt hat nach Hare/Niemeyer zu erfolgen. In einem zweiten Schritt erhält jedoch nicht die Partei mit der größten Nachkommastelle den Sitz, sondern diejenige mit der geringsten relativen Abweichung.¹⁰¹

VI. Frage 6: Sollten Kommunen selbst entscheiden können, welches Sitzzuteilungsverfahren sie anwenden möchten? Wenn ja, wie kann dies umgesetzt werden?

Nach ganz herrschender Meinung obliegt die Art des Sitzzuteilungsverfahrens der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers. Eine gesetzliche Regelung, die den Kommunen das Sitzzuteilungsverfahren selbst überlässt, existiert in keinem Bundesland.

Sofern man die Frage aus verfassungsrechtlicher Perspektive beantwortet, ist sie nicht per se zu verneinen. Insbesondere steht der Wahlrechtsgrundsatz der Gleichheit einer Ermächtigung nicht entgegen, die es den Kommunen überlässt, das Sitzzuteilungsverfahren selbst zu wählen. Diese Ermächtigung selbst sollte aber ihrerseits eine bestimmte Auswahl von mathematischen Verfahren bereitstellen, um die Kommunen von der Verantwortung zu befreien, ein solches Verfahren heranzuziehen, das seinerseits nicht mit der Verfassung im Einklang steht.

Der Wahlrechtsgrundsatz der Gleichheit wäre deshalb nicht berührt, weil er insofern immer nur bezogen auf das jeweilige Gremium zur Anwendung käme. Die Wahlrechtsgrundsätze beziehen sich aber nur auf ein und diese Gemeinde, wobei sie für alle Wahlberechtigten gleichermaßen gelten müssen.¹⁰² Die Kommunen sind Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts. Wahlberechtigt sind jeweils nur die Personen, die die Voraussetzungen des Art. 1 GLKrWG erfüllen, insbesondere die sich seit mindestens zwei Monaten im Wahlkreis mit dem Schwerpunkt ihrer Lebensbeziehungen aufhalten. Art. 3 GLKrWG legt fest, dass jeder Wähler nur innerhalb einer Kommune sein Stimmrecht besitzt. Die Wahlgleichheit wäre daher nicht verletzt, wenn in einer anderen Kommune ein anderes Sitzzuteilungsverfahren angewendet würde, da es sich um eine andere Wahl handelt. Für die grundsätzliche Zulässigkeit spricht außerdem, dass es bezüglich der Sitzzuteilung der Ausschüsse bereits heute in die Befugnis der Kommunen fällt, das Sitzzuteilungsverfahren festzulegen. Dies ergibt sich daraus, dass eine explizite Regelung im Art. 33 GO nicht getroffen wird.¹⁰³

Für die Chancengleichheit der politischen Parteien mag dies möglicherweise anders beurteilt werden, weil die politischen Parteien jedenfalls ganz überwiegend landesweit agieren und sich auch entsprechend positionieren. Insofern müsste näher geprüft werden, ob eine solche Befugnis im GLKrWG verankert werden dürfe.

¹⁰¹ Matzick, LKV 2005, 242, 245 ff.

¹⁰² Wolff, in: Linder/Möstl/ders., Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 12 Rn. 16; Wollenschläger, in: Meder/Brechmann (Hrsg), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 12 Rn. 15.

¹⁰³ Vgl. Glaser, in: Widtmann/Grasser/ders., Bayerische Gemeindeordnung, Art. 33 Rn. 10.

Prof. Dr. Matthias Rossi

Stellungnahme zu Sitzzuteilungsverfahren

Oktober 2017

Einer solchen Prüfung bedarf es im Rahmen dieser Stellungnahme aber nicht, weil nicht nach dem rechtlichen Dürfen, sondern nach dem (politischen) Sollen gefragt ist.

Diese Frage ist zu verneinen. Ungeachtet der Überforderung so mancher Kommunen bestünde die große Gefahr, dass die jeweilige Mehrheit diese Befugnis nutzen (missbrauchen) würde, um durch die gezielte und wechselnde Anwendung der verschiedenen Verfahren die Sitzzuteilung beeinflussen könnten. Insbesondere in sehr kleinen Gemeinden, in denen die Wahlergebnisse vorhersehbarer sind, wäre die Versuchung der jeweiligen Mehrheit groß, sich durch die Wahl der Sitzzuteilungsmethode auch den Sieg in den Wahlen zu sichern.

VII: Frage 7: Wie hat sich die Anzahl der Parteien und Wählergruppen in den Räten im Vergleich zu den Kommunalwahlen 2008 und 2014 entwickelt?

Die Beantwortung dieser empirischen Frage sei dem Landeswahlleiter vorbehalten.

VIII. Frage 8: Gibt es Erkenntnisse, dass in den vergangenen Jahren eine Zersplitterung der Kommunalparlamente und dadurch eine Einschränkung der Arbeitsfähigkeit der Kommunalparlamente eingetreten ist?

Auch die Beantwortung dieser empirischen Frage sei primär dem Präsidenten des Bayerischen Landesamts für Statistik vorbehalten.





Prof. Dr. F. Wollenschläger - Juristische Fakultät - Universität Augsburg - 86135 Augsburg

Herrn Vorsitzenden
des Ausschusses für Kommunale Fragen,
Innere Sicherheit und Sport des
Bayerischen Landtages
Dr. Florian Herrmann, MdL
Maximilianeum
81627 München
Per Email: franz.segl@bayern.landtag.de

Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht
und Öffentliches Wirtschaftsrecht

Universitätsstr. 24
86159 Augsburg

Tel +49 (0) 821 598-4550
Fax +49 (0) 821 598-4552

ferdinand.wollenschlaeger@jura.uni-augsburg.de
www.jura.uni-augsburg.de/wollenschlaeger

Augsburg, den 11.10.2017

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunale Fragen,
Innere Sicherheit und Sport
am 18.10.2017 / Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen im Freistaat**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 27.4.2016 zu Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen im Freistaat danke ich. In der Anlage überreiche ich vorab die erbetene schriftliche Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Gez. Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger

Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger

Schriftliche Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

**des Ausschusses
für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport**

des Bayerischen Landtages

zum Thema

„Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen im Freistaat“

- Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und anderer Gesetze (LT-Drs. 17/14651) –**
- Änderungsantrag der Abgeordneten Thomas Kreuzer u.a. (LT-Drs. 17/15827) –**

am 18. Oktober 2017

Prof. Dr. *Ferdinand Wollenschläger*, Stellungnahme BayLT – Kommunalwahlrecht 2

Inhaltsübersicht

- I. Vorbemerkung und Zusammenfassung..... 3**
- II. Frage 1 5**
 - 1. Hintergrund: Festlegung auf die Verhältniswahl
(Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV)..... 5
 - 2. Mögliche Sitzzuteilungsverfahren 6
 - 3. Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers 7
- III. Frage 2 10**
- IV. Frage 3 10**
- V. Frage 4 10**
- VI. Frage 5 11**
 - 1. Einführung einer Sperrklausel im Kommunalwahlrecht 12
 - a) Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und
des Bundesverfassungsgerichts 12
 - b) Zulässigkeit der Einführung einer Sperrklausel
im bayerischen Kommunalwahlrecht 15
 - 2. Mischsysteme 16
- VII. Frage 6 16**
 - 1. Umsetzung 16
 - 2. Verfassungsrechtliche Problematik 16
- VIII. Frage 7 18**
- IX. Frage 8 18**

Prof. Dr. *Ferdinand Wollenschläger*, Stellungnahme BayLT – Kommunalwahlrecht

3

I. Vorbemerkung und Zusammenfassung

Entsprechend der Expertise des Sachverständigen fokussiert sich die vorliegende Stellungnahme auf die verfassungsrechtliche Dimension der Thematik. Sie beruht wesentlich auf der Kommentierung des (Kommunal-)Wahlrechts durch den Verfasser im von Theodor Meder und Winfried Brechmann herausgegebenen Kommentar zur Bayerischen Verfassung.¹

Als wesentliche Ergebnisse der Stellungnahme sind festzuhalten:

1. Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV gibt für die Kommunalwahlen die Verhältniswahl vor und damit eine Sitzverteilung entsprechend dem Stimmanteil. Angesichts ganzer Sitzzahlen kann das Stimmverhältnis bei der Sitzverteilung nicht mathematisch exakt abgebildet werden. Vielmehr existiert eine Vielzahl von Berechnungsmethoden, darunter die hier zu begutachtenden Verfahren nach d'Hondt (Änderungsantrag) und Hare/Niemeyer (aktuelles System). Nachdem beide Verfahren den Proporz verzerren und mit systembedingten Vor- und Nachteilen verbunden sind, liegt die **Entscheidung für eines dieser Verfahren** auch nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zu Kommunalwahlen **im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers**. Der Änderungsantrag steht daher mit der Bayerischen Verfassung in Einklang.
2. Ist das d'Hondt'sche Verfahren als solches verfassungsrechtlich zulässig (siehe Nr. 1), kann auch **keine verfassungsrechtliche Pflicht zur Zulassung von Listenverbindungen** bestehen. Ob man die tendenziell mit dem Verfahren nach d'Hondt verbundenen negativen Effekte zulasten von Parteien mit geringer Stimmenzahl aufedert (und damit wiederum in die Sitzverteilung eingreift, aber auch mitunter an d'Hondt geäußerter verfassungsrechtlicher Kritik entgegenwirkt), liegt im verfassungspolitischen Spielraum des Gesetzgebers. Nachdem diese negativen Effekte bei Hare/Niemeyer nicht bestehen, schafft der Gesetzentwurf die Möglichkeit von Listenverbindungen konsequenterweise ab.
3. **Sperrklauseln** beeinträchtigen die verfassungsrechtlich gewährleistete Wahlrechtsgleichheit (Erfolgschancengleichheit) sowie die Chancengleichheit der Parteien respektive Wählergruppen und **bedürfen daher einer Rechtfertigung**. Eine solche kommt zur Sicherung der – bei einem zersplitterten Parteienspektrum gefährdeten – **Funktionsfähigkeit der Volksvertretung** prinzipiell in Betracht.

¹ *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 12 und 14.

Prof. Dr. *Ferdinand Wollenschläger*, Stellungnahme BayLT – Kommunalwahlrecht

4

- a. Auf kommunaler Ebene ist freilich zu berücksichtigen, dass das Kommunalrecht **besondere Kautelen zur Sicherung der Arbeitsfähigkeit der Kommunalverwaltung enthält, die die Notwendigkeit von Sperrklauseln** – anders als auf Bundes- und Landesebene – **reduzieren**. Daher hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in einer frühen Entscheidung vom 18.3.1952 eine 5%-Sperrklausel bei Kommunalwahlen für verfassungswidrig erklärt, und auch das Bundesverfassungsgericht hat dies für eine Parallelregelung in Schleswig-Holstein in einem Urteil vom 13.2.2008 angenommen.
 - b. Diese Entscheidungen stehen der Zulässigkeit von Sperrklauseln nicht generell entgegen. Erforderlich ist, dass aufgrund der in den Kommunalparlamenten (auch jenseits des Freistaates Bayern) gesammelten Erfahrungen der letzten Jahre sowie aufgrund abschbarer künftiger Entwicklungen **Anhaltspunkte** dafür bestehen, **dass eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane vorliegt oder mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten** ist. Diesen Beeinträchtigungen dürften die im bayerischen Kommunalrecht bestehenden Sicherungen der Funktionsfähigkeit nicht adäquat – entsprechend der restriktiven Linie der Verfassungsgerichtsrechtsprechung – entgegenwirken.
 - c. Reduzierte man die Sperrklausel von (den den Entscheidungen zugrunde liegenden) fünf auf drei Prozent, nähmen die Rechtfertigungsanforderungen ab.
4. Gegen die Einräumung eines **kommunalen Entscheidungsrechts** hinsichtlich der Berechnungsmethode für die **Sitzverteilung** bestehen **weder mit Blick auf die Kompetenzverteilung noch aus Gründen der Gleichheit durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken**. Die verfassungspolitische Sinnhaftigkeit dieser Maßnahme begegnet indes Bedenken.

Prof. Dr. *Ferdinand Wollenschläger*, Stellungnahme BayLT – Kommunalwahlrecht

5

II. Frage 1

Welche Sitzzuteilungsverfahren sind im Rahmen des Bayerischen Kommunalwahlrechts denkbar? Welche Vor- und Nachteile haben die jeweiligen Sitzzuteilungsverfahren hinsichtlich der Repräsentation von Parteien und Wählergruppen?

1. Hintergrund: Festlegung auf die Verhältniswahl (Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV)

Anders als das Grundgesetz, das in Art. 38 Abs. 1 Satz 1 lediglich die Wahlrechtsgrundsätze normiert und die weitere Ausgestaltung des Wahlsystems dem Gesetzgeber überlässt (Art. 38 Abs. 3), hat sich die Bayerische Verfassung, wie die WRV (Art. 17 Abs. 1 Satz 2, Art. 22 Abs. 1 Satz 1: Verhältniswahl), hinsichtlich der Landtagswahl für ein bestimmtes Wahlsystem entschieden, nämlich ein verbessertes Verhältniswahlrecht (siehe Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV).²

Gemäß Art. 12 Abs. 1 BV gelten die „Grundsätze für die Wahl zum Landtag ... auch für die Gemeinden und Gemeindeverbände.“ Zu diesen auf die Kommunalwahlen zu übertragenden Grundsätzen rechnen nicht nur die in Art. 14 Abs. 1 BV verankerten Grundsätze der allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Wahl,³ sondern auch die Entscheidung für das Verhältniswahlrecht.⁴

Die Grundentscheidung für eine **Verhältniswahl** besagt, dass „die Stimmen jeder Partei oder Wählergruppe zusammengerechnet werden und die zu vergebenden Sitze unter sie nach dem zahlenmäßigen Verhältnis der erzielten Stimmensummen aufgeteilt werden.“⁵ Ein solches System beruht auf dem Gedanken, dass „alle Parteien und organisierten politischen Gruppen, die

² Siehe nur VerfGHE 28, 222 (238); *Möstl*, in: Lindner/ders./Wolff (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 10; *Unterpaul*, Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, 1992, S. 56 ff.; *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 14 Rn. 9 ff.; *ders./Milker*, BayVBl. 2012, 65 (66 f.) – auch zum Folgenden. Zur Offenheit des Bundeswahlrechts demgegenüber BVerfGE 6, 84 (89); 121, 266 (296). Für die Zulässigkeit einer Festlegung auf die Mehrheitswahl durch den verfassungsändernden Gesetzgeber VerfGHE 2, 45 (48); *Schweiger*, in: Nawiasky/ders./Knöpfle (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 14 Rn. 8 (7. EL Mai 1992), Rn. 15 (13. EL Juli 2005). Zur Diskussion im Verfassungsausschuss siehe Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Prot. I, S. 79 f., 83 ff.

³ VerfGHE 5, 66 (79); 11, 1 (6); 14, 17 (21); 22, 76 (81); 36, 83 (90 f.); 37, 119 (121); 44, 23 (25); 48, 61 (69); 49, 11 (16); 49, 23 (26); 50, 76 (95); VGHE n. F. 2, 120 (125 f.) – unter Annahme einer Beschränkung auf diese; *Schweiger*, in: Nawiasky/ders./Knöpfle (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 12 Rn. 3a (12. EL Juni 2003); *Wolff*, in: Lindner/Möstl/ders. (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 12 Rn. 7, 9; *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 12 Rn. 11.

⁴ VerfGHE 5, 66 (79); 47, 184 (190); *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 12 Rn. 11. Siehe auch Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungsausschusses der Bayerischen Verfassungsgebenden Landesversammlung, Prot. I, S. 144, und Prot. III, S. 735.

