

Theodor Elster

# D'Hondt, Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë bei Kommunalwahlen in Deutschland

Politische Praxis und Verfassungsmäßigkeit  
der Sitzzuteilung

Arbeitshandbuch



KOMMUNAL- UND SCHUL-VERLAG

Elster  
*D'Hondt, Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë*  
bei Kommunalwahlen in Deutschland



# *D'Hondt, Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë* bei Kommunalwahlen in Deutschland

Politische Praxis  
und  
Verfassungsmäßigkeit der Sitzzuteilung

von

**Dr. Theodor Elster**

Landrat a. D., Uelzen  
und Lehrbeauftragter an der Leibniz Universität Hannover



Kommunal- und Schul-Verlag · Wiesbaden

**Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

© Copyright 2016 by Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG · Wiesbaden  
Alle Rechte vorbehalten · Printed in Germany  
Satz: Kumpernatz & Bromann · Schenefeld b. Hamburg  
Druck: Kessler Druck + Medien · Bobingen

ISBN 978-3-8293-1259-2

# Inhaltsübersicht

Abkürzungsverzeichnis .....	9
Literaturverzeichnis .....	13
Verzeichnis der Tabellen.....	19
<b>Einleitung .....</b>	<b>21</b>
1. <b>Darstellung und Vergleich der Verfahren <i>d'Hondt</i>, <i>Hare/Niemeyer</i> und <i>Sainte-Laguë</i> (bzw. <i>Sainte-Laguë/Schepers</i>).....</b>	<b>30</b>
1.1 Gesetzliche Beschreibungen der Verfahren und Rechenbeispiele.....	30
1.1.1 Das Höchstzahlverfahren nach <i>d'Hondt</i> (Divisormethode mit Abrundung).....	30
1.1.2 Die Quotenmethode mit Ausgleich nach größten Resten ( <i>Hare/Niemeyer</i> ) .....	33
1.1.3 Divisorverfahren mit Standardrundung (Verfahren <i>Sainte-Laguë</i> bzw. <i>Sainte-Laguë/Schepers)</i> .....	35
1.2 Ergebnisunterschiede der Verfahren.....	41
1.3 Gemeinsame und unterschiedliche Eigenschaften der Verfahren.....	47
1.3.1 Begünstigung kleiner oder großer Listen .....	48
1.3.2 Aufrundende Verfahren .....	49
1.3.3 Die Teilerketten .....	51
1.3.4 Schwellenwerte .....	52
1.3.5 Maximale und minimale Erfolgswerte .....	53
1.3.6 Proportionalität .....	55
1.3.7 Verschiedene und einheitliche Netto-Divisoren.....	56

<b>2.</b>	<b>Die verschiedenen Verfahren in der kommunalen Praxis.....</b>	<b>59</b>
2.1	„Sprünge“ der Mandatszahlen für Gruppierungen bei Zu- oder Abnahme der zu verteilenden Sitze (Alabama-Paradoxon) .....	62
2.2	Änderungen der Stimmenzahlen bei einer Liste und der Mandatszahlen bei einer anderen (Stimmenzuwachs-Paradoxie).....	64
2.3	Auswirkungen von Zusammenschlüssen oder Teilungen von Gruppierungen (Ultraproporzefekt) .....	66
2.4	Garantie der Sitzzahl aus der Basisverteilung und Überschreitung um höchstens einen Sitz – Über-Aufrundung und Über-Abrundung.....	70
2.5	Garantie der Mehrheit der Sitze für die absolute Mehrheit der maßgebenden Stimmen.....	72
2.5.1	Die Mehrheitsgarantie im Dienste politischer Akzeptanz.....	73
2.5.2	Auswirkungen auf gerade Sitzzahlen.....	77
2.6	Vergleich der Verfahren aus Sicht der kommunalen Praxis.....	79
<b>3.</b>	<b>Die drei Verfahren bei der Kommunalwahl aus verfassungsrechtlicher Sicht .....</b>	<b>80</b>
3.1	Die Wahlgleichheit und Erfolgswertgleichheit .....	80
3.2	Insbesondere: Das „negative Stimmengewicht“ .....	88
3.2.1	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	88
3.2.2	Das Verbot des negativen Stimmengewichts und das Verfahren <i>Hare/Niemeyer</i> .....	90
3.2.2.1	Negatives Stimmengewicht nur in Ausnahmefällen? .....	91
3.2.2.2	Rechtfertigung oder Unvermeidbarkeit des negativen Stimmengewichts? .....	92
3.3	Länder mit „Verhältniswahl-Klauseln“ in der Verfassung .....	93
3.4	Konkretisierung der Erfolgswertgleichheit .....	98
3.4.1	Proportionalität und Erfolgswertgleichheit .....	100
3.4.2	Weitere Maßstäbe für die Gleichheit des Erfolgswerts .	106

3.4.3	Der gemeinsame Netto-Divisor .....	111
3.4.4	Der gemeinsame Netto-Divisor in besonderen Konstellationen.....	119
3.4.4.1	Der Schwellenwert für das erste Mandat .....	119
3.4.4.2	Über-Aufrundungen.....	125
3.4.4.3	Mandatsgewinn bei Vereinigung.....	126
3.4.4.4	Die Mehrheitsgarantie .....	127
3.5	Unterschiede zwischen Parlaments- und Kommunalwahlen .....	130
	<b>Ergebnis und Schluss .....</b>	<b>137</b>
	<b>Anhang 1: Übersicht über die landesrechtlichen Regelungen ....</b>	<b>140</b>
	<b>Anhang 2: Kreistagswahlen der Jahre 1972 bis 2011 im Landkreis Uelzen .....</b>	<b>150</b>
	<b>Anhang 3: Verteilung von Wahlkreissitzen bei der Wahl zu einer Hamburger Bezirksversammlung im Mai 2014.....</b>	<b>153</b>



# Abkürzungsverzeichnis

Abg.	Abgeordnete(r)
Abs.	Absatz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland mit Entscheidungen der Verfassungsgerichtshöfe beider Länder
Aufl.	Auflage
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof; Entscheidungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
Bd.	Band
ber.	berichtet
BerVerfGH	Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin
Beschl.	Beschluss
BGBL.	Bundesgesetzblatt
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BT	Bundestag
Buchholz	Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Loseblattsammlung)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BWahlG	Bundeswahlgesetz
bzw.	beziehungsweise
DC	District of Columbia

dH	Verfahren <i>d'Hondt</i>
Drs.	Drucksache
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EB	Einzelbewerber(in)
Entsch.	Entscheidung
ESVGH	Entscheidungssammlung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
f.	und folgende Seite
ff.	und folgende Seiten
Fn.	Fußnote
GBl.	Gesetzblatt für Baden-Württemberg
ggf.	gegebenenfalls
GV. NRW.	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVOBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt für Schleswig-Holstein
GVOBl. M-V	Gesetz- und Verordnungsblatt für Mecklenburg-Vorpommern
HmbGVBl.	Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt
HN	Verfahren <i>Hare/Niemeyer</i>
HStR	Handbuch des Staatsrechts
HVerfG	Hamburgisches Verfassungsgericht
JöR n.F.	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, neue Folge
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LSA	Land Sachsen-Anhalt
LT	Landtag
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LVerfG	Landesverfassungsgericht
LVerfGE	Entscheidungen der Verfassungsgerichte der Länder Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklen-

	burg-Vorpommern, Niedersachsen, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen
MV, M-V	Mecklenburg-Vorpommern
Nds.	Niedersächsische(s/r)
NdsOVG	Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht
NdsStGH	Niedersächsischer Staatsgerichtshof
Nds.StGHE	Entscheidungen des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NKomVG	Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz
NKWG	Niedersächsisches Kommunalwahlgesetz
NLWG	Niedersächsisches Landeswahlgesetz
No.	Number
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	NVwZ-Rechtsprechungs-Report Verwaltungsrecht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte
OVG NRW	Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RP	Rheinland-Pfalz
S.	Seite
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SAT	Sachsen-Anhalt
SH	Schleswig-Holstein
SL	Verfahren <i>Sainte-Laguë</i>
Sp.	Spalte
Sten.Ber.	Stenographische Berichte
StGH BW	Staatsgerichtshof für das Land Baden-Württemberg
Urt.	Urteil

## Abkürzungsverzeichnis

---

VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VerfGHNW	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
VerfGH Rh.-Pf.	Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz
VG	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
Vol.	Volume
Wp.	Wahlperiode
Z.B.	Zum Beispiel
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
zul. geä.	zuletzt geändert

# Literaturverzeichnis

**Fettdruck** ergibt die in den Fußnoten gebrauchte abgekürzte Zitierweise.

**B. Aardal**, Electoral Systems in Norway, in B. Grofman/A. Lijphart (Hrsg.), *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*, New York 2002, S. 167 ff.

**M. Balinski/H. P. Young**, *Fair Representation. Meeting the Ideal of One Man, One Vote*, 2. Aufl., Washington DC 2001.

**J. Behnke**, *Das Wahlsystem der Bundesrepublik Deutschland. Logik, Technik und Praxis der Verhältniswahl*, 2007.

**J. Behnke**, Negatives Stimmengewicht, Erfolgswert und Überhangmandate – einige Anmerkungen, *KritV* 2010 S. 3 ff.

**G. van den Bergh**, *Ons nieuwe Kiesstelsel*, 1922.

**G. van den Bergh**, *Unity in Diversity. A Systematic Critical Analysis of all Electoral Systems*, London/Alphen aan den Rijn 1955.

**W. Bischof/C. Hindinger/F. Pukelsheim**, Listenverbindungen – ein Relikt im bayerischen Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz, BayVBl. 2016 S. 73 ff.

**K. Braun**, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, 1984.

**K. Braunias**, Das parlamentarische Wahlrecht, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, Heft 18 a,

**1. Band:** Das Wahlrecht in den einzelnen Staaten, 1932;

**2. Band:** Allgemeiner Teil, 1932.

**H. P. Bull**, Erfolgswertgleichheit – eine Fehlkonstruktion im deutschen Wahlrecht, DVBl 2014 S. 1213 ff.

*H. Carnal/H. Riedwyl*, Wer kommt ins Parlament? Spektrum der Wissenschaft 09/2002, S. 80 ff.

*A. Catrin/T. Flasche* in Wendt/Rixecker, Verfassung des Saarlandes, Kommentar, 2009.

*M. Deubert*, Hare-Niemeyer statt d'Hondt: Das Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes sowie des Bezirkswahlgesetzes vom 21.12.2010, BayVBl. 2012 S. 106 ff.

*J. Dietlein/D. Riedel*, Zugangshürden im Kommunalwahlrecht, 2012.

*J. Elkjaer*, The Politics of Electoral System Development and Change: The Danish Case, in: B. Grofman/A. Lijphart (Hrsg.), The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries, New York 2002, S. 15 ff.

*D. Farrell*, Electoral Systems, A Comparative Introduction, Basingstoke/New York 2001.

*G. Genßler*, Das d'Hondtsche Verfahren und andere Sitzverteilungsverfahren aus mathematischer und juristischer Sicht, Diss. Regensburg, 1984.

*K. Grupp* in Wendt/Rixecker, Verfassung des Saarlandes, Kommentar, 2009.

*W. Heun* in Grundgesetz, Kommentar, hrsg. von H. Dreier, Band I, 3. Aufl. 2013.

*T. Holzner*, Verfassung des Freistaates Bayern unter besonderer Berücksichtigung der Staats- und Kommunalverwaltung, Kommentar, 2014.

*V. d'Hondt*, Exposé du système pratique de représentation proportionnelle, adopté par le Comité de l'Association Réformiste Belge, Gand 1885.

*V. d'Hondt*, Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle, Bruxelles 1882.

*P. Hübner* in A. v. Mutius/H. Wuttke/P. Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, 1995.