⁵ VerfGHE 14, 17 (21); ferner E 2, 181 (212); 28, 222 (234); 29, 154 (157 f.); 43, 100 (104); 45, 12 (18); 45, 54 (63); BayVBl. 2013, 140 (141); BVerfGE 1, 208 (244); 95, 335 (352); *Möstl*, in: Lindner/ders./Wolff (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 11; *Schweiger*, in: Nawiasky/ders./Knöpfle (Hrsg.), Die Verfassung des

Prof. Dr. *Ferdinand Wollenschläger*, Stellungnahme BayLT – Kommunalwahlrecht

6

sich an der Wahl beteiligt haben, möglichst in einem angenäherten Verhältnis ihrer Stimmenzahlen im Parlament vertreten sind.“⁶ Dieses Begriffsverständnis ist auch bundesverfassungsrechtlich vorgezeichnet.⁷ Angesichts ganzer Sitzzahlen im Parlament kann freilich auch in einem Verhältniswahlsystem das Stimmverhältnis bei der Sitzverteilung nicht mathematisch exakt abgebildet werden. Daher deckt „[d]er Begriff der Verhältniswahl ... eine **Fülle von Berechnungsarten**; er gibt insbesondere die verschiedensten Gestaltungsmöglichkeiten für die Ausschöpfung des Proporztes“.⁸

Angesichts des ein Verhältniswahlsystem prägenden Grundsatzes eines möglichst gleichen Erfolgswerts der Stimmen muss sich der Gesetzgeber „hinsichtlich der Verteilung der Mandate für ein Verfahren entscheiden, das der mathematischen Verhältnisrechnung möglichst nahe kommt, soweit nicht Gesichtspunkte der Verbesserung des Verhältniswahlrechts Ausnahmen davon zulassen“.⁹

2. *Mögliche Sitzzuteilungsverfahren*

Das **d'Hondt'sche Verfahren** „geht von dem Grundsatz aus: ‚Keine Gruppe soll ein Mandat oder ein weiteres Mandat erhalten, solange nicht eine andere Gruppe auf eine größere Stimmenzahl ein Mandat oder ein weiteres Mandat erhalten hat.‘ Zur Verwirklichung dieses Grundsatzes werden die auf die einzelnen Wahlvorschläge entfallenen Stimmenzahlen nacheinander durch 1, 2, 3 usw. so lange geteilt, bis so viele Quotienten (Höchstzahlen) ermittelt sind, als Sitze zu vergeben sind. Die letzte (kleinste) Höchstzahl ist der für die Gesamtverteilung maßgebliche Wahlquotient. Es erhalten also die einzelnen oder verbundenen Wahlvorschläge Sitze

Freistaates Bayern, Art. 14 Rn. 8 (7. EL Mai 1992); *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 14 Rn. 10.

⁶ VerfGHE 28, 222 (234).

⁷ BVerwGE 118, 345 (346 f.).

⁸ VerfGHE 14, 17 (21); ferner E 2, 181 (211 f.); 28, 222 (234, 236); 29, 154 (157 f.); *Möstl*, in: Lindner/ders./Wolff (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 11, 25; *Schweiger*, in: Nawiasky/ders./Knöpfle (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 14 Rn. 8 (7. EL Mai 1992); *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 14 Rn. 10 ff.

⁹ VerfGHE 47, 184 (190); ferner E 2, 181 (211 f.); 28, 222 (236 f.); ferner *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 14 Rn. 11; *ders./Milker*, BayVBl. 2012, 65 (70).

Prof. Dr. *Ferdinand Wollenschläger*, Stellungnahme BayLT – Kommunalwahlrecht

7

entsprechend der Zahl zugeteilt, die sich bei Teilung der auf sie entfallenen Gesamtstimmenzahlen durch den Wahlquotienten ergibt.“¹⁰ Da Reststimmen unberücksichtigt bleiben, kann sich die proportionale Sitzverteilung zulasten kleinerer Parteien verschieben.¹¹

Bei **Hare/Niemeyer** werden demgegenüber „die auf die einzelnen Wahlvorschläge entfallenden Reste an Stimmen in der Reihenfolge der absoluten Größen (nur) dieser Reste, also nach der jeweiligen Größe der Zahlen ‚hinter dem Komma‘, vergeben; die Reststimmen sollen sich im Wege der Aufrundung zugunsten der Wahlvorschläge auswirken, die dem nächsten Sitz rechnerisch ‚am nächsten‘ sind. Beim d'Hondt'schen Verfahren werden demgegenüber die jeweiligen ‚Reststimmen‘ gleichsam zusätzlich gewichtet, indem die auf alle Wahlvorschläge entfallenden Stimmen – unter Berücksichtigung auch der Ergebnisse ‚vor dem Komma‘ – auf die Parteien und Wählergruppen aufgeteilt werden. Es werden nämlich die auf jeden Wahlvorschlag entfallenden Stimmenzahlen nacheinander durch die Teilungszahlen 1, 2, 3, 4 usw. dividiert; in der Reihenfolge der so ermittelten Quotienten (Höchstzahlen) werden die Sitze durchgehend vergeben; damit soll insgesamt sichergestellt werden, daß keine Partei einen (weiteren) Sitz erhält, bevor nicht eine andere Partei auf einen größeren Stimmenquotienten einen (weiteren) Sitz erhalten hat.“¹² Auch bei diesem Verfahren sind Abweichungen vom Proporz möglich.¹³

Neben diesen beiden Verfahren der Sitzzuteilung existieren weitere Verfahren, etwa das bei der Bundestagswahl zur Anwendung kommende Sainte-Laguë-Verfahren (siehe § 6 BWahlG). Diese bleiben wegen des vorliegend im Mittelpunkt stehenden Vergleichs der Verfahren d'Hondt und Hare/Niemeyer ausgeklammert.

3. *Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers*

Da mit beiden Systemen Abweichungen vom mathematischen Stimmverhältnis verbunden sind, ist es prinzipiell „der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, welche der mit dem

¹⁰ VerfGHE 14, 17 (21). Siehe auch *Schweiger*, in: Nawiasky/ders./Knöpfle (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 14 Rn. 8 (7. EL Mai 1992); *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 14 Rn. 12.

¹¹ Vgl. VerfGHE 14, 17 (22); 28, 222 (236); *Schweiger*, in: Nawiasky/ders./Knöpfle (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 14 Rn. 8 (7. EL Mai 1992); *Unterpaul*, BayVBl. 1992, 394 (394); *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 14 Rn. 12.

¹² VerfGHE 47, 184 (192). Siehe auch *Schweiger*, in: Nawiasky/ders./Knöpfle (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 14 Rn. 8 (7. EL Mai 1992); *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 14 Rn. 13. Für ein Berechnungsbeispiel *Boettcher/Högner/Thum/Kreuzholz*, Landeswahlgesetz, Bezirkswahlgesetz und Landeswahlordnung Bayern, 18. Aufl. 2013, Art. 42 LWG Rn. 2.

¹³ Siehe VerfGHE 45, 54 (64); 47, 184 (192).

Prof. Dr. *Ferdinand Wollenschläger*, Stellungnahme BayLT – Kommunalwahlrecht

8

jeweiligen System verbundenen Nachteile er in Kauf nehmen will“.¹⁴ Auch das d'Hondt'sche Verfahren steht trotz der mit ihm einhergehenden Verzerrung des Proporztes mit den Anforderungen einer verbesserten Verhältniswahl und auch der Wahlrechtsgleichheit grundsätzlich in Einklang;¹⁵ bei der Landtagswahl versiebenfacht die Entscheidung für eine Wahl in als eigenständige Wahlkörper fungierenden Wahlkreisen, in denen namentlich die Sitzverteilung separat erfolgt, jedoch die Verzerrung des Proporztes, was der Verfassungsgerichtshof für **nicht mehr rechtfertigungsfähig** erachtet hat¹⁶. So sieht auch Art. 42 Abs. 2 LWG eine Sitzverteilung nach **Hare/Niemeyer** vor.

Anders als bei der Landtagswahl ist eine Sitzverteilung nach dem **d'Hondt'schen Verfahren** bei den Kommunalwahlen nach der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs jedoch zulässig.¹⁷ Wegen der damit einhergehenden Benachteiligung kleiner Parteien hat der Kommunalwahlgesetzgeber dieses Verfahren mit Wirkung ab den allgemeinen Kommunalwahlen 2014 durch die Sitzverteilung nach Hare/Niemeyer ersetzt (siehe Art. 35 Abs. 2 GLKrWG).¹⁸ Der hier zu begutachtende Änderungsantrag kehrt zum d'Hondt'schen Verfahren zurück und begründet dies wie folgt:

¹⁴ VerfGHE 47, 184 (193); ferner E 2, 181 (211 f.); BayVBl. 1985, 115 (116 f.); E 45, 54 (64). Siehe auch BVerwG 7 B 23.81 Buchholz 160.24; *Möstl*, in: Lindner/ders./Wolff (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 25; *Schweiger*, in: Nawiasky/ders./Knöpfle (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 12 Rn. 3j (9. EL November 1997), Art. 14 Rn. 5f (8. EL Mai 1995); *Wolff*, in: Lindner/Möstl/ders. (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 12 Rn. 24; *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 12 Rn. 31, Art. 14 Rn. 14. Kritisch zur Gleichwertigkeit *Meyer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn. 54 ff.

¹⁵ VerfGHE 28, 222 (236 f.); BayVBl. 1985, 115 (116 f.); E 39, 75 (77 f.); 45, 12 (20); 45, 54 (64); *Aulehner*, BayVBl. 1991, 577 (581); *Möstl*, in: Lindner/ders./Wolff (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 25; *Schweiger*, in: Nawiasky/ders./Knöpfle (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 14 Rn. 5e (8. EL Mai 1995); *Unterpaul*, BayVBl. 1992, 394 (394); *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 12 Rn. 31, Art. 14 Rn. 12; *Zacher*, JöR n.F. 15 (1966), 321 (344) – mit Verweis auf die Benachteiligung kleiner Parteien im damaligen Wahlsystem.

¹⁶ VerfGHE 45, 12 (19 ff.) – mit abweichender Ansicht zweier Richter; E 45, 54 (64 f.); *Meyer*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR III, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn. 55 m. Fn. 213; *Möstl*, in: Lindner/ders./Wolff (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 14 Rn. 15, 26; *Schweiger*, in: Nawiasky/ders./Knöpfle (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 14 Rn. 8 (7. EL Mai 1992), Rn. 10 (13. EL Juli 2005); *Unterpaul*, Die Grundsätze des Landeswahlrechts nach der Bayerischen Verfassung im Lichte der Entwicklung von 1946 bis 1989, 1992, S. 97 ff., 172 f.; *ders.*, BayVBl. 1992, 394 (394 f.); *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 14 Rn. 12, 14; *Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, 65 (71). Noch keine entsprechenden Bedenken artikuliert werden in VerfGHE 28, 222 (236 f.); 39, 75 (78). Ablehnend *Schmitt Glaeser/Horn*, BayVBl. 1992, 673 (681 ff.); ferner *Aulehner*, BayVBl. 1991, 577 (584).

¹⁷ VerfGHE 14, 17 (21 ff.); BayVBl. 1985, 115 (116 f.); E 46, 201 (203 ff.); 47, 154 (156); 47, 184 (190 ff.); BayVBl. 2010, 140 (140 f.); *Holzner*, Verfassung des Freistaates Bayern, 2014, Art. 12 Rn. 35; *Schweiger*, in: Nawiasky/ders./Knöpfle (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 12 Rn. 3j (9. EL November 1997); *Wolff*, in: Lindner/Möstl/ders. (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 12 Rn. 24; *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 12 Rn. 31. Lediglich das d'Hondt'sche Verfahren für verfassungskonform bei Kommunalwahlen erachtend *Elster*, D'Hondt, Hare/Niemeyer und Saint-Laguë bei Kommunalwahlen in Deutschland, 2016, S. 80 ff., zsf. 137 ff.

¹⁸ Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes sowie des Bezirkswahlgesetzes vom 21.12.2010, GVBl. S. 846; zum Systemwechsel *Deubert*, BayVBl. 2012, 106.

Prof. Dr. *Ferdinand Wollenschläger*, Stellungnahme BayLT – Kommunalwahlrecht

9

Die auf die Bewerber entfallenden Sitze bei der Wahl von Gemeinderatsmitgliedern, Kreisräten und Bezirksräte werden gegenwärtig nach dem Sitzzuteilungsverfahren nach Hare-Niemeyer (Hamilton-Verfahren) ermittelt.

Das Verfahren nach Hare-Niemeyer bildet zwar den Wählerwillen hinsichtlich kleinerer Parteien und Wählergruppen tendenziell besser ab, kann aber unter Umständen dazu führen, dass auch Parteien und Wählergruppen Sitze erhalten, die nur sehr wenige Stimmen auf sich vereinigen konnten. Damit besteht gerade bei einem weiteren Erstarken populistischer Parteien die Gefahr der Zersplitterung der entsprechenden Gremien mit der Folge, dass deren Arbeit über Gebühr erschwert wird.

Das d'Hondt'sche Höchstzahlverfahren ist ein von der Rechtsprechung als verfassungsmäßig angesehenes Berechnungsverfahren (vgl. z.B. VerfGH 14, 17, 47, 184 = BayVBl 1994, 716; VerfGH 46, 201 = BayVBl 1993, 591; BVerfGE 79, 169), das geeignet ist, einer möglichen Zersplitterung der kommunalen Gremien vorzubeugen.¹⁹

Die Rückkehr zum d'Hondt'schen Verfahren steht nach der soeben referierten Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs mit der Bayerischen Verfassung in Einklang; es steht angesichts der mit ihnen einhergehenden Vor- und Nachteile im gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum, welches der beiden Verfahren Anwendung finden soll. Wörtlich heißt es etwa in der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 12.8.1994:

Gleichwohl erachtet der Verfassungsgerichtshof – bezogen auf ein einziges Wahlgebiet – die mit dem d'Hondt'schen Verfahren verbundenen Abweichungen von der mathematischen Proportionalität gegenüber dem Verfahren nach Hare/Niemeyer wie bisher nicht als so weitreichend, daß dem d'Hondt'schen Verfahren seine Eignung als dem Verhältniswahlrecht genügende Berechnungsmethode abgesprochen werden könnte. Das Verfahren nach d'Hondt ist ein verfassungsrechtlich anerkanntes, folgerichtiges Berechnungssystem, das sich seit Jahrzehnten bewährt hat (vgl. VerfGH 14, 17/25). Die vom Verfassungsgerichtshof (vgl. VerfGH 14, 17/22 ff.) und vom Niedersächsischen Staatsgerichtshof (DVBl 1978, 139/142 ff.) angeführten Berechnungsbeispiele (letztere mit der manchen bayerischen Bezirkstagen vergleichbaren Zahl von 21 Mandaten) zeigen zudem, daß andere proportionale Verteilungssysteme (Bruchteilsverfahren) ebenfalls Nachteile, besonders bezüglich einer nicht verhältnismäßigen Repräsentation kleiner Stimmenkontingente bei der Zuteilung von Sitzen, aufweisen können. Derartige Unverhältnismäßigkeiten ergeben sich um so eher, je kleiner die Zahl der zu verteilenden Sitze ist. Alle Verfahren sind sonach mit Nachteilen behaftet, die sich aus dem jeweiligen System zwangsläufig ergeben. Diese Nachteile beruhen auf der Anwendung des Verteilungssystems selbst, und nicht etwa auf einer vom Gesetzgeber vorgenommenen zusätzlichen Modifikation; sie sind daher mit dem System grundsätzlich hinzunehmen (vgl. BVerfGE 34, 81/101; StGH Nieders. DVBl 1978, 139/142). Es läßt sich auch nicht sagen, daß die Vorteile des einen oder des anderen Verfahrens ganz augenscheinlich gegenüber den jeweiligen systemimmanenten Nachteilen überwiegen (vgl. auch BVerfGE 79, 169/171). Unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten ist es daher der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, welche der mit dem jeweiligen System verbundenen Nachteile er in Kauf nehmen will.²⁰

Hieran hat der Verfassungsgerichtshof auch in seiner Folgeentscheidung vom 26.10.2009 festgehalten und betont, dass keine Neubewertung angezeigt sei.²¹ Auf derselben Linie liegt im Übrigen ein Beschluss aus jüngster Zeit, nämlich des Berliner Verfassungsgerichtshofs vom 8.3.2017:

1. Der Gesetzgeber ist verpflichtet, eine Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen infrage gestellt wird, etwa durch eine Änderung der vom Gesetzgeber vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen oder dadurch, dass sich die beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellte Prognose als irrig erwiesen hat (vgl. BVerfGE 120, 82 [108] = NVwZ 2008, 407).

2. Solche Umstände liegen hinsichtlich der Regelung in § 22 I 1 BlnLWahlG, wonach die Mitglieder der Bezirksverordnetenversammlungen nach dem Höchstzahlverfahren (d'Hondt) gewählt werden, nicht vor. Vielmehr ist

¹⁹ Änderungsantrag der Abgeordneten Thomas Kreuzer u.a., LT-Drs. 17/15827, S. 1 f.