- M. **Hummrich** in L. Brocker/M. Droege/S. Jutzi (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz (Nomos-Kommentar), 2014.
- J. **Ipsen**, Wahlrecht im Spannungsfeld von Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit, DVBl 2013 S. 265 ff.
- J. **Ipsen**, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 27. Aufl. 2015.
- J. **Ipsen**, Staatsrecht II, Grundrechte, 18. Aufl. 2015.
- S. J. **Iwers** in H. Lieber/S. J. Iwers/ M. Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Kommentar, 2012.
- W. **Kahl/J. Bews**, Die Verfassungswidrigkeit der Drei-Prozent-Sperrklausel bei Europawahlen, DVBl. 2014 S. 737 ff.
- H. H. **Klein**, Art. 38, in Grundgesetz, Kommentar, Hrsg.: R. Herzog/R. Scholz/M. Herdegen/H. H. Klein, Band IV, Loseblattsammlung, Stand 73. Lieferung (2014).
- M. **Kloepfer**, Verfassungsrecht Band II, Grundrechte, 2010.
- K. **Kopfermann**, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren. Mandatsverteilungen bei Abstimmungen, 1991.
- M. **Krajewski**, Kommunalwahlrechtliche Sperrklauseln im föderativen System, DÖV 2008 S. 345 ff.
- P. **Kunth**, Einige Anmerkungen zu den Hareschen Quotientenverfahren, ZParl 22 (1991) S. 297.
- M. **Laakso**, The Maximum Distortion and the Problem of the First Divisor of Different P.R. Systems, Scandinavian Political Studies, Vol. 2, No. 2 (1979), S. 161 ff.
- A. **Lijphart**, Electoral Systems and Party Systems, A Study of Twenty-Seven Democracies 1945 – 1990, Oxford 1994 (zitiert nach Paperback, Oxford 1994, Reprint 1998).
- D. **Lübbert**, Zur Berechnung negativer Stimmgewichte, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 8 – 3000 – 127/2011.
- Hans Meyer*, Wahlgrundsätze, Wahlprüfung, Wahlverfahren, in HStR III, 3. Aufl. 2005, § 46.

*Hans Meyer*, Kommunalwahlrecht, in Th. Mann/G. Püttner (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, Band 1, 3. Aufl. 2007, § 20, S. 391 ff.

*Hans Meyer*, Wahlsystem und Verfassungsordnung, 1973

*Hubert Meyer*, Anmerkung zum Urteil des VerfGH NW vom 6.7.1999 (DVBl 1999, S. 1271), DVBl 1999, S. 1276.

*M. Möstl* in J. F. Lindner/M. Möstl/ H. A. Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2009.

*P. F. Müller*, Das Wahlsystem, Zürich 1959.

*D. Nohlen*, Die Politik des Sonderweges, Wahlsysteme als Rechtsfrage, Jör n. F., Band 62 (2014), S. 11 ff.

*D. Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, 7. Aufl. 2014.

*D. Nohlen/R.-O. Schultze*, Wahlsysteme der Welt, Daten und Analysen, Ein Handbuch, 1978.

*W. Pauly*, Das Wahlrecht in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 123 (1998), S. 232 ff.

*G. A. van Poelje/D. B. Gohres*, De Kieswet, Alphen aan den Rijn 1933.

*G. Pólya*, Über die Verteilungssysteme der Proportionalwahl, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft 54 (1918), S. 363 ff.

*F. Pukelsheim*, Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen: Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen, Allgemeines statistisches Archiv 84 (2000), S. 447 ff.

*F. Pukelsheim*, Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen zwischen Anspruch und Wirklichkeit, DÖV 2004 S. 405 ff.

*F. Pukelsheim*, Bundeswahlgesetz – Nächste Etappe, DVBl 2008 S. 889 ff.

*F. Pukelsheim*, Mandatzuteilungen bei Verhältniswahlen: Vertretungsgewichte der Mandate, KritV 2000 S. 76 ff.

*F. Pukelsheim*, Zur Fünf-Prozent-Hürde im schleswig-holsteinischen Landeswahlgesetz, NordÖR 2015 S. 111 ff.

- F. Pukelsheim/S. Maier*, Parlamentsvergrößerung als Problemlösung für Überhangmandate, Pattsituationen und Mehrheitsklauseln, ZParl 39 (2008) S. 312 ff.
- J. Rauber*, Das Ende der Höchstzahlen? Zuteilungsmethodik für Parlaments- und Ausschusssitze auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, NVwZ 2014 S. 626 ff.
- A. Reich*, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Kommentar, 2. Aufl. 2004.
- H. Riedwyl/J. Steiner*, What Is Proportionality Anyhow? Comparative Politics, Vol. 27, No. 3 (April 1995), S. 357 ff.
- H. G. Ritzel/J. Bücker/H. J. Schreiner*, Handbuch für die parlamentarische Praxis, Band 2, Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Loseblattsammlung).
- H. Rühle*, D'Hondt-St. Laguë statt d'Hondt-original: Ein Beitrag zur Wahl- und Chancengleichheit für Bürger und Parteien, ZParl 9 (1978) S. 405 ff.
- P. Rüters*, Zum Sozialprofil der deutschen Abgeordneten nach der Wahl zum Europäischen Parlament 2014, ZParl 45 (2014) S. 566 ff.
- B. Särlvik*, Party and Electoral System in Sweden, in B. Grofman/A. Lijphart (Hrsg.), The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries, New York 2002, S. 225 ff.
- A. Sainte-Laguë*, La représentation proportionnelle et la Méthode des moindres carrés, in Annales scientifiques de l'Ecole normale supérieure, 3<sup>ème</sup> série 27 (1910), S. 529 ff.
- O. Sander* in P. Feuchte (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Kommentar, 1987.
- P. Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999, Band II, 1999.
- W. Schreiber*, Novellierung des Bundestagswahlrechts, NJW 1985 S. 1433 ff.
- M. Schröder* in C. Grimm/P. Caesar (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001.

*M. Schulte/J. Kloos* in H. Bausmann-Hasske/B. Kunzmann (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Sachsen, Kommentar, 3. Aufl. 2011.

*K.-L. Strelen* in Schreiber, Bundeswahlgesetz, Kommentar, 9. Aufl. 2013.

*G. Strohmeier*, Vergangene und zukünftige Reformen des deutschen Wahlsystems, in G. Strohmeier (Hrsg.), Wahlsystemreform, Sonderheft der Zeitschrift für Politikwissenschaft, 2009.

*A. Tebben* in C. D. Classen/R. Litten/ M. Wallerath (Hrsg.), Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Handkommentar, 2. Aufl. 2015.

*H. Unkelbach*, Grundlagen der Wahlsystematik, 1956.

*H.-J. Waack* in C. Caspar/W. Ewer/M. Nolte/H.-J. Waack (Hrsg.), Verfassung des Landes Schleswig-Holstein, Kommentar, 2006.

*E. Wagner* in C. Grimm/P. Caesar (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2001.

*K. von der Weiden* in J. Linck/M. Baldus/J. Lindner/H. Poppenhäger/M. Ruffert (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaates Thüringen, (Nomos-Kommentar), 2013.

*R. Wendt*, Sperrklauseln im Wahlrecht? in Dynamik und Nachhaltigkeit des öffentlichen Rechts, FS Meinhard Schröder, 2012, S. 431 ff.

*H. A. Wolff* in J. F. Lindner M. Möstl/ H. A. Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 2009.

*F. Wollenschläger* in T. Meder/W. Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, 5. Aufl. 2014.

*D. R. Woodall*, How Proportional is Proportional Representation?, The Mathematical Intelligencer, Vol. 8 No. 4 (1986), S. 36 ff.

# Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Beispielswahl 2001 nach <i>d'Hondt</i> .....	32
Tabelle 2:	Reststimmen bei der Beispielswahl nach Verteilung gemäß <i>d'Hondt</i> .....	33
Tabelle 3:	Beispielswahl 2001 nach <i>Hare/Niemeyer</i> .....	34
Tabelle 4:	Reststimmen bei der Beispielswahl nach Verteilung gemäß <i>Hare/Niemeyer</i> .....	35
Tabelle 5:	Beispielswahl 2001 nach § 33 Abs. 2 Kommunalwahlgesetz NRW .....	37
Tabelle 6:	Beispielswahl 2001 nach <i>Sainte-Laguë</i> .....	39
Tabelle 7:	Beispielswahl 2011 – Erfolgswerte und Mandatspreise bei der tatsächlichen Sitzverteilung nach <i>Hare/Niemeyer</i> (auch nach <i>Sainte-Laguë</i> ) .....	43
Tabelle 8:	Beispielswahl 2011 – Erfolgswerte und Mandatspreise bei fiktiver Sitzverteilung nach <i>d'Hondt</i> .....	44
Tabelle 9:	Unterschiede <i>Hare/Niemeyer</i> und <i>Sainte-Laguë</i> gegenüber <i>d'Hondt</i> .....	44
Tabelle 10:	Schwellenwerte und Erfolgswerte zweier Listen (A und B) mit <i>Sainte-Laguë</i> (SL) und <i>d'Hondt</i> (dH) nach Stimmenzahlen .....	45
Tabelle 11:	Schwellenwerte, Erfolgswerte und Mandatspreise nach Mandatszahlen .....	47
Tabelle 12:	Höchstzahlen und Netto-Divisoren nach <i>d'Hondt</i> und <i>Sainte-Laguë</i> .....	57
Tabelle 13:	Ausschussbildung 1991 nach <i>Hare/Niemeyer</i> .....	62
Tabelle 14:	Ausschusssitzberechnung nach <i>Hare/Niemeyer</i> .....	63
Tabelle 15:	Erfolgswertdifferenzen und Wirkung des niedrigsten Netto-Divisors bei unterschiedlichen Mandatsverteilungen .....	115
Tabelle 16:	Mandatsverteilung ohne Mehrheitsgarantie .....	128

Tabelle 17:	Beispielswahl 2011, alternativ ohne und mit 5 %-Sperrklausel und alternativ für 598 Mandate .....	131
Tabelle 18:	Vorschriften der Länder für Landtagswahlen.....	140
Tabelle 19:	Vorschriften der Länder für Kommunalwahlen und die Bildung der Ausschüsse der Vertretung ...	142
Tabelle 20:	Wahlkreis Harburg 3 .....	154
Tabelle 21:	Wahlkreis Harburg 4 .....	154

# Einleitung

Soweit für Kommunalwahlen mit mehreren Listen die Verhältniswahlgrundsätze angewendet werden, gelten in allen deutschen Ländern gesetzliche Vorschriften für die Ableitung der Zahlen der Mandate in der Vertretung aus den Stimmenzahlen, welche die Wahlvorschläge<sup>1</sup> bei der Wahl erzielt haben<sup>2</sup>. Für die dabei gelgenden Regeln wird in dieser Untersuchung das Wort „Verfahren“ verwendet. In den deutschen Flächenländern gilt für die Kommunalwahlen gegenwärtig entweder das „Höchstzahlverfahren“ nach *d'Hondt*<sup>3</sup> oder das nach *Hare* und *Niemeyer* benannte „Proportional-“ oder „Proportionsverfahren“<sup>4</sup> oder das „Divisorverfahren mit Standardrundung“, im Ergebnis<sup>5</sup> identisch mit dem Verfahren

- 
- 1 Das sind die Listen der Parteien oder Wählergruppen, aber auch Einzelwahlvorschläge.
  - 2 Eine Übersicht über alle diese Frage betreffenden Regeln bei Parlaments- und Kommunalwahlen in den deutschen Ländern mit Nachweisen der Fundstellen steht unten in den Tabellen 18 und 19.
  - 3 Das Verfahren *d'Hondt* war nach dem Zweiten Weltkrieg für Kommunalwahlen in allen westlichen Bundesländern üblich. Heute gilt es im Saarland und in Sachsen. Sachsen hat es 1993 eingeführt, das Saarland kehrte 1988 von dem 1983 eingeführten Verfahren *Hare/Niemeyer* zu *d'Hondt* zurück.
  - 4 Zur Zeit in Niedersachsen, in Hessen seit 1980 und (nach dem Vorbild des Gesetzes der DDR für die Kommunalwahlen von 1990 mit Gesetzen von 1993) in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen; außerdem in Bayern, das 2010 von *d'Hondt* auf *Hare/Niemeyer* umstellte. Vorübergehend galt das Verfahren *Hare/Niemeyer* in Nordrhein-Westfalen (von 1978 bis 1983 und von 1998 bis 2007) und in Rheinland-Pfalz (von 1988 bis 2013) – seitdem in beiden Ländern das Divisorverfahren mit Standardrundung – und im Saarland (von 1983 bis 1988).
  - 5 Ohne Berücksichtigung der Mehrheitsgarantie; dazu siehe unten zu 2.5.