²⁰ VerfGH 47, 184 (193).

²¹ VerfGH, BayVBl. 2010, 140 (140 f.).

Prof. Dr. *Ferdinand Wollenschläger*, Stellungnahme BayLT – Kommunalwahlrecht

10

weiterhin davon auszugehen, dass es der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen ist, sich für dieses Verfahren zu entscheiden, und sich eine Pflicht des Gesetzgebers zur Anwendung eines anderen Berechnungsverfahrens weder aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit noch aus dem Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit ableiten lässt (Festhaltung an BVerfGH, LKV 2001, 123 Ls.).²²

III. Frage 2

Durch welches Sitzzuteilungsverfahren wird der Wählerwille am besten abgebildet (bitte Erläuterungen mit Beispielrechnungen für Bezirkstage, Kreistage und für Stadt-/Gemeinderäte anhand unterschiedlicher Ratsgrößen)?

Siehe Frage 1

IV. Frage 3

Welcher Zusammenhang besteht zwischen der Größe der Gemeinderäte, Kreis- und Bezirkstage und der nötigen Zahl der Stimmen, um in das jeweilige Gremium einzuziehen? Welche Unterschiede bestehen gegebenenfalls zu anderen Bundesländern?

Die Zahl der Stimmen hat als absolute Größe keine Aussagekraft für die Sitzzuteilung, maßgeblich ist der Stimmanteil. Hinsichtlich des Verhältnisses von Stimmanteil und Größe des Gremiums ist festzuhalten, dass mit zunehmender Größe des Gremiums eine dem Stimmanteil tendenziell näher kommende Sitzverteilung möglich ist. Freilich ist die Sitzzahl auch mit Blick auf die Arbeitsfähigkeit und das Ausmaß der zu erledigenden Aufgaben zu bestimmen, was eine Vergrößerung von Gremien begrenzt.²³

V. Frage 4

Sind bei einem Sitzzuteilungsverfahren nach d'Hondt Listenverbindungen verfassungsrechtlich zwingend zuzulassen?

Ist das d'Hondt'sche Verfahren als solches verfassungsrechtlich zulässig (siehe dazu Frage 1), besteht keine verfassungsrechtliche Pflicht zur Zulassung von Listenverbindungen, die den für kleine Parteien mit d'Hondt verbundenen Schwierigkeiten entgegenwirkt.

Die Zulassung von Listenverbindungen ist freilich verfassungsrechtlich zulässig, wie der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in seinem Beschluss vom 16.7.2009 entschieden hat (mit Vorbehalten bei Geltung von Sperrklauseln). Denn obgleich die von Art. 26 GLKrWG ermöglichte

²² BlnVerfGH, NVwZ-RR 2017, 633 (LS).

²³ Siehe insgesamt auch *Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, 65 (77 f.).

Prof. Dr. *Ferdinand Wollenschläger*, Stellungnahme BayLT – Kommunalwahlrecht

11

Listenverbindung zu einer Begünstigung der beteiligten Wahlvorschläge bei der Sitzverteilung und damit zu einer Beeinträchtigung der Wahlrechtsgleichheit führen kann, hat sie vor letzterer Bestand. Sie erhöht nämlich die Chance von Parteien und Wählergruppen mit geringem Stimmenteil auf ein Mandat, indem sie deren Benachteiligung bei der Reststimmenverteilung aufgrund des d'Hondt'schen Systems ausgleicht, und trägt damit dem Gebot eines verbesserten Verhältniswahlsystems Rechnung.²⁴

Mit Blick auf die zwischenzeitliche Umstellung auf das Hare/Niemeyer-Verfahren hat diese Begründung freilich an Tragfähigkeit verloren, weshalb der hier zu begutachtende Gesetzentwurf die Möglichkeit von Listenverbindungen abschafft (§ 1 Nr. 9) und dies wie folgt begründet:

Bis zu den allgemeinen Kommunalwahlen 2014 erfolgte die Sitzverteilung nach dem d'Hondt'schen Verfahren, welches tendenziell die Wahlvorschläge bevorzugt, auf welche die größere Anzahl an Stimmen entfällt. Insbesondere Parteien und Wählergruppen, die eine geringe Stimmenzahl erwarteten, konnten die Möglichkeit der Listenverbindung nutzen, um diesen Effekt in gewisser Weise auszugleichen und als verbundene Wahlvorschläge mehr Sitze zu erhalten, als auf die einzelnen Wahlvorschläge entfallen wären.

Für diese Ausgleichsregelung besteht seit der Einführung des Sitzverteilungsverfahrens nach Hare/Niemeyer kein Bedarf mehr. Des Weiteren kann das Eingehen einer Listenverbindung in Verbindung mit dem geänderten Berechnungsverfahren nach Hare/Niemeyer bei bestimmten mathematischen Konstellationen nun sogar dazu führen, dass die verbundenen Wahlvorschläge weniger Sitze erhalten, als die einzelnen Wahlvorschläge ohne Listenverbindung erhielten. Ob eine Listenverbindung letztlich von Vorteil ist, stünde somit erst nach der Wahl fest. Das Eingehen einer Listenverbindung in Kombination mit dem Hare/Niemeyer-Verfahren wäre folglich ein Spekulieren auf einen weiteren Sitz, mit dem Risiko, einen weniger zu erhalten.²⁵

Kehrt man mit dem Änderungsantrag zum d'Hondt'schen Verfahren zurück, ist die Zulassung von Listenverbindungen mit Blick auf die genannten Gründe verfassungspolitisch zu erwägen, ohne dass eine entsprechende verfassungsrechtliche Pflicht bestünde. Eine Zulassung milderte überdies die mitunter geäußerte verfassungsrechtliche Kritik am d'Hondt'schen Verfahren.

VI. Frage 5

Ist die Einführung weiterer Eintrittshürden (beispielsweise in Form einer expliziten Sperrklausel) bei Kommunalwahlen aus Ihrer Sicht erforderlich und verfassungsrechtlich vertretbar? Ist ein Mischverfahren aus d'Hondt und Hare/Niemeyer (erster Sitz oder die ersten Sitze nach d'Hondt, weitere Sitzverteilung nach Hare/Niemeyer) sinnvoll und verfassungsrechtlich vertretbar und wie könnte dies umgesetzt werden?

²⁴ VGH, BayVBl. 2010, 728 (728 f.). Zustimmend *Deubert*, BayVBl. 2010, 717 (719); *Wollenschläger*, in: Meder/Brechmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 12 Rn. 24.

²⁵ Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und anderer Gesetze, LT-Drs. 17/14651, S. 13.

Prof. Dr. *Ferdinand Wollenschläger*, Stellungnahme BayLT – Kommunalwahlrecht

12

1. Einführung einer Sperrklausel im Kommunalwahlrecht

Auf der Basis der Rechtsprechung namentlich des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts bestehen hohe Anforderungen an die Rechtfertigung von Sperrklauseln auf kommunaler Ebene (a), die die Zulässigkeit der Einführung einer Sperrklausel im bayerischen Kommunalwahlrecht determinieren (b).

a) Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts

In einer – freilich relativ alten – Entscheidung vom 18.3.1952 hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof Sperrklauseln auf kommunaler Ebene für verfassungswidrig erklärt.²⁶

Zunächst sind Sperrklauseln bei Kommunalwahlen, anders als bei der Landtagswahl, nicht unmittelbar verfassungskräftig legitimiert. Gemäß Art. 12 Abs. 1 BV gelten zwar die „Grundsätze für die Wahl zum Landtag ... auch für die Gemeinden und Gemeindeverbände“; allerdings sahen Verfassungsgeber²⁷ und Verfassungsgerichtshof²⁸ die Sperrklausel des Art. 14 Abs. 4 BV als nicht vom Verweis in Art. 12 Abs. 1 BV erfasst an.²⁹

Sperrklauseln beeinträchtigen die verfassungsrechtlich gewährleistete Wahlrechtsgleichheit (Erfolgschancengleichheit) und die Chancengleichheit der Parteien respektive Wählergruppen. Gleichwohl sind sie zur Sicherung der Funktionsfähigkeit einer Volksvertretung prinzipiell zulässig; ob tatsächlich eine entsprechende Gefährdung besteht und diese auch eine Beschränkung der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien und Wählergruppen trägt, ist freilich im Einzelfall zu prüfen. Der Verfassungsgerichtshof hat dies für die kommunale Ebene, anders als für die Landesebene, verneint.³⁰ Denn auch beim Einzug von Splitterparteien in die

²⁶ VerFGHE 5, 66 (73 ff.).