*Sainte-Laguë* bzw. *Sainte-Laguë/Schepers*<sup>6</sup>. Eine vergleichbare Operation – Herleitung eines Zahlenverhältnisses für kleinere Zahlen aus größeren Zahlen – ist bei der Besetzung von Gremien durch die Vertretungen, vor allem der kommunalen Ausschüsse, vorzunehmen, wenn die Relationen der Gruppierungen gewahrt bleiben sollen.

Mathematisch ganz parallel ist der Vorgang, mit dem nach der Bundestagswahl aus den Summen der Zweitstimmen (nach § 6 Abs. 2 Bundeswahlgesetz) oder nach den Landtagswahlen aus Zweitstimmen, Landesstimmen oder Stimmen für Wahlvorschläge die Sitzverteilung in den Parlamenten ermittelt wird. Ein ähnliches Problem stellte sich in den USA gleich nach ihrer Gründung, nämlich bei der Aufteilung der Sitze im Repräsentantenhaus auf die Bundesstaaten, für welche die Verfassung (Constitution) von 1787 in Art. 1 Abs. (Section) 2 vorschrieb, dass sie der Relation der Zahlen bestimmter<sup>7</sup> Einwohner in den Bundesstaaten entsprechen müsse. Schon 1792 tauchten in der parlamentarischen Diskussion dazu zwei der Verteilungsverfahren auf – und das dritte 1832 –, die heute in Deutschland bei der Aufteilung der Sitze in den Parlamenten und in den kommunalen Vertretungen auf die Listen der Parteien angewendet werden<sup>8</sup>. In Kontinentaleuropa ist die Kontroverse um das „gerechteste“ Verfahren bereits vor dem Ersten Weltkrieg intensiv geführt worden<sup>9</sup>.

- 
- 6 Bisher unter den Flächenländern für die Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen (seit 2007), Schleswig-Holstein (seit 2012) sowie Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg (seit 2013).
  - 7 Z.B. ursprünglich ohne Sklaven.
  - 8 Zur Entwicklung in den USA sehr anschaulich und instruktiv: *Balinski/Young*, insbesondere S. 5 bis 35. Damals propagierten die Verfahren – und nach ihnen werden sie in den USA genannt -: *Jefferson* ein Verfahren entsprechend *d'Hondt* (*Balinski/Young*, S. 18 f.; *Behnke*, Das Wahlsystem, S. 129, dort Fn. 120), *Hamilton* ein Verfahren entsprechend *Hare/Niemeyer* (*Balinski/Young*, S. 17) und *Webster* 1832 ein Verfahren entsprechend *Sainte-Laguë* (*Balinski/Young*, S. 30 bis 32). Dazu auch *Kopfermann*, S. 101 ff.
  - 9 Vgl. *Kopfermann*, S. 125 bis 129, 137; interessant auch die Literaturhinweise bei *Müller*, S. 328 bis 340, betreffend die verschiedenen Wahlauswertungsverfahren bei der Verhältniswahl. Die meisten der auf diesen 12 eng bedruckten Seiten genannten Werke stammen aus der Zeit vor 1925.

Die Frage nach dem richtigen Verfahren bei der Verhältniswahl ist also nicht neu und betrifft keineswegs Deutschland allein. Bei der Entwicklung des Kommunalwahlrechts nahm Niedersachsen unter den deutschen Flächenländern in den letzten Jahrzehnten eine Pionierrolle ein, denn sein Landtag hat im Jahr 1977, als bundesweit sonst für Wahlen das Verfahren nach *d'Hondt* galt<sup>10</sup>, das Verfahren *Hare/Niemeyer* nicht nur für die Landtagswahlen<sup>11</sup>, sondern auch für die Kommunalwahlen eingeführt<sup>12</sup>. Hinsichtlich der Kommunalwahlen geschah dies ohne Vorbild im damals geltenden Bundes- und Landtagswahlrecht<sup>13</sup>. Die – soweit ersichtlich – erste Beurteilung einer gesetzlichen Regelung nach *Hare/Niemeyer* durch ein Verfassungsgericht in Deutschland – im Jahre 1977 – kam ebenfalls aus Niedersachsen<sup>14</sup>. Danach konnte der niedersächsische Landtag das Verfahren *Hare/Niemeyer* noch zweimal erneut einführen<sup>15</sup>, denn zwischendurch war er zweimal zu *d'Hondt* zurückgekehrt<sup>16</sup>. Der einschlägige Absatz im Niedersächsischen

- 10 Hierzu vgl. *Genßler*, S. 7, 52 (die dort für die Länder mit *Hare/Niemeyer* zitierten Vorschriften wurden erst nach 1977 – nach niedersächsischem Vorbild – eingeführt), S. 57. – Zum durch Sperrklausel und Quorum eingeschränkten Verfahren *Hare/Niemeyer* bei Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz von 1950 bis 1972 siehe Fn. 13 und unten zu 3.4.4.1 bei Fn. 333.
- 11 Art. 1 Nr. 4 b) und c) des Siebenten Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes vom 27.6.1977 (Nds. GVBl. S. 209).
- 12 Durch Art. 1 Nr. 10 des Fünften Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes vom 15.6.1977 (Nds. GVBl. S. 177).
- 13 Bei der Besetzung der Bundestagsausschüsse wurde das Verfahren *Hare/Niemeyer* schon seit 1970 angewendet (vgl. *Schindler*, S. 2081), worauf sich der Gesetzesentwurf der niedersächsischen Koalitionsfraktionen (Nds. LT-Drs. 8/2255 S. 5) berief. *Hare/Niemeyer* galt auch von 1950 bis 1972 für die Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz: BVerfG, Beschl. vom 11.10.1972, BVerfGE 34, 81, 84 f.
- 14 NdsStGH, Urt. vom 20.9.1977, Nds.StGHE 1, 335. – Das BVerfG ist im Urt. vom 11.10.1972 auf das bei der angefochtenen rheinland-pfälzischen Landtagswahl geltende Verfahren *Hare/Niemeyer* nicht eingegangen: BVerfGE 34, 81 ff.
- 15 1987 durch Art. 2 Nr. 11 a) und b) des Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften für Landtags- und Kommunalwahlen vom 26.11.1987 (Nds. GVBl. S. 214); ferner 2006 durch Art. 1 Nr. 39 des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes vom 31.1.2006 (Nds. GVBl. S. 44).
- 16 1984 durch Art. 2 Nr. 9 b) des Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes und des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes vom

Kommunalwahlgesetz – § 36 Abs. 2 – ist damit in 30 Jahren zwischen zwei Versionen fünfmal geändert worden. Aus diesem Grunde kann die niedersächsische Entwicklung als Beispiel für Begründung und Auswirkung der betrachteten Verfahren dienen.

Es fällt auf, dass diese wiederholten Änderungen in Niedersachsen seit 1977 weitgehend mit der Struktur der jeweiligen Regierungsmehrheit im Landesparlament zusammenhingen. Bei Koalitionsregierungen aus einer großen und einer kleinen Partei führte der Landtag für die Kommunalwahlen – mit einer technisch bedingten Ausnahme<sup>17</sup> – das Verfahren *Hare/Niemeyer* ein, behielt es bei oder kehrte zu ihm zurück, und dies sowohl bei einer Koalition aus CDU und FDP<sup>18</sup> als auch bei einer solchen aus SPD und „Grün“<sup>19</sup>. Dagegen kehrten Landtage mit einer absoluten Sitzmehrheit entweder der CDU<sup>20</sup> oder der SPD<sup>21</sup> für die Kommunalwahlen bis auf eine vorübergehende Ausnahme<sup>22</sup> stets zum Verfahren *d'Hondt* zurück.

---

20.12.1984 (Nds. GVBl. S. 285); ferner 1995 durch Art. 1 Nr. 15 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes vom 20.11.1995 (Nds. GVBl. S. 434).

- 17 Die ab 9.7.1986 (kurz vor der Kommunalwahl im September 1986) in Niedersachsen gebildete Koalition aus CDU und FDP im Landtag der 11. Wahlperiode machte die mit dem Gesetz von 1984 bewirkte Änderung auf *d'Hondt* für diese Kommunalwahl nicht mehr rückgängig, jedoch im Jahr 1987 für die dann folgende.
- 18 In der 8. Wahlperiode seit 19.1.1977: *Hare/Niemeyer* seit Juni 1977 (siehe Fn. 12), in der 11. Wahlperiode ab Juli 1986: *Hare/Niemeyer* ab 1987 (siehe Fn. 15) und in der 15. Wahlperiode ab 4.3.2003: *Hare/Niemeyer* ab 2006 (siehe Fn. 15); beibehalten in der 16. Wahlperiode ab 26.1.2008.
- 19 Die in der 12. Wahlperiode – ab 21.6.1990 – gebildete Koalition aus SPD und Grünen behielt *Hare/Niemeyer* bei. Die für die 17. Wahlperiode Anfang 2013 gebildete Regierungskoalition aus SPD und Grünen hat bisher gegenüber dem geltenden Verfahren *Hare/Niemeyer* keine Änderungsabsichten zu erkennen gegeben.
- 20 In der 10. Wahlperiode ab 23.6.1982: *d'Hondt* seit 1984 (siehe Fn. 16).
- 21 In der 13. Wahlperiode ab 2.6.1994: *d'Hondt* seit 1995 (siehe Fn. 16). In der 14. Wahlperiode (ab 31.3.1998), in der die SPD weiterhin keinen Koalitionspartner brauchte, blieb es bei *d'Hondt*.
- 22 Die Alleinregierung der CDU in der 9. Wahlperiode ab 29.6.1978 führte zunächst zu keiner Änderung.

Daher kann (mit der einzigen Ausnahme der 9. Wahlperiode) für das Kommunalwahlrecht in Niedersachsen folgende Regel formuliert werden: Bei Regierung aus einer Partei wurde seit 1977 für die Kommunalwahlen „*d'Hondt*“ vorgeschrieben beziehungsweise dieses Verfahren bestehen gelassen, bei einer Regierungskoalition unter Beteiligung einer kleinen Fraktion wurde für die nächste Kommunalwahl „*Hare/Niemeyer*“ vorgeschrieben beziehungsweise dieses Verfahren bestehen gelassen.

Diese Regelmäßigkeit führt zu der Vermutung, dass die „großen“ Parteien im Landtag das für sie auch auf Kommunalebene günstigere Verfahren nach *d'Hondt* bevorzugten und auch wieder einführten, wenn und solange nicht eine kleine Partei als Koalitionspartner das Verfahren nach *Hare/Niemeyer* durchsetzte<sup>23</sup>. Äußerungen der Abgeordneten in den öffentlichen Sitzungen des Landtags belegen, dass die Einführung des Verfahrens *Hare/Niemeyer* aus der Sicht der großen Parteien der Preis für eine Koalition mit einer kleineren Partei war. Teils wurde dies von Abgeordneten der größeren Oppositionspartei der größeren Koalitionspartei vorgeworfen<sup>24</sup>, teils erklärten Abgeordnete der größeren oder der kleineren Regierungspartei selbst, hier nur mit Rücksicht auf eine abgeschlossene Koalitionsvereinbarung zu handeln<sup>25</sup>. Dies kulminierte

- 
- 23 Solche Überlegungen lagen auch im Bundestag nicht fern, als 1985 *Hare/Niemeyer* für die Bundestagswahlen eingeführt wurde: BT-Abg. Krey, 120. Sitzung der 10. Wahlperiode, Sten.Ber. Bd. 131, S. 8938; Schreiber, NJW 1985 S. 1433, 1437, 1438; Hans Meyer, HStR III, § 46, Fn. 208: „Der Druck ging von der FDP aus.“ So war es auch in Bayern bei der Einführung von *Hare/Niemeyer* in das Kommunalwahlgesetz: Deubert, BayVBl. 2012 S. 106 f. – Ganz allgemein sind Fragen des Wahlrechts und des Wahlsystems auch immer Machtfragen: D. Nohlen, JöR, n.F. Band 62 (2014), S. 11, 18 ff.
  - 24 Abg. Bosse (SPD) in der 68. Plenarsitzung des Nds. Landtags der 8. Wp. am 24.5.1977, Sten. Ber. Sp. 6579 bis 6581: Nur Rücksicht auf den Koalitionspartner FDP; Abg. Milde (SPD), 36. Plenarsitzung des Nds. Landtags der 11. Wp. am 11.11.1987, Sten.Ber. S. 3471; Abg. Wörmer-Zimmermann (SPD), 79. Plenarsitzung des Nds. Landtags der 15. Wp. am 25.1.2006, Sten.Ber. S. 9088.
  - 25 Abg. Hedergott (FDP) in der 68. Plenarsitzung des Nds. Landtags der 8. Wp. am 24.5.1977, Sten.Ber. Sp. 6595; Gesetzentwurf der Fraktionen CDU und FDP im Nds. Landtag, Drs. 11/60 S. 2; Abg. Rebkopf (FPD), 36. Plenarsitzung der 11. Wp. des Nds. Landtags am 11.11.1987, Sten.Ber. S. 3472 f.; Abg. Isernhagen (CDU), 36. Plenarsitzung der 11. Wp. des Nds. Landtags am

in folgenden Bewertungen von Abgeordneten in öffentlichen Landtagssitzungen: „*Solange man allein regiert, gilt das Verfahren nach dem alten d'Hondt. Wehe aber, man hat einen Koalitionspartner. Auch wir kennen dieses Problem.*“<sup>26</sup> – und: „*Ich möchte etwas ironisch anmerken: Man könnte in das Gesetz hineinschreiben: Gibt es eine Regierungskoalition aus großem und kleinem Partner, dann gilt das eine, sollte es anders sein, dann gilt das andere.*“<sup>27</sup>

Übrigens erfassten die Änderungen in Niedersachsen von 1977 und 1984 auch die Bestimmungen über die Landtagswahl. Seitdem jedoch beließ es der niedersächsische Gesetzgeber für seine eigene Wahl in § 33 Abs. 5 NLWG bei *d'Hondt*. Auch die 2003 in Hannover gebildete Koalition aus CDU und FDP verzichtete darauf, den von ihr 2006 im Kommunalwahlrecht vollzogenen erneuten Systemwechsel auf *Hare/Niemeyer* auf das Landtagswahlrecht zu erstrecken, und blieb auch nach 2008 insoweit bei *d'Hondt*. Eine ironische Pointe dazu ist, dass nach der niedersächsischen Landtagswahl vom Januar 2013 diese Koalition mit *Hare/Niemeyer* weiter hätte die Regierung stellen können, mit *d'Hondt* aber in die Opposition musste<sup>28</sup>.

---

11.11.1987, Sten.Ber. S. 3476; so auch die Beiträge der Abg. Oppermann und Rehkopf im Bericht der Enquete-Kommission zur Überprüfung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts vom 6.5.1994, Nds. LT-Drs. 12/6260 S. 108.

- 26 Abg. Biallas (CDU), in der 58. Plenarsitzung des Nds. Landtags der 15. Wp. am 20.4.2005, Sten.Ber. S. 6506.
- 27 Abg. Hiebing (CDU), 79. Plenarsitzung des Nds. Landtags der 15. Wp. am 25.1.2006, Sten.Ber. S. 9089 f. – In diesem Sinne äußerte sich Hubert Meyer schon 1999: DVBl 1999 S. 1276 (Anmerkung zum Urt. des VerfGHNRW vom 6.7.1999, DVBl 1999 S. 1271).
- 28 Von 3 297 411 gültigen, nicht durch die 5%-Sperrklausel von der Sitzzuteilung ausgeschlossenen Zweitstimmen erhielten die CDU 1.287.549, die SPD 1.165.419, die FDP 354.970 und die Grünen 489.473. Nach dem gemäß § 33 Abs. 5 Landeswahlgesetz maßgebenden Verfahren *d'Hondt* erhielten von 137 Sitzen die CDU 54, die SPD 49, die FDP 14 und die Grünen 20 ([www.nls.niedersachsen.de/LW2013/Landtagswahl\\_2013.html](http://www.nls.niedersachsen.de/LW2013/Landtagswahl_2013.html)). Mit 69 Sitzen konnte „Rot-Grün“ die Regierung bilden, „Schwarz-Gelb“ ging mit 68 Sitzen in die Opposition. Dasselbe Zweitstimmenverhältnis hätte – fiktiv – mit *Hare/Niemeyer* zu folgender Sitzverteilung geführt: CDU 54 Sitze, SPD 48 Sitze, FDP 15 Sitze und

Die dargestellten gesetzgeberischen Eingriffe in das Kommunalwahlrecht betrafen keineswegs nur mathematische oder verwaltungstechnische Details – mögen sie auch unanschaulich und auf Anhieb schwer zu verstehen sein. Es ging dabei ersichtlich auch um handfeste parteipolitische Interessen. Solche Operationen finden immerhin an dem für die kommunale Demokratie zentralen Organ, nämlich der kommunalen Vertretung, statt und greifen mit Änderungen des Wahlrechts gewissermaßen in deren Geburtsvorgang ein, der sich mit der Kommunalwahl als zentralem Legitimationsvorgang periodisch wiederholt. So wie das Wahlrecht das Kernstück des Staatsrechts und das Bundeswahlgesetz unterhalb der Verfassungsebene das wichtigste Gesetz ist<sup>29</sup>, betreffen die Regeln über die Kommunalwahlen die eigentliche Substanz der kommunalen Selbstverwaltung.

Veranlasst haben diese Untersuchung – neben der offensichtlichen politischen Bedeutung und dem parteipolitischen Einschlag der Verfahrenswahl – praktische Erfahrungen des Verfassers mit den Verfahren, neuere Stimmen zu ihrer verfassungsrechtlichen Würdigung<sup>30</sup> und Aussagen des Bundesverfassungsgerichts in seinen neueren Urteilen zu den Überhangmandaten<sup>31</sup>. Im Folgenden wird zunächst eine genauere Beschreibung der drei im Titel genannten, in Deutschland üblichen Verfahren und ihrer Unterschiede gegeben (1.) und ihren Auswirkungen in der kommunalen Praxis – mit Blick auf niedersächsische Besonderheiten – nachgegangen (2.). Vor diesem Hintergrund sollen die Bestimmungen für das Kommunalwahlrecht auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft werden (3.).

---

die Grünen 20 Sitze. Damit hätte „Schwarz-Gelb“ mit 69 Sitzen vor 68 Sitzen für „Rot-Grün“ die Mehrheit gehabt.

29 Ipsen, DVBl 2013 S. 265.

30 Dazu siehe unten zu 3.4.1.

31 BVerfG, Urt. vom 3.7.2008, BVerfGE 121, 266, und BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316 ff.

Folgende Begriffe werden in dieser Untersuchung verwendet:

**Basisverteilung** steht für die sich aus den ganzen Zahlen der **Idealverteilung** ergebenden Sitze. Bei manchen Autoren wird diese Größe „Grundverteilung“ genannt<sup>32</sup>.

**Divisor** ist der Quotient aus Gesamtstimmenzahl und Mandatszahl (zum Netto-Divisor siehe dort).

**Erfolgswert** ist der Quotient aus Sitzen der Liste durch ihre Stimmenzahl, der Anschaulichkeit halber mit 1.000.000 multipliziert, und ist der Kehrwert des **Mandatspreises**.

**Gruppierung** bedeutet Fraktion und/oder Gruppe in Parlamenten und in kommunalen Vertretungen.

**Idealverteilung** ist eine – fast immer hypothetische – Aufteilung der Sitze auf die Listen genau entsprechend dem Verhältnis ihrer Stimmen. Sie ergibt sich durch Division der Stimmenzahlen jeder Liste durch den **Divisor**.

**Liste** steht kurz für Wahlvorschlag, also auch für einen Wahlvorschlag mit nur einem einzelnen Bewerber<sup>33</sup>.

**Mandatspreis**<sup>34</sup> bedeutet den nach endgültiger Sitzzuteilung für die Listen jeweils resultierenden Quotienten aus Stimmen der Liste durch Sitze der Liste und ist der Kehrwert des **Erfolgswertes**.

**Netto-Divisor:** Dieser Wert ergibt sich für jede Liste, wenn man den für die Zahl der ihr zugeteilten Sitze geltenden **Schwellenwert** durch diese Sitzzahl teilt, und ist genauso hoch wie oder geringer als der **Divisor**. Bei dem Verfahren *d'Hondt* ist der Netto-Divisor identisch mit der *d'Hondt'schen* Höchstzahl bei der letzten Sitzzuteilung nach diesem Verfahren.

**Schwellenwert** ist die Stimmenzahl einer Liste, die nach dem angewendeten Verfahren genügt hätte, um der Liste die ihr zugeteilte Zahl an Mandaten zu verschaffen.

---

32 Müller, S. 73; Genßler, S. 42 und 48.

33 Das ist in Niedersachsen nach § 21 Abs. 1 NKWG möglich.

34 Auch BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 354, spricht vom „Preis“ für ein Mandat; ähnlich Müller, S. 74.

**Sperrklausel** ist eine Verfassungs- oder Gesetzesvorschrift, die alle Listen mit einer Stimmenzahl unter einem bestimmten Anteil an der Gesamtzahl gültiger Stimmen von der Sitzverteilung ausschließt.

**Teiler** ist die Zahl, durch welche die Stimmenzahl einer Liste zu teilen ist, um auf die Höchstzahlen für die Verfahren *d'Hondt* und *Sainte-Laguë* zu kommen.

**Test nach d'Hondt** ist die Kontrolle, ob nach Verteilung aller Sitze der Erfolgswert jeder Liste, multipliziert mit den Stimmenzahlen jeder anderen Liste, für keine Liste gegenüber der bereits zugeteilten Zahl ein zusätzliches Mandat ergeben würde (weniger Mandate sind dabei durchaus möglich).

**Verhältniswahl-Klausel** bedeutet eine Verfassungsvorschrift mit Erwähnung des Begriffs Verhältniswahl.

**Zahlenbruchteile** ergeben sich für jede Liste durch Subtraktion der Basisverteilung von der Idealverteilung.

# 1. Darstellung und Vergleich der Verfahren *d'Hondt*<sup>35</sup>, *Hare/Niemeyer*<sup>36</sup> und *Sainte-Laguë* (bzw. *Sainte-Laguë/Schepers*)<sup>37</sup>

## 1.1 Gesetzliche Beschreibungen der Verfahren und Rechenbeispiele

Hinzuweisen ist auf gesetzliche Regelungen bei allen Verfahren: Wenn vor der Zuteilung des letzten Sitzes zwei Wahlvorschläge „gleichauf“ sind, ist dafür das Los zu ziehen. Weil insoweit kein Unterschied zwischen den Verfahren besteht, wird auf diese Losentscheidung im Folgenden nicht eingegangen.