²⁷ Siehe Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Verfassungs-Ausschusses der Bayerischen Landesversammlung, Prot. I, S. 139, 145, III S. 746. Vgl. auch VerFGHE 5, 66 (79 ff.); *Hoegner*, Lehrbuch des Bayerischen Verfassungsrechts, 1949, S. 38.

²⁸ VerFGHE 5, 66 (79 ff.).

²⁹ Ebenso *Schweiger*, in: *Nawiasky/ders./Knöpfle* (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 12 Rn. 31, 30 (jeweils 8. EL Mai 1995) und Art. 14 Rn. 13 (Grundwerk August 1976); *Wolff*, in: *Lindner/Möstl/ders.* (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 12 Rn. 7, 27; *Wollenschläger*, in: *Meder/Brechmann* (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 12 Rn. 11.

³⁰ Ablehnend auch BVerfGE 120, 82; HVerfG, DVBl. 2013, 304; VerFGH NRW, NVwZ 2000, 666, ferner NVwZ 1995, 579; anders insoweit noch BVerfGE 6, 104. Ablehnend ferner *Schweiger*, in: *Nawiasky/ders./Knöpfle* (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 12 Rn. 30 (8. EL Mai 1995); *Wolff*, in: *Lindner/Möstl/ders.* (Hrsg.), Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 12 Rn. 27; überdies die Rechtfertigungsfähigkeit angesichts der jüngeren verfassungsgerichtlichen Judikatur generell verneinend: *Krajewski*, DÖV 2008, 345 (353); ferner *Morlok/Kühr*, JuS 2012, 385 (391). A.A. *Meder*, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, Art. 12 Rn. 14; ferner – für die Drei-Prozent-Sperrklausel bei den Wahlen zur Bezirksverordnetenversammlung (Art. 70 Abs. 2 Satz 2 Verf. Berlin) VerFGH Berlin, DVBl. 2013, 848 (848 ff.); kritisch zur jüngeren Judikatur auch *Theis*, KommJur 2010, 168.

Prof. Dr. *Ferdinand Wollenschläger*, Stellungnahme BayLT – Kommunalwahlrecht

13

kommunalen Vertretungsorgane sichert die Kommunalverfassung „Bestand und Funktion der gemeindlichen Verwaltungsorgane“: So obliegt dem Gemeinderat, der von seinem Aufgabenspektrum her Verwaltungsorgan, nicht aber Parlament ist, keine Regierungsbildung; vielmehr wird der erste Bürgermeister direkt vom Volk gewählt (Art. 17 GO). Überdies stellt die GO die Erledigung der Gemeindeangelegenheiten sicher, indem sie namentlich eigenständige Kompetenzen des ersten Bürgermeisters (Art. 37 GO), Teilnahme- und Abstimmungspflichten der Gemeinderatsmitglieder (Art. 48 GO) oder Reservekompetenzen der Rechtsaufsicht (Art. 112 ff. GO) vorsieht.³¹ Des Weiteren vermögen auf kommunaler Ebene Einzelpersonen und kleine Wählergruppen sinnvoll zu wirken, mag auch eine Fraktionsbildung die Arbeitsfähigkeit erhöhen.³²

Das Bundesverfassungsgericht hat – in seiner Funktion als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 5, Art. 99 GG – in seinem Urteil vom 13.2.2008 ebenfalls die Verfassungskonformität einer 5%-Sperrklausel des schleswig-holsteinischen Landeskommunalwahlrechts verneint.³³ Ähnlich wie der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat es zunächst die mit Parlamenten nicht vergleichbare Rolle von Vertretungen auf kommunaler Ebene betont, was die Rechtfertigung von Sperrklauseln zwar nicht ausschließt, allerdings die Anforderungen erhöht:

Aus der Erforderlichkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel für Bundestags- oder Landtagswahlen kann nicht ohne weiteres auf die Erforderlichkeit der Sperrklausel auch für die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane geschlossen werden. Zwar kommt auch im Kommunalwahlrecht die Wahrung der Funktionsfähigkeit des zu wählenden Organs als Rechtfertigungskriterium für Differenzierungen hinsichtlich der Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien grundsätzlich in Betracht ... Welche Anforderungen insoweit zu stellen und ob diese tatsächlich erfüllt sind, muss für das Kommunalwahlrecht aber gesondert beurteilt werden. Ob eine Einschränkung der Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane erforderlich ist, lässt sich nur in Bezug auf die konkreten Funktionen des zu wählenden Organs beurteilen ...

Dabei ist zu berücksichtigen, dass Gemeindevertretungen und Kreistage nicht Parlamente im staatsrechtlichen Sinne sind ... Die Wahrnehmung der Aufgaben des örtlich beschränkten Wirkungsbereichs durch die kommunale Vertretungskörperschaft ist mit der Ausübung von Staatsgewalt durch die Parlamente nicht zu vergleichen. Die Gemeindevertretung ist ein Organ der Verwaltung, dem in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut sind. Anders als staatliche Parlamente üben Gemeindevertretungen und Kreistage keine Gesetzgebungstätigkeit aus. Hieran ändern auch die kollegiale Struktur des Vertretungsorgans sowie die Befugnis zur Satzungsgebung nichts

³¹ VerfGHE 5, 66 (76 f.).

³² VerfGHE 5, 66 (77). Nach dem Bundesverfassungsgericht (E 11, 266 [276]) gehört es sogar „zum Wesen der in den überschaubaren Verhältnissen des 19. Jahrhunderts gewachsenen kommunalen Selbstverwaltung, daß sie von der Mitwirkung angesehener, mit den heimischen Verhältnissen besonders vertrauter Mitbürger getragen wird und sich an den besonderen Bedürfnissen der örtlichen Gemeinschaft orientiert. Aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 GG muß also gefolgert werden, daß die Auslese der Kandidaten für die kommunalen Wahlkörperschaften jedenfalls auch örtlich muß bestimmt werden können und daher nicht ausschließlich den ihrem Wesen und ihrer Struktur nach in erster Linie am Staatsganzen orientierten politischen Parteien vorbehalten werden darf. Es muß also – ebenso wie zur Zeit der Weimarer Republik – auch ortsgebundenen, lediglich kommunale Interessen verfolgenden Wählergruppen <Rathausparteien oder Wählervereinigungen> das Wahlvorschlagsrecht und deren Kandidaten eine chancengleiche Teilnahme an den Kommunalwahlen gewährleistet sein.“

³³ BVerfGE 120, 82 (101 ff.).

Prof. Dr. *Ferdinand Wollenschläger*, Stellungnahme BayLT – Kommunalwahlrecht

14

... Die kommunalen Vertretungsorgane haben auch keine Kreativefunktion für ein der Regierung vergleichbares Gremium. Schließlich unterliegen die Entscheidungen der kommunalen Vertretungsorgane der Rechtsaufsicht ...³⁴

Erforderlich sei eine „mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane“, im Einzelnen:

Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, das mit der Wahl verfolgte Ziel der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung mit dem Gebot der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit politischer Parteien zum Ausgleich zu bringen. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Spielraum zu achten. Es kann insbesondere nicht die Aufgabe des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren übernehmen und alle zur Überprüfung der Fünf-Prozent-Sperrklausel relevanten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte selbst ermitteln und gegeneinander abwägen ...