### 1.1.1 Das Höchstzahlverfahren nach *d'Hondt* (Divisormethode mit Abrundung)<sup>38</sup>

Die von 1995 bis 2006 geltende niedersächsische Vorschrift für das Verfahren *d'Hondt* bei den Kommunalwahlen – § 36 Abs. 2

---

35 Zum Verfahren *d'Hondt*: *Braunias*, 2. Band (mit Übersicht über in- und ausländische Gesetzgebung und Schrifttum), S. 199, 213; *Genßler*, mit mathematischer Fundierung und Diskussion: S. 53 ff., 124 ff.; zur Kritik: *Genßler*, S. 245 ff.; *Kopfermann*, S. 124 ff., *Behnke*, Das Wahlsystem, S. 115 ff.; *Strelen*, § 6, Rn. 8 f., mit umfangreichen Nachweisen zu Rechtsprechung und Schrifttum der letzten Jahrzehnte.

36 Zum Verfahren *Hare* bzw. *Hare/Niemeyer*: *Braunias*, 2. Band, S. 209 f., 213; *Genßler*, S. 47 ff., 199 ff.; *Schreiber*, NJW 1985 S. 1433, 1437 (Fn. 23); *Behnke*, Das Wahlsystem, S. 126 f.; *Strelen*, § 6, Rn. 10 ff.; zur Kritik *Genßler*, S. 247 ff.; *Kopfermann*, S. 110 ff.

37 Zu diesen Verfahren: *Braunias*, 2. Band, S. 216, *Genßler*, S. 57 ff., 207 ff., *Behnke*, Das Wahlsystem, S. 144; *Strelen*, § 6, Rn. 17 ff.

38 Kennzeichnung nach *Pukelsheim*, KritV 2000 S. 76, 77, Fn. 1.

Satz 1 des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes (NKWG) in der Fassung vom 18. Januar 1996 (Nds. GVBl. S. 5) – lautete:

*„Die im Wahlgebiet zu vergebenden Sitze werden auf die Wahlvorschläge in der Reihenfolge der Höchstzahlen verteilt, die sich durch Vollrechnung, Halbteilung, Drittteilung usw. der Zahlen der auf sie abgegebenen Stimmen ergeben.“*

Die hier vorgeschriebene Verfahrensweise entspricht exakt dem von *Victor d'Hondt* im Jahre 1885 beschriebenen Modell<sup>39</sup>. Zum besseren Verständnis sei in Tabelle 1 ein reales Kreiswahlergebnis aus dem Jahre 2001<sup>40</sup> für einen niedersächsischen Kreistag (damals 43 Sitze) – im Folgenden: Beispieldswahl 2001 – durchgerechnet. Dabei bezeichnen die in Klammern gesetzten Zahlen die Reihenfolge der Höchstzahlen und damit der Sitzzuweisung.

---

39 V. d'Hondt, Exposé du système pratique de représentation proportionnelle, adopté par le Comité de l'Association Réformiste Belge, Gand 1885, S. 16 f.; schon 1882 von demselben Autor: Système pratique et raisonné de représentation proportionnelle, Bruxelles 1882. – Den Zugang zu diesen in deutschen Bibliotheken sehr seltenen Schriften verdankt der Verfasser der Universitätsbibliothek Tübingen (Signatur: Ec 630 – AF).

40 Landkreis Uelzen, vom 9.9.2001; Auskunft der Kreisverwaltung.

Tabelle 1: Beispieldswahl 2001 nach d'Hondt

Liste	CDU	SPD	Grüne	FDP	UWG	REP	PDS
Stimmen	69367	50255	10357	4779	4624	1459	1084
: 1	69367	(1)	10357	(11)	4779	(27)	4624
: 2	34683,5	(3)	25127,5	(4)	5268,5	(24)	2312
: 3	23122,3	(5)	16751,7	(7)	3512,3	(38)	
: 4	17341,8	(6)	12563,8	(9)	2634,3		
: 5	13873,4	(8)	10051	(12)			
: 6	11561,7	(10)	8375,8	(15)			
: 7	9909,6	(13)	7179,3	(17)			
: 8	8670,9	(14)	6281,9	(20)			
: 9	7707,4	(16)	5583,9	(22)			
: 10	6936,7	(18)	5025,5	(25)			
: 11	6306,1	(19)	4568,6	(30)			
: 12	5780,6	(21)	4187,9	(32)			
: 13	5335,9	(23)	3865,8	(34)			
: 14	4954,8	(26)	3589,6	(37)			
: 15	4624,5	(28)	3350,3	(40)			
: 16	4335,4	(31)	3140,9	(43)			
: 17	4080,4	(33)	2956,2				
: 18	3853,7	(35)					
: 19	3650,9	(36)					
: 20	3468,4	(39)					
: 21	3303,2	(41)					
: 22	3153,0	(42)					
Sitz:	22	3016,0					
		16	3	1	-	-	-

Veranschaulichen kann man sich diesen sehr abstrakten Rechenvorgang so<sup>41</sup>: Es wird eine bestimmte Zahl unteilbarer Objekte (= Mandate) an eine bestimmte Zahl von Interessenten (= Listen) verkauft, die alle ganz verschiedene Summen (= gültige Wählerstimmen) für den Kauf zur Verfügung haben. Bedingung ist, dass alle Einzelobjekte verkauft werden und für alle ein einheitlicher Preis gezahlt wird (= letzte zum Zuge kommende Höchstzahl, im Beispielsfall 3140,9 Stimmen). Weitere Bedingung ist dabei, dass kein Interessent nach Durchführung des Verkaufs noch diesen Preis oder mehr in der Tasche hat (= Reststimmen), sondern weniger oder nichts. Im Beispielsfall der Tabelle 1 haben die Listen nach der Sitzzuteilung die in Tabelle 2 gezeigten Reststimmen:

*Tabelle 2: Reststimmen bei der Beispielswahl nach Verteilung gemäß d'Hondt*

Liste	CDU	SPD	Grüne	FDP	UWG	REP	PDS	Summe
Reststimmen	266,4	----	1114,2	1638,1	1483,1	1459	1084	7044,8

### 1.1.2 Die Quotenmethode mit Ausgleich nach größten Resten<sup>42</sup> (Hare/Niemeyer)

Die gegenwärtig für die Kommunalwahlen in Niedersachsen geltende Bestimmung mit dem Verfahren *Hare/Niemeyer* – § 36 Abs. 2 und 3 NKWG – lautet:

„(2) 1. Die im Wahlgebiet zu vergebenden Sitze werden nach Maßgabe der Sätze 2 bis 5 auf die Wahlvorschläge verteilt. 2. Die Zahl der gültigen Stimmen, die ein Wahlvorschlag erhalten hat, wird mit der Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze vervielfacht und durch die Zahl der gültigen Stimmen für alle Wahlvorschläge geteilt. 3. Jeder Wahlvorschlag erhält zunächst so viele Sitze, wie ganze Zahlen auf ihn entfallen. 4. Die weiteren noch zu vergebenden Sitze sind den Wahlvorschlägen in der Reihenfolge der höchsten Zahlenbruchteile zuzuteilen.“ 5. ... 6. ...

„(3) 1. Erhält bei der Verteilung der Sitze nach Absatz 2 der Wahlvorschlag einer Partei oder Wählergruppe, der mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat, nicht mehr als die Hälfte der insgesamt zu vergebenden Sitze, so wird ihm von

41 Ähnlich wie hier: Riedwyl/Steiner, Comparative Politics, Vol. 27, No. 3 (April 1995), S. 357, 365; Carnal/Riedwyl, Spektrum der Wissenschaft 09/2002, S. 80; Behnke, Das Wahlsystem, S. 116 ff, nach den Vorgenannten.

42 Kennzeichnung nach Pukelsheim, KritV 2000 S. 76, 77, Fn. 1.

den nach Zahlenbruchteilen zu vergebenden Sitzen abweichend von Absatz 2 Sätze 4 und 5 vorab ein weiterer Sitz zugeteilt. 2. Die weiteren zu vergebenden Sitze werden nach Absatz 2 Sätze 4 und 5 zugeteilt.“

Die Beispielswahl 2001 ist in Tabelle 3 fiktiv gemäß der soeben zitierten Vorschrift und damit nach Hare/Niemeyer gerechnet.

Tabelle 3: Beispielswahl 2001 nach Hare/Niemeyer

Liste	CDU	SPD	Grüne	FDP	UWG	REP	PDS	Summe
gültige Stimmen	69367	50255	10537	4779	4624	1459	1084	142105

Die gültigen Stimmen jeder Liste sind mit der Sitzzahl (43) zu multiplizieren und durch die Gesamtstimmenzahl (142105) zu teilen. Das ergibt:

ganze Zahlen	20	15	3	1	1	---	---	40
Zahlenbruchteile	0,9900	0,2068	0,1884	0,4461	0,3992	0,4415	0,3280	3,0

Mit den ganzen Zahlen (Basisverteilung) sind nur 40 Sitze vergeben. Die höchsten Zahlenbruchteile haben CDU, FDP und REP. Damit ergibt sich die Sitzverteilung:

Sitze	21	15	3	2	1	1	---	43
-------	----	----	---	---	---	---	-----	----

Vergleichbar mit d'Hondt und anschaulich machen lässt sich dieser Rechenvorgang so<sup>43</sup>: Auch hier wird eine bestimmte Zahl unteilbarer Objekte (= Mandate) an eine bestimmte Zahl von Interessenten (= Listen) verkauft, die alle ganz verschiedene Summen (= gültige Wählerstimmen) für den Kauf zur Verfügung haben. Bedingung ist, dass alle Einzelobjekte verkauft werden. Für eine erste Runde (Basisverteilung) wird ein einheitlicher Preis ermittelt, indem die Summe aller bei den Interessenten vorhandenen Stimmen durch die Zahl der Mandate geteilt wird (das sind im gerade gerechneten Beispiel  $142105 : 43 = 3304,8$  Stimmen). Zu diesem Preis werden die danach möglichen Verkäufe durchgeführt (diese Runde entspricht der Zuteilung der Sitze auf die ganzen Zahlen nach § 36 Abs. 2 Satz 3 NKWG)<sup>44</sup>. Fast immer werden dabei ein, zwei oder

---

43 Wie hier: Behnke, Das Wahlsystem, S. 140.

44 Die gesetzliche Formel „M <Mandate für einen Wahlvorschlag> = W <Stimmen für diesen Wahlvorschlag> x G <Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze> : S <Stimmen für alle Wahlvorschläge“ schreibt die Multiplikation mit dem Kehrwert des Divisors vor. Das ist mathematisch dasselbe wie die Division durch

mehrere Objekte übrig bleiben, und die Interessenten haben noch Stimmen in verschiedener Höhe (entspricht den Zahlenbruchteilen) übrig; diese sind für das Beispiel in Reststimmen in **Tabelle 4** ausgedruckt.

*Tabelle 4: Reststimmen bei der Beispielswahl nach Verteilung gemäß Hare/Niemeyer*

Liste	CDU	SPD	Grüne	FDP	UWG	REP	PDS	Summe
Reststimmen	3271,7	683,5	622,7	1474,2	1319,2	1459	1084	9914,3

In einer zweiten Runde werden – soweit nicht die Mehrheitsgarantie nach § 36 Abs. 3 NKWG zum Zuge kommt – die restlichen Objekte nacheinander vergeben an die Listen mit den meisten restlichen Stimmen (das sind im Beispiel die CDU mit 3271, die FDP mit 1474 und REP mit 1459). Somit ergeben sich „Preise“, die sich untereinander und von dem in der ersten Runde gültigen unterscheiden.

Bei der Beispielswahl 2001 unterscheiden sich die Ergebnisse nach *d'Hondt* (Tabelle 1) und *Hare/Niemeyer* (Tabelle 3) um zwei Sitze: Mit *Hare/Niemeyer* hätten CDU und SPD je einen Sitz weniger und FDP und „Republikaner“ (REP) je einen mehr gehabt.

### 1.1.3 Divisorverfahren mit Standardrundung<sup>45</sup> (Verfahren *Sainte-Laguë bzw. Sainte-Laguë/Schepers*)

Dieses Verfahren hat in Deutschland in den letzten Jahren an Boden gewonnen. Es wurde in den USA für die Verteilung der Sitze im Repräsentantenhaus auf die Bundesstaaten bereits 1832 entwickelt<sup>46</sup>, konnte sich aber in Europa gegen das Verfahren *d'Hondt* zunächst nicht durchsetzen. Dagegen hebt es sich von *Hare/Niemeyer* vorteilhaft ab, weil es gewisse jenem Verfahren anhaftende und sogleich darzustellende Anomalien und Paradoxa vermeidet. Seit 2001 ist

---

den Quotienten  $S : G$ , eben den Divisor. Das ist bei obiger Betrachtung der „Preis in der ersten Runde“. – Im Schrifttum wird dieser Quotient  $S : G$  auch als „Wahlzahl“ (*Braunias*, 2. Band, S. 209, 212 f.; *Kopfermann*, S. 97 f.) oder als „Verteilungszahl“ (*Genßler*, S. 124 f.) bezeichnet.

45 Kennzeichnung nach *Pukelsheim*, KritV 2000 S. 76, 77, Fn. 1.

46 Propagiert von *Webster*: *Balinski/Young*, S. 30 bis 32.

es für die Wahlen der Landtage bzw. Bürgerschaften in mehreren deutschen Ländern eingeführt worden<sup>47</sup>. Seit 2008 gilt dieses Verfahren auch für die Auswertung der Zweitstimmen bei den Bundestagswahlen<sup>48</sup>. Für die Verteilung der Bundestagsausschusssitze wird es schon seit 1980 angewendet<sup>49</sup>.

Für die Kommunalwahlen hat es in Deutschland zuerst der Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen aufgegriffen<sup>50</sup>. Die gesetzliche Beschreibung des Divisorverfahrens mit Standardrundung für die Kommunalwahlen in § 33 Abs. 2 Kommunalwahlgesetz NRW<sup>51</sup> lautet seit 2007 – übrigens ähnlich wie § 6 Abs. 2 Bundeswahlgesetz –:

*„(2) Von der gemäß § 3 in jedem Wahlgebiet zu wählenden Gesamtzahl von Vertretern wird die Zahl der erfolgreichen Wahlbezirksbewerber abgezogen, die als Einzelwahlbewerber aufgetreten oder von einer nach Absatz 1 Satz 2 nicht zu berücksichtigenden Partei oder Wählergruppe vorgeschlagen sind. Von der so gebildeten Ausgangszahl werden den am Verhältnisausgleich teilnehmenden Parteien und Wählergruppen nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung so viele Sitze zugeteilt, wie ihnen im Verhältnis der auf ihre Reserveliste entfallenen Stimmenzahlen zur Gesamtstimmenzahl nach Absatz 1 zustehen (erste Zuteilungszahl). Jede Partei oder Wählergruppe erhält so viele Sitze, wie sich nach Teilung ihrer Stimmen durch den Zuteilungsdivisor und anschließender Rundung ergeben. Der Zuteilungsdivisor ist so zu bestimmen, dass insgesamt so viele Sitze wie nach der Ausgangszahl auf die Reservelisten entfallen. Bei der Rundung sind Zahlenbruchteile unter 0,5 auf die darunter liegende Zahl abzurunden und Zahlenbruchteile ab 0,5 auf die darüber liegende Zahl aufzurunden. Kommt es bei Berücksichtigung von bis zu vier Stellen hinter dem Komma zu Rundungsmöglichkeiten mit gleichen Zahlenbruchteilen, entscheidet das vom Wahlleiter zu ziehende Los. Zur Ermittlung des Zuteilungsdivisors ist die Gesamtstimmenzahl durch die Ausgangszahl zu teilen. Falls nach dem sich so ergebenden Divisor bei Rundung insgesamt weniger Sitze als*

---

47 Nachweise bei Strelen, § 6, Rn. 18 (am Ende).

48 § 6 Abs. 2 Satz 2 bis 7 und Abs. 3 Bundeswahlgesetz, eingeführt durch Gesetz vom 17.3.2008 (BGBl. I S. 394).

49 Schindler, S. 2081.

50 Durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 9.10.2007 (GV. NRW S. 374).

51 Im Kommunalwahlgesetz in der Fassung vom 9.10.2007 (GV. NRW S. 374) war in § 33 Abs. 3 ein Mindestquotient (bei der Berechnung Listenstimmenzahl x Zahl der zu verteilenden Sitze : Gesamtstimmenzahl) von einem ganzen Sitz vorgesehen. Nachdem der VerfGHNRW diese Regelung durch Urt. vom 16.12.2008 (OVGE 51, 298 ff.) für verfassungswidrig erklärt hatte, hob der Landtag sie mit Gesetz vom 30.6.2009 (GV. NRW S. 372) auf.

nach der Ausgangszahl vergeben würden, ist der Divisor auf den nächstfolgenden Divisor, der bei Rundung die Ausgangszahl ergibt, herunterzusetzen; würden insgesamt mehr Sitze als nach der Ausgangszahl vergeben, ist der Divisor auf den nächstfolgenden Divisor, der bei Rundung die Ausgangszahl ergibt, heraufzusetzen.“

In § 33 Abs. 4 Kommunalwahlgesetz NRW<sup>52</sup> ist weiter geregelt, dass eine Liste mit mehr als der Hälfte der gültigen Stimmen vorab einen weiteren<sup>53</sup> Sitz (Zusatzmandat) erhält – also eine Mehrheitsgarantie wie bei *Hare/Niemeyer* in § 36 Abs. 3 NKWG.

Nach dieser nicht gerade leicht zu verstehenden Vorschrift ist die Beispielswahl 2001 in Tabelle 5 ausgerechnet. Die Ausgangszahl lautet 43, der Zuteilungsdivisor nach § 33 Abs. 2 Satz 7 ist  $142105 : 43 = 3304,7674$ .

Tabelle 5: Beispielswahl 2001 nach § 33 Abs. 2 Kommunalwahlgesetz NRW

Liste	CDU	SPD	Grüne	FDP	UWG	REP	PDS	Summe
gültige Stimmen	69367	50255	10537	4779	4624	1459	1084	142105
Quotient	20,9900	15,2086	3,1884	1,4461	1,3992	0,4415	0,3280	43
Sitze nach Rundung	21	15	3	1	1	0	0	41

Nach Rundung (§ 33 Abs. 2 Satz 3 und 5) ergeben sich – weil lediglich die CDU einen über 0,5 liegenden Bruchteil hat – nur 41 Sitze und damit 2 weniger als die Ausgangszahl. Gemäß § 33 Abs. 2 Satz 8 ist nun der Divisor herunterzusetzen. Gerechnet sei mit 3225:

52 2007 noch in Abs. 5, seit 2009 (siehe oben Fn. 51) in Abs. 4. Zur Begründung berief sich der Gesetzentwurf der Landesregierung auf das Bundeswahlgesetz, das eine solche Klausel enthält: NRW-LT-Drs. 14/3977 S. 46.

53 Dazu kritisch *Pukelsheim*, DVBl 2008 S. 889, 897.

## 1 | Darstellung und Vergleich der Verfahren

---

Liste	CDU	SPD	Grüne	FDP	UWG	REP	PDS	Summe
gültige Stimmen	69367	50255	10537	4779	4624	1459	1084	142105
Quotient	21,5091	15,5829	3,2673	1,4819	1,4338	0,4524	0,3361	44,0635
Sitze nach Rundung	22	16	3	1	1	0	0	43

Gemäß § 33 Abs. 2 Satz 3 ist durch den Zuteilungsdivisor (3225) zu teilen. Das ergibt:  
Bei der Rundung erhalten CDU und SPD einen zusätzlichen Sitz, und mit den Sitzen nach Rundung ergibt sich die Ausgangszahl 43.

---

In Schleswig-Holstein lautet § 10 Abs. 2 Satz 2 des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes:

„Die (...) Sitze werden auf die Listenwahlvorschläge verteilt in der Reihenfolge der Höchstzahlen, die sich durch Teilung der für die Listenwahlvorschläge errechneten Gesamtstimmenzahlen durch 0,5 – 1,5 – 2,5 usw. ergeben....“

Auch hierfür ein Rechenbeispiel mit der schon bekannten Kreistagswahl 2001 in Tabelle 6.

Tabelle 6: Beispieldswahl 2001 nach Sainte-Lagu 

Liste	CDU	SPD	Grüne	FDP	UWG	REP	PDS
Stimmen	69367	50255	10537	4779	4624	1459	1084
: 0,5	138734	(1)	100510	(2)	9558	(14)	2168
: 1,5	46244,7	(3)	33503,3	(4)	7024,7	(21)	
: 2,5	27746,8	(5)	20102	(7)	4214,8	(33)	
: 3,5	19819,1	(8)	14358,6	(10)	3010,6		
: 4,5	15414,9	(9)	11167,8	(12)			
: 5,5	12612,2	(11)	9137,3	(17)			
: 6,5	10671,8	(13)	7731,6	(19)			
: 7,5	9248,9	(15)	6700,7	(22)			
: 8,5	8160,8	(18)	5912,4	(25)			
: 9,5	7301,8	(20)	5290	(27)			
: 10,5	6606,4	(23)	4786,2	(29)			
: 11,5	6031,9	(24)	4370	(32)			
: 12,5	5549,4	(26)	4020,4	(35)			
: 13,5	5138,3	(28)	3722,6	(38)			
: 14,5	4783,9	(30)	3465,9	(40)			
: 15,5	4475,3	(31)	3242,3	(42)			
: 16,5	4204,1	(34)	3045,8				
: 17,5	3963,8	(36)					
: 18,5	3749,6	(37)					
: 19,5	3557,3	(39)					
: 20,5	3383,8	(41)					
: 21,5	3226,4	(43)					
: 22,5	3083,0						
Sitz:	22						
					1	1	
							1

Die gesetzliche Regelung in Schleswig-Holstein entspricht der von André *Sainte-Laguë* gegebenen Beschreibung für das nach ihm benannte Verfahren, nur mit dem Unterschied, dass dort die Sitze in der Reihenfolge der Höchstzahlen verteilt werden, die sich durch Teilung der Stimmenzahlen durch 1, 3, 5, 7 usw. ergeben<sup>54</sup>. Die Teilerketten 1 / 3 / 5 usw. und 0,5 / 1,5 / 2,5 / 3,5 führen jedoch zu identischen Ergebnissen<sup>55</sup>, die – wenn man die Mehrheitsgarantie nach § 33 Abs. 4 Kommunalwahlgesetz NRW außer Betracht lässt – sich auch immer mit den Ergebnissen des Divisorverfahrens mit Standardrundung nach § 33 Abs. 2 Kommunalwahlgesetz NRW decken<sup>56</sup>. Eine Variante in der Berechnungsweise zu der nach *Sainte-Laguë* erdachte *Schepers*<sup>57</sup>. Danach werden nicht die Stimmenzahlen der Listen geteilt, sondern die Verhältnisse von Gesamtstimmenzahl und Listenstimmenzahlen multipliziert, und zwar mit 0,5 / 1,5 / 2,5 / 3,5 usw. Danach werden die Sitze in aufsteigender Reihe zugeteilt. Das ist, wie leicht zu erkennen, lediglich das gegenüber *Sainte-Laguë* „umgekehrte“ – mathematisch: reziproke bzw. in den Kehrwert gesetzte – Verfahren.

Wegen der Identität der Ergebnisse in allen drei Varianten<sup>58</sup> soll im Folgenden einheitlich vom Verfahren *Sainte-Laguë* die Rede sein. Um die oben für *d'Hondt* und *Hare/Niemeyer* versuchte Veranschaulichung aufzugreifen: Es wird für die Mandate für alle beteiligten Listen ein Preis gesucht, für jede Liste ist der Preis für ihr erstes Mandat aber nur so halb so groß. Bei der Beispielswahl 2001 wäre der „ganze“ Preis 3226,4 Stimmen, der „halbe“ Preis 1613,2 Stimmen. Bei der Beispielswahl 2001 weicht das Ergebnis nach *Sainte-Laguë* von dem nach *Hare/Niemeyer* ab und ist identisch mit dem nach *d'Hondt*.