Der Einsatz der Sperrklausel basiert auf der Einschätzung des Gesetzgebers von der Wahrscheinlichkeit des Einzugs von Splitterparteien, durch sie künftig zu erwartender Funktionsstörungen und deren Gewicht für die Aufgabenerfüllung der kommunalen Vertretungsorgane. Bei dieser Prognoseentscheidung ... darf sich der Gesetzgeber nicht auf die Feststellung der rein theoretischen Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane zur Rechtfertigung des Eingriffs beschränken. Gerade bei der Wahlgesetzgebung besteht die Gefahr, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt ... Die im Landesparlament vertretenen Parteien könnten an der Fünf-Prozent-Sperrklausel festhalten, um die Konkurrenz durch kleinere Parteien und kommunale Wählergemeinschaften möglichst klein zu ... Aus diesem Grund unterliegt auch die Ausgestaltung des Wahlrechts einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle. Der Gesetzgeber darf daher nicht frei darüber befinden, von welchem Wahrscheinlichkeitsgrad an er Funktionsstörungen in Betracht ziehen will. Andernfalls würde eine gerichtliche Kontrolle gesetzgeberischer Prognoseentscheidungen, einschließlich deren tatsächlicher Grundlagen, unmöglich gemacht.

Danach kann jedenfalls die allgemeine und abstrakte Behauptung, durch den Wegfall der Fünf-Prozent-Sperrklausel werde der Einzug kleinerer Parteien und Wählergemeinschaften in die kommunalen Vertretungsorgane erleichtert und dadurch die Willensbildung in diesen Organen erschwert, einen Eingriff in die Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit nicht rechtfertigen. Nur die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane kann die Fünf-Prozent-Sperrklausel rechtfertigen ...

Es erscheint zwar durchaus wahrscheinlich, dass mit der Abschaffung der Fünf-Prozent-Sperrklausel mehr Parteien und Wählervereinigungen in die jeweiligen kommunalen Vertretungsorgane einziehen werden. Auch ist es möglich, dass Mehrheitsbildung und Beschlussfassung aus diesem Grund erschwert werden. Beschlüsse können umso leichter gefasst werden, je weniger Fraktionen aufeinander treffen und je weniger Standpunkte verarbeitet werden müssen. Andererseits reicht die bloße „Erleichterung“ oder „Vereinfachung“ der Beschlussfassung nicht aus, um den mit der Fünf-Prozent-Sperrklausel verbundenen Eingriff in die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit der politischen Parteien zu rechtfertigen ... Denn Demokratie setzt das Aufeinandertreffen verschiedener Positionen und das Finden von Kompromissen voraus ... Nicht jeder Konflikt und nicht jede politische Auseinandersetzung in den Kommunalvertretungen kann als Störung der Funktionsfähigkeit angesehen werden ...³⁵

Hinreichende Gründe für die Rechtfertigung der 5%-Sperrklausel in Schleswig-Holstein hat das Bundesverfassungsgericht nicht feststellen können.³⁶ Namentlich hat es darauf hingewiesen, dass

mit der Wahl des hauptamtlichen Bürgermeisters oder Landrats eine der wesentlichen Personalentscheidungen nunmehr unmittelbar beim Volk [liegt]. Darüber hinaus liegt eine gänzliche Funktions- und Entscheidungsunfähigkeit in Anbetracht der Regelungen der Gemeinde- und der Kreisordnung fern, die insbesondere die Entscheidungsfähigkeit der Kommunalvertretungen auch dann sicherstellen, wenn das übliche Quorum der Beschlussfähigkeit (etwa durch Obstruktion) nicht zu erreichen ist. Auch eine Gefährdung der Arbeit in den Ausschüssen ist nicht ernstlich zu befürchten. Schließlich stellen die Regelungen zur vorläufigen Haushaltsführung ... und zu über-

³⁴ BVerfGE 120, 82 (111 f.).

³⁵ BVerfGE 120, 82 (113 ff.).

³⁶ BVerfGE 120, 82 (115 ff.).

Prof. Dr. *Ferdinand Wollenschläger*, Stellungnahme BayLT – Kommunalwahlrecht

15

sowie außerplanmäßigen Ausgaben ... die Aufrechterhaltung einer geordneten Haushaltswirtschaft sicher, auch wenn es an einer Entscheidung über den Haushaltsplan fehlt [wird im Einzelnen ausgeführt].³⁷

Auch ein anzustellender Vergleich mit der Situation in anderen Flächenstaaten hat ergeben, „dass schwerwiegende Störungen der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen aus anderen Ländern ohne Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht bekannt geworden sind“.³⁸

b) Zulässigkeit der Einführung einer Sperrklausel im bayerischen Kommunalwahlrecht

Die frühere, Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht für unzulässig erklärende Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 18.3.1952 schließt eine verfassungsrechtliche Neubewertung nicht aus. So hat auch das Bundesverfassungsgericht im soeben entfalteten Urteil vom 13.2.2008 unter Verweis auf frühere Entscheidungen betont,

dass die Vereinbarkeit einer Sperrklausel im Verhältniswahlrecht mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der politischen Parteien nicht ein für allemal abstrakt beurteilt werden kann. Eine Wahlrechtsbestimmung kann in dem einen Staat zu einem bestimmten Zeitpunkt gerechtfertigt sein und in einem anderen Staat oder zu einem anderen Zeitpunkt nicht ... Eine einmal als zulässig angesehene Sperrklausel darf daher nicht als für alle Zeiten verfassungsrechtlich unbedenklich eingeschätzt werden. Vielmehr kann sich eine abweichende verfassungsrechtliche Beurteilung ergeben, wenn sich innerhalb eines Staates die Verhältnisse wesentlich ändern. Findet der Wahlgesetzgeber in diesem Sinne veränderte Umstände vor, so muss er ihnen Rechnung tragen.³⁹

Voraussetzung für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Sperrklausel (und auch für die Bejahung ihrer verfassungspolitischen Erforderlichkeit) ist jedenfalls, dass Anhaltspunkte dafür bestehen, dass eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Dies ist anhand der in den Kommunalparlamenten (auch jenseits des Freistaates Bayern) gesammelten Erfahrungen der letzten Jahre sowie absehbarer künftiger Entwicklungen zu beurteilen (dazu Fragen 7 und 8). Hierbei sind die auch im bayerischen Kommunalrecht bestehenden Sicherungen der Funktionsfähigkeit – entsprechend der restriktiven Linie der Verfassungsgerichtsrechtsprechung (dazu soeben a) – besonders in Rechnung zu stellen.

Hinsichtlich der Rechtfertigungsfähigkeit einer Sperrklausel ist zu berücksichtigen, dass eine Drei-Prozent-Sperrklausel im Vergleich zur (auch den früheren Verfahren vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof und dem Bundesverfassungsgericht zugrunde liegende) Fünf-Prozent-Sperrklausel leichter zu rechtfertigen ist.⁴⁰ Hinzu kommt, dass die Intensität der durch eine Sperrklausel bewirketen Gleichheitsbeeinträchtigung dadurch gemindert ist, dass angeichts

³⁷ BVerfGE 120, 82 (116).

³⁸ BVerfGE 120, 82 (122 f.).

³⁹ BVerfGE 120, 82 (108).

⁴⁰ BVerfGE 120, 82 (107); VerfGH Berlin, DVBl. 2013, 848 (850); VerfGH NRW, NVwZ 2000, 666 (670).

Prof. Dr. *Ferdinand Wollenschläger*, Stellungnahme BayLT – Kommunalwahlrecht

16

der relativ geringen Größe kommunaler Vertretungsgremien ohnehin – verfassungsrechtlich wegen der begrenzten Größe von Kommunalvertretungen hinzunehmende⁴¹ – faktische Sperrklauseln bestehen.⁴²

2. Mischsysteme

Für die verfassungsrechtliche Beurteilung eines Mischverfahrens aus d'Hondt und Hare/Niemeyer (erster Sitz oder die ersten Sitze nach d'Hondt, weitere Sitzverteilung nach Hare/Niemeyer) gelten die zu Frage 1 ausgeführten Grundsätze. Eine weitergehende verfassungsrechtliche Beurteilung setzt die Entwicklung eines konkreten Systems voraus.

VII. Frage 6

Sollten Kommunen selbst entscheiden können, welches Sitzzuteilungsverfahren sie anwenden möchten? Wenn ja, wie kann dies umgesetzt werden?

1. Umsetzung

Die Entscheidung für eine Berechnungsmethode hinsichtlich der Sitzverteilung lässt sich als Ausfluss der kommunalen Organisationshoheit deuten, mithin des „Recht[s] der Gemeinde, ihre Organisation im Rahmen der Gesetze zu ordnen, besonders ihre Bürgermeister und Vertretungsgremien zu wählen“.⁴³ Kompetentiell erscheint die Einräumung eines kommunalen Entscheidungsrechts daher möglich. Aus Gründen der Praktikabilität und Rechtssicherheit empfiehlt es sich, die Berechnungsmethoden im Landeswahlrecht wie bisher näher auszugestalten und den Kommunen lediglich ein (durch Gremienbeschluss auszuübendes) Bestimmungsrecht einzuräumen.