---

54 A. *Sainte-Laguë*, La représentation proportionnelle et la Méthode des moindres carrés, in: Annales scientifiques de l'Ecole normale supérieure, 3<sup>ème</sup> série 27 (1910), S. 529, 532 f.; *Genßler*, S. 58; *Kopfermann*, S. 124.

55 *Kopfermann*, S. 125.

56 *Pukelsheim*, Allgemeines statistisches Archiv 84 (2000), S. 447, 448 f.; *Rühle*, ZParl 9 (1978), S. 405, 410; *Bebnke*, Das Wahlsystem, S. 144.

57 *Strelen*, § 6, Rn. 17; *Schindler*, S. 2085.

58 *Strelen*, § 6, Rn. 17; *Schindler*, S. 2085; *Pukelsheim*, Allgemeines Statistisches Archiv 84 (2000), S. 447, 448 f.

## 1.2 Ergebnisunterschiede der Verfahren

Die Unterschiede seien zunächst an konkreten Wahlergebnissen aufgezeigt. Herangezogen sind die Gesamtstimmenzahlen, die sich bei den Kreistagswahlen der Jahre 1972 bis 2011 im Landkreis Uelzen ergeben haben<sup>59</sup>. Dies waren 9 Wahlen, nach deren Ergebnissen zweimal (1972 und 1976) 37, dann fünfmal (bis 2001) 43 und 2006 und 2011 je 42 Kreistagssitze zu verteilen waren. Dabei schwankte die Zahl der Listen, die Mandate errungen haben, zwischen drei und acht. Fünf Wahlergebnisse waren nach *d'Hondt* und vier nach *Hare/Niemeyer* auszuwerten. Rechnet man fiktiv alle Wahlergebnisse nach dem jeweils anderen Verfahren, so ergeben sich folgende Unterschiede:

Im Ergebnis differieren diese beiden Verfahren in allen betrachteten Fällen um mindestens ein Mandat<sup>60</sup>. Das Verfahren *d'Hondt* verschafft meistens der stimmenstärksten, öfter auch der zweitstärksten Liste im Vergleich ein Mandat mehr, *Hare/Niemeyer* einer der „kleineren“ Listen vergleichsweise ein Mandat mehr. Das gilt auch für die Wahlen von 1976, 1981 und 1986, bei denen eine Liste 52,44 %, 55,05 % bzw. 51,11 % der gültigen Stimmen auf sich

59 Für diese Wahlen sind die Stimmenzahlen und die Sitzverteilungen nach allen drei Verfahren im Anhang 2 abgedruckt.

60 Demgegenüber ergab eine von der Landesregierung 1977 vor dem NdsStGH zitierte Modellrechnung für Kommunalwahlen, dass es zwischen *Hare/Niemeyer* und *d'Hondt* nur in 30 von 59 Wahlgebieten (vermutlich auf Ebene der Landkreise/kreisfreien Städte in Niedersachsen) zu Abweichungen gekommen wäre (NdsStGH, Urt. vom 20.9.1977, Nds.StGHE 1, 335, 344). Eine mögliche Erklärung hierfür wäre, dass damals in vielen Kommunen nur zwei Listen konkurrierten und sich in den Stimmenzahlen nicht allzu sehr unterschieden. Denn die Wahrscheinlichkeit von Differenzen zwischen den beiden Verfahren wächst – bei konstanter Zahl der zu verteilenden Sitze – mit der Zahl der bei der Verteilung zum Zuge kommenden Listen und mit den Abständen zwischen ihren Stimmenzahlen. Insbesondere „kleine“ (d. h. solche mit relativ geringen Stimmenzahlen) Listen erhöhen die Wahrscheinlichkeit von Ergebnisabweichungen zwischen den beiden Verfahren. Dies wird weiter unten (zu 1.3.) näher dargelegt. Außerdem überdeckt bei „knappen“ absoluten Mehrheiten und den 1977 vorgeschriebenen ungeraden Zahlen der zu verteilenden Sitze die Mehrheitsgarantie nach § 36 Abs. 3 NKWG die sonst bestehenden Ergebnisunterschiede der Verfahren.

vereinigen konnte. Bei der Beispielswahl 2001 beträgt die Differenz sogar zwei Mandate<sup>61</sup>; dort tritt dieser Effekt bei beiden „großen“ und bei zwei „kleinen“ Listen ein. Auch für die Wahl 2011 – dazu sogleich mehr – betrüge der Unterschied zwei Mandate.

Bezieht man in einen solchen Ergebnisvergleich das Verfahren nach *Sainte-Laguë* mit ein, so zeigt sich folgendes Bild: Bei den neun betrachteten Kreistagswahlen aus Uelzen wären die fiktiven Ergebnisse nach *Sainte-Laguë* für sechs Wahlen mit *Hare/Niemeyer* identisch. Für zwei Wahlen (1996 und 2001), bei denen mit *Hare/Niemeyer* besonders kleine Listen je einen Sitz gewannen, stimmt *Sainte-Laguë* mit *d'Hondt* überein. Für die Wahl 2006 ergibt sich mit *Sainte-Laguë* ein von beiden anderen Verfahren abweichendes Ergebnis: Die „größte“ Liste mit 44,06 % der Stimmen verliert gegenüber den beiden anderen Verfahren einen Sitz, die „zweitgrößte“ Liste mit 34,80 % der Stimmen behält den mit *d'Hondt* gegenüber *Hare/Niemeyer* gewonnenen Sitz, und eine „kleinere“ Liste mit 6,26 % Stimmenanteil behält den mit *Hare/Niemeyer* gegenüber *d'Hondt* gewonnenen Sitz. Drei andere „kleine“ Listen mit 7,35 %, 4,46 % und 2,64 % der Stimmen bleiben mit drei, zwei bzw. einem Sitz(en) bei allen Verfahren gleich. Auch das Verfahren *Sainte-Laguë* wäre also bei diesen Kreistagswahlen günstiger für die „Kleinen“, wenn auch etwas weniger deutlich als *Hare/Niemeyer*.

Die Ergebnisunterschiede der drei Verfahren bei sehr geringer Zahl der zu verteilenden Sitze zeigen sich bei den Wahlkreisstimmen der Wahlen zu den Hamburger Bezirksversammlungen. Zwei Ergebnisse davon sind im Anhang 3 dargestellt und durchgerechnet. Dort zeigt Tabelle 21 ein Beispiel, bei dem die drei Verfahren bei nur fünf zu verteilenden Sitzen zu drei unterschiedlichen Sitzverteilungen führen würden.

Eingehender sei das aktuellste Kreistagswahlergebnis (2011) im Landkreis Uelzen dargestellt, aufgrund dessen 42 Mandate zu verteilen waren. Bei dieser Wahl hätte die Anwendung des Verfahrens *Sainte-Laguë* dieselbe Sitzverteilung ergeben wie das nach

---

61 Dazu oben Tabellen 1 und 3.

dem geltenden Kommunalwahlrecht tatsächlich angewendete Verfahren *Hare/Niemeyer*. Tabelle 7 zeigt diese Mandatsverteilung, Tabelle 8 zum Vergleich die fiktive Verteilung nach *d'Hondt*.

Die Tabellen 7 und 8 sind aufgebaut wie folgt:

- A. gültige Stimmen
- B. Prozentanteil an gültigen Stimmen
- C. Idealverteilung (Zeile B x 42 : 126742)
- D. Sitze für die Listen (Tabelle 7 nach *Hare/Niemeyer* und *Sainte-Laguë*, Tabelle 8 nach *d'Hondt*)
- E. Erfolgswerte für die Listen (Zeile D : Zeile A), zur besseren Übersicht in Millionstel eines Mandats ausgedrückt und also mit 1 000 000 multipliziert. Aus Gründen der Abkürzung und der besseren Übersicht wird auf die Maßangabe „Millionstel eines Mandats“ im folgenden verzichtet und nur „Erfolgswert“ als Bezeichnung gewählt. – Die letzte Zahl der Zeile E unter „Summe“ zeigt den durchschnittlichen Erfolgswert für die Gesamtheit der Stimmen auf allen Listen (42: 126742).
- F. Mandatspreis (Zeile A : Zeile D); unter „Summe“ der durchschnittliche Mandatspreis. In Tabelle 8 ist der Mandatspreis gleichzeitig die jeweilige Höchstzahl mit der letzten Sitzzuteilung.

*Tabelle 7: Beispielswahl 2011 – Erfolgswerte und Mandatspreise bei der tatsächlichen Sitzverteilung nach Hare/Niemeyer (auch nach Sainte-Laguë)*

Liste	CDU	SPD	Grüne	UWG	FDP	KA39	RRP	EB	EB	Summe
A.	50282	39022	19535	9802	3801	2121	1868	178	133	126742
B.	39,67	30,79	15,41	7,73	3,00	1,67	1,47	0,14	0,10	99,98
C.	16,662	12,931	6,474	3,248	1,260	0,703	0,619	0,059	0,044	42,00
D.	17	13	6	3	1	1	1	---	---	42
E.	338,1	333,1	307,1	306,1	263,1	471,5	535,3	---	---	331,4
F.	2957,8	3001,7	3255,8	3267,3	3801	2121	1868	---	---	3017,7

*Tabelle 8: Beispielswahl 2011 – Erfolgswerte und Mandatspreise bei fiktiver Sitzverteilung nach d'Hondt*

Liste	CDU	SPD	Grüne	UWG	FDP	KA39	RRP	EB	EB	Summe
A.	50282	39022	19535	9802	3801	2121	1868	178	133	126742
B.	39,67	30,79	15,41	7,73	3,00	1,67	1,47	0,14	0,10	99,98
C.	16,662	12,931	6,474	3,248	1,260	0,703	0,619	0,059	0,044	42,00
D.	18	13	7	3	1	---	---	---	---	42
E.	358,0	333,1	358,2	306,1	263,1	---	---	---	---	331,4
F.	2793,4	3001,7	2790,7	3267,3	3801	---	---	---	---	3017,7

Die wesentlichen Unterschiede (und einige Übereinstimmungen) beider Sitzverteilungen zeigt **Tabelle 9**.

*Tabelle 9: Unterschiede Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë gegenüber d'Hondt*

Zelle	Eigenschaft	Tabelle 7	Tabelle 8
		Hare/Niemeyer bzw. Sainte-Laguë	d'Hondt
1	Sitze	je 1 mehr für KA39 und RRP	je 1 mehr für CDU und Grün
2	maximaler Erfolgswert auf:	Liste RRP mit 535,3	Liste Grüne mit 358,2
3	zweithöchster Erfolgswert auf:	Liste KA39 mit 471,5	Liste CDU mit 358,0
4	minimaler Erfolgswert auf:	Liste FDP mit 263,1	Liste FDP mit 263,1
5	zweitniedrigster Erfolgswert auf:	Liste UWG mit 306,1	Liste UWG mit 306,1
6	maximale Differenz der positiven Erfolgswerte	$535,3 - 263,1 = 272,2$	$358,2 - 263,1 = 95,1$
7	Listen ohne Mandat	2	4
8	Stimmen auf Listen ohne Mandat	311	4300
9	niedrigster Mandatspreis	$1868 : 1 = 1868$	$19535 : 7 = 2790,7$

Zur weiteren Verdeutlichung dieser Unterschiede sei mit **Tabelle 10** ein fiktives und höchst artifizielles Modell eingeführt, das jedoch die Auswirkungen der beiden Verfahren und ihre Unterschiede ohne Komplizierung durch mehr als zwei Listen<sup>62</sup> systematisch und

62 Bei mehr als zwei Listen können sich die Schwellenwerte für die Listen verschieben und Differenzen zwischen *Hare/Niemeyer* und *Sainte-Laguë* auftreten; im Prinzip bleiben die Unterschiede zwischen diesen beiden Verfahren und dem Verfahren *d'Hondt* aber bestehen.

idealtypisch zeigt. Um 10 Sitze sollen sich zwei Listen A und B bewerben, und sie erringen insgesamt 10 000 gültige Stimmen. Die Stimmen der Liste A sollen von der Stimmenzahl „1“ bis zu den Schwellenwerten wachsen, also bis zu den Stimmenzahlen, die nach *Sainte-Laguë* (SL) bzw. nach *d'Hondt* (dH) für das „erste“ oder das „nächste“ Mandat genügen, und die der anderen Liste B von der Stimmenzahl 9999 aus entsprechend schrumpfen. Gezeigt sind in *Tabelle 10* nur die Ergebnisse in der Nähe der Schwellenwerte beider Verfahren; dazwischen liegende Stimmenzahlen ergeben keine abweichenden Mandatsverteilungen, allerdings andere Erfolgswerte, die zwischen den Werten der das betreffende Intervall begrenzenden Zeilen liegen. Die Erfolgswerte, die sich für die jeweils angezeigte Stimmenzahl und Mandatsverteilung ergeben, sind wie in Tabellen 7 und 8 mit 1.000.000 multipliziert. Nach *Hare/Niemeyer* hätten sich – wie immer bei nur zwei an der Verteilung beteiligten Listen<sup>63</sup> – dieselben Werte wie nach *Sainte-Laguë* ergeben.