2. Verfassungsrechtliche Problematik

In verfassungsrechtlicher Hinsicht wirft die Kommunalisierung der Entscheidung für ein bestimmtes Verfahren der Sitzverteilung zunächst die Frage auf, ob diese Entscheidung angesichts der Bedeutung der Berechnungsmethode für die Wahlrechtsgleichheit und für die Chan-

⁴¹ BVerfGE 13, 243 (247 f.); 47, 253 (279); ferner E 120, 82 (118 f.) – ohne Problematisierung; *Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, 65 (77 f.). Fraglich ist, ob dies auch auf Bezirksebene gilt, dazu *Wollenschläger/Milker*, BayVBl. 2012, 65 (78), ferner *Rossi*, ZJS 2008, 304 (305 f.).

⁴² VerfGHE 5, 66 (82 f.).

⁴³ VerfGHE 47, 165 (172). Näher zur kommunalen Organisationshoheit *Wollenschläger*, in: *Meder/Brechmann* (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaates Bayern*, 5. Aufl. 2014, Art. 11 Rn. 37 ff.

Prof. Dr. *Ferdinand Wollenschläger*, Stellungnahme BayLT – Kommunalwahlrecht

17

cengleichheit der Parteien respektive der Wählervereinigungen wegen ihrer (Grundrechts-)Wesentlichkeit dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten sein muss. Indes hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seinem Urteil vom 11.12.1959 einen Parlamentsvorbehalt für die Regelung der Sitzverteilung verneint⁴⁴ und dies in seiner Entscheidung vom 10.6.1994 bestätigt⁴⁵.

Überdies führt die Einräumung eines kommunalen Entscheidungsrechts aller Wahrscheinlichkeit nach zu landesweit divergierenden Berechnungsmethoden und damit zu Divergenzen hinsichtlich des Stimmerfolgs. Aufgrund einer anderen Berechnungsmethode kann derselbe Stimanteil einer Partei zu unterschiedlichen Sitzzahlen im kommunalen Gremium führen, was die Frage der Gleichheitskonformität einer Kommunalisierung der Entscheidung über die Berechnungsmethode aufwirft.

Ogleich die Wahlrechtsgleichheit auch für Kommunalwahlen gilt (Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BV), scheidet sie als Maßstab aus. Denn ihr Bezugspunkt ist die jeweilige Wahl, so dass mit dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof „der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit nur [fordert], daß sich Wahlrechtsnormen innerhalb ein und derselben Gemeinde gleichmäßig auswirken“.⁴⁶ Gemeindeübergreifende Differenzierungen sind demgegenüber nicht erfasst.

Parallelkonstellationen haben den Bayerischen Verfassungsgerichtshof schon mehrfach befasst: So hat er den Ausschluss der Briefwahl in kleinen Gemeinden nicht an der Wahlrechtsgleichheit, sondern dem allgemeinen Gleichheitssatz gemessen, mit dem er nicht vereinbar war.⁴⁷ Ebenso wenig von der Wahlrechtsgleichheit erfasst ist die Stufung der Gemeinderatsgröße und damit auch der Stimmanzahl nach der Gemeindegröße.⁴⁸ Unbeschadet dessen ist die Korrelation von Gemeinde- und Gemeinderatsgröße (Art. 31 Abs. 2 GO) angesichts des mit zunehmender Größe steigenden Aufgabenspektrums mit dem Gleichheitssatz vereinbar.⁴⁹

⁴⁴ VerfGHE 14, 17 (20 f.).

⁴⁵ VerfGHE 47, 154 (156 f.).

⁴⁶ VerfGHE 15, 29 (35); ferner E 19, 121 (124); 20, 11 (13); 20, 58 (60); 22, 76 (82); 31, 17 (29); *Wolff*, in: *Lindner/Möstl/ders.* (Hrsg.), *Verfassung des Freistaates Bayern*, 2. Aufl. 2017, Art. 12 Rn. 16; *Wollenschläger*, in: *Meder/Brechmann* (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaates Bayern*, 5. Aufl. 2014, Art. 12 Rn. 15; *ders./Milker*, *BayVBl.* 2012, 65 (78).

⁴⁷ VerfGHE 19, 121 (124 ff.); ferner E 20, 11 (13 ff.); *Schweiger*, in: *Nawiasky/ders./Knöpfler* (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaates Bayern*, Art. 12 Rn. 3g (9. EL November 1997); *Wolff*, in: *Lindner/Möstl/ders.* (Hrsg.), *Verfassung des Freistaates Bayern*, 2. Aufl. 2017, Art. 12 Rn. 19.

⁴⁸ VerfGHE 31, 17 (29); *Schweiger*, in: *Nawiasky/ders./Knöpfler* (Hrsg.), *Die Verfassung des Freistaates Bayern*, Art. 12 Rn. 3g, 3h (jeweils 9. EL November 1997); *Wolff*, in: *Lindner/Möstl/ders.* (Hrsg.), *Verfassung des Freistaates Bayern*, 2. Aufl. 2017, Art. 12 Rn. 16.

⁴⁹ VerfGHE 15, 29 (37).

Prof. Dr. *Ferdinand Wollenschläger*, Stellungnahme BayLT – Kommunalwahlrecht

18

Im Landesrecht angelegte Differenzierungen müssen sich aber am allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) messen lassen.⁵⁰ Dies kann freilich dann nicht gelten, wenn, wie hier, das Landesgesetz lediglich eine Differenzierungsmöglichkeit eröffnet, die Entscheidung dann aber auf kommunaler Ebene fällt. Denn der allgemeine Gleichheitssatz erfasst nur Ungleichbehandlungen durch denselben Hoheitsträger.⁵¹ So ist etwa die divergierende Erhebung von Kommunalabgaben gleichheitsrechtlich irrelevant, auch wenn ein Landesgesetz (KAG) diese Möglichkeit vorsieht.

In rechtspolitischer Hinsicht ist zu bedenken, dass Fehler im kommunalen Beschlussverfahren auf die Entscheidung durchschlagen können. Überdies vermeidet eine Entscheidung auf Landesebene vermutlich sehr streitanfällige, da Wahlchancen determinierende Auseinandersetzungen auf kommunaler Ebene. Diese könnten zudem mit dem Anschein einer Entscheidung der jeweiligen Mehrheit im kommunalen Gremium pro domo belastet sein, was freilich ein Grundproblem der Wahlrechtsgesetzgebung darstellt. Überdies wären zahlreiche Folgefragen konsequent zu regeln, etwa die Ausschussbesetzung. Schließlich dürften verschiedene Berechnungsmethoden auch die Aufsicht und Wahlprüfung erschweren.

VIII. Frage 7

Wie hat sich die Anzahl der Parteien und Wählergruppen in den Räten im Vergleich der Kommunalwahlen 2008 und 2014 entwickelt?

Mangels spezifisch verfassungsrechtlicher Fragestellung kann diese Frage nicht beantwortet werden.

IX. Frage 8

Gibt es Erkenntnisse, dass in den vergangenen Jahren eine Zersplitterung der Kommunalparlamente und dadurch eine Einschränkung der Arbeitsfähigkeit der Kommunalparlamente eingetreten ist?

⁵⁰ VerfGHE 15, 29 (35, 37); 20, 58 (60); 22, 76 (82). Siehe auch, obgleich an der Wahlrechtsgleichheit gemessen, BVerfGE 13, 243 (247).

⁵¹ Allgemein dazu *Wollenschläger*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 68 ff.

Prof. Dr. *Ferdinand Wollenschläger*, Stellungnahme BayLT – Kommunalwahlrecht

19

Mangels spezifisch verfassungsrechtlicher Fragestellung kann diese Frage nicht beantwortet werden. Ihre Beantwortung hat jedoch für die Beurteilung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Sperrklauseln (dazu Frage 5) erhebliche Bedeutung.

München, den 11. Oktober 2017

Gez. Prof. Dr. Ferdinand Wollenschläger