*Tabelle 10: Schwellenwerte und Erfolgswerte zweier Listen (A und B) mit Sainte-Laguë (SL) und d'Hondt (dH) nach Stimmenzahlen*

Stimmen		Mandate (SL)		Erfolgswerte (SL)		Mandate (dH)		Erfolgswerte (dH)	
A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
1	9999	0	10	0	1000,1	0	10	0	1000,1
499	9501	0	10	0	1052,5	0	10	0	1052,5
500	9500	Los: 0 oder 1	10 oder 9	0 2000	1052,6 947,4	0	10	0	1052,6
501	9499	1	9	1996	947,5	0	10	0	1052,7
909	9091	1	9	1100,1	990,0	0	10	0	1100,0
910	9090	1	9	1098,9	990,1	1	9	1098,9	990,1
1499	8501	1	9	667,1	1058,7	1	9	667,1	1058,7
1500	8500	Los: 1 oder 2	9 oder 8	666,7 1333,3	1058,8 941,2	1	9	666,7	1058,8
1501	8499	2	8	1332,4	941,3	1	9	666,2	1058,9
1818	8182	2	8	1100,1	977,8	1	9	550,1	1100,0
1819	8181	2	8	1099,5	977,9	2	8	1099,5	977,9

63 Genßler, S. 213.

Stimmen		Mandate (SL)		Erfolgswerte (SL)		Mandate (dH)		Erfolgswerte (dH)	
A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
2499	7501	2	8	800,3	1066,5	2	8	800,3	1066,5
2500	7500	Los: 2 oder 3	8 oder 7	800	1066,7	2	8	800	1066,7
2501	7499	3	7	1199,5	933,5	2	8	799,7	1066,8
2727	7273	3	7	1100,1	962,5	2	8	733,4	1100,0
2728	7272	3	7	1099,7	962,6	3	7	1099,7	962,6
3499	6501	3	7	857,4	1076,8	3	7	857,4	1076,8
3500	6500	Los: 3 oder 4	7 oder 6	857,1	1076,9	3	7	857,1	1076,9
3501	6499	4	6	1142,5	923,2	3	7	856,9	1077,1
3636	6364	4	6	1100,1	942,8	3	7	825,1	1100,0
3637	6363	4	6	1099,8	943,0	4	6	1099,8	943,0
4499	5501	4	6	889,1	1090,7	4	6	889,1	1090,7
4500	5500	Los: 4 oder 5	6 oder 5	888,9	1090,9	4	6	888,9	1090,9
4501	5499	5	5	1110,9	909,3	4	6	888,7	1091,1
4545	5455	5	5	1100,1	916,6	4	6	880,1	1099,9
4546	5454	5	5	1099,9	916,8	5	5	1099,9	916,8
4999	5001	5	5	1000,2	999,8	5	5	1000,2	999,8
5000	5000	5	5	1000	1000	5	5	1000	1000
5001	4999	5	5	999,8	1000,2	5	5	999,8	1000,2

Jenseits der Zeile für je 5000 Stimmen tauschen die Werte beider Listen die Plätze; so ergeben sich die Werte für Liste A bei 5455 Stimmen aus der Stimmenzahl für B.

Die Erfolgswerte in Tabelle 10 erreichen – mit wachsender Stimmenzahl betrachtet – ihre Maxima jeweils bei Erreichen des Schwellenwerts für das nächste Mandat und ihre Minima kurz vor Erreichen des nächsten Schwellenwerts. In Tabelle 11 sind die (maximalen und minimalen) Erfolgswerte nicht den Stimmenzahlen, sondern den Mandatszahlen zugeordnet.

Tabelle 11: Schwellenwerte, Erfolgswerte und Mandatspreise nach Mandatszahlen

A	B	C	D	E	F	G	H	J	K	L
1	500	910	2000	1099	500	910	667	550	1500	1818
2	1500	1819	1333	1100	750	910	800	733	1250	1364
3	2500	2728	1200	1100	833	909	857	825	1167	1212
4	3500	3637	1143	1100	875	909	889	880	1125	1136
5	4500	4546	1111	1100	900	909	909	917	1100	1091
6	5500	5455	1091	1100	917	909	923	943	1083	1061
7	6500	6364	1077	1100	929	909	933	963	1071	1039
8	7500	7273	1067	1100	938	909	941	978	1063	1023
9	8500	8182	1059	1100	944	909	947	990	1056	1010
10	9500	9091	1053	1100	950	909	1000	1000	1100	1100

Spalte A: Zahl der Mandate

Spalte B: entsprechende Schwellenwerte nach *Sainte-Laguë*

Spalte C: wie Spalte B, jedoch nach *d'Hondt*

Spalte D: Erfolgswert beim Schwellenwert für das jeweilige Mandat (das ist der höchste Erfolgswert innerhalb dieser Mandatsspanne) nach *Sainte-Laguë*

Spalte E: Wie Spalte D, jedoch nach *d'Hondt*

Spalte F: Dem Wert in Spalte D entsprechender Mandatspreis (Stimmenzahl durch Mandatszahl) nach *Sainte-Laguë*; gleichzeitig Netto-Divisor

Spalte G: Wie Spalte F, aber dem Wert in Spalte E entsprechend und nach *d'Hondt*

Spalte H: Niedrigster Erfolgswert innerhalb dieser Mandatsspanne (kurz vor Überschreiten des Schwellenwerts für das nächste Mandat) nach *Sainte-Laguë*

Spalte J: Wie Spalte H, jedoch nach *d'Hondt*

Spalte K: Dem Wert in Spalte H entsprechender Mandatspreis (Stimmenzahl durch Mandatszahl) nach *Sainte-Laguë*

Spalte L: Wie Spalte K, aber dem Wert in Spalte J entsprechend und nach *d'Hondt*.

### 1.3 Gemeinsame und unterschiedliche Eigenschaften der Verfahren

Die oben unter 1.1.1 bis 1.1.3 wiedergegebenen gesetzlichen Vorschriften entsprechen den mathematischen Ableitungen der drei Verfahren<sup>64</sup>. Daraus resultieren einige Aspekte, die zur näheren Cha-

64 Dazu unter mathematischem Blickwinkel: *Kopfermann*, S. 108 ff., mit einem veranschaulichenden Schema auf S. 129.

rakterisierung betrachtet werden sollen. Die in vielen Bundesländern für die Kommunalwahlen mit den Verfahren *Hare/Niemeyer* und *Sainte-Laguë* – und in Sachsen auch mit *d'Hondt* – geltende Mehrheitsgarantie wird erst später betrachtet<sup>65</sup>.

### 1.3.1 Begünstigung kleiner oder großer Listen

Der vorige Abschnitt (1.2) hat gezeigt, dass Unterschiede in der Mandatsverteilung bei Kommunalwahlen häufig sind und dabei die Verfahren *Hare/Niemeyer* und *Sainte-Laguë* meistens<sup>66</sup> günstiger sind für Listen mit relativ wenigen Stimmen, während das Verfahren *d'Hondt* mehr Sitze auf die „großen“ Listen verteilt. Und meist sind die Ergebnisse nach *Sainte-Laguë* gleich denen nach *Hare/Niemeyer* oder näher an diesen als an denen nach *d'Hondt*. So liest man es auch im einschlägigen Schrifttum<sup>67</sup>. Diese Erkenntnisse haben denn auch die eingangs dargestellte und je nach Fraktionsgröße unterschiedliche Wertschätzung der Verfahren in der Landes- und Bundespolitik veranlasst. Diesen Wirkungen der drei Verfahren und ihrer mathematischen Ursache gehen die folgenden Abschnitte nach.

---

65 Dazu ausführlich unten zu 2.5.

66 In bestimmten Konstellationen kann die Mehrheitsgarantie zum umgekehrten Effekt führen; dazu siehe unten zu 2.5.

67 Beispielhaft seien hier zitiert: *Lijphart*, S. 23; *Hans Meyer*, Kommunalwahlrecht, S. 427 f.; *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, S. 131 und 132, dort mit einem Zahlenbeispiel anhand der Bundestagswahl 1983; *Rauber*, NVwZ 2014 S. 626. Ausführlich hierzu: *Behnke*, Das Wahlsystem, S. 121 ff. – Ferner: BayVerfGH, Entsch. vom 24.4.1992, BayVerfGHE 45, 54, 64: Benachteiligung kleiner Parteien durch *d'Hondt*. – Anders anscheinend hinsichtlich *d'Hondt: Bull*, DVBl 2014 S.1213, Fn. 23, und HVerfG, Urt. vom 26.1.2015 – HVerfG 2/15 –; [www.justiz.hamburg.de/entscheidungen](http://www.justiz.hamburg.de/entscheidungen), S. 23, wo *Hare/Niemeyer* und *d'Hondt* gemeinsam als Verfahren mit geringeren Erfolgswertdifferenzen als *Sainte-Laguë* betrachtet werden; vielleicht hat dabei die Fehlberechnung für *Hare/Niemeyer* eine Rolle gespielt (dazu vgl. Anhang 3).

### 1.3.2 Aufrundende Verfahren

In der gesetzlichen Beschreibung des Verfahrens *Sainte-Laguë* in § 33 Abs. 2 Kommunalwahlgesetz NRW<sup>68</sup> trifft man auf die Begriffe „Standardrundung“, „Rundung“ und „abrunden“ sowie „aufrunden“. Satz 5 dieser Vorschrift erklärt es genau: Die Zahlenbruchteile der Idealverteilung<sup>69</sup> gleich oder über dem Wert 0,5 werden augerundet und ergeben dann – vorbehaltlich einer nach Satz 8 etwa notwendigen leichten Erhöhung oder Erniedrigung des Divisors – gegenüber der Basisverteilung ein zusätzliches Mandat; die Zahlenbruchteile darunter werden abgerundet, verfallen also.

Ganz ähnlich wird mit den Zahlenbruchteilen nach *Hare/Niemeyer* umgegangen, nur insofern vereinfacht, als auf die Grenze von 0,5 keine Rücksicht genommen wird, weshalb auch Zahlenbruchteile unter 0,5 zu einem weiteren Mandat führen können<sup>70</sup> oder solche über 0,5 nicht<sup>71</sup>. Während also *Hare/Niemeyer* ohne Rücksicht auf die Grenze von 0,5 in der Reihenfolge der Größe der Zahlenbruchteile „bedient“, „korrigiert“ *Sainte-Laguë* bei Nichterreichen oder Überschreiten der Mandatszahl bei der Grenze von 0,5 den Divisor und wiederholt die Rechnung, bis die Zahlenbruchteile „0,5 und darüber“ in der Zahl mit den noch zur Verfügung stehenden Sitzen übereinstimmen (so in Satz 8 von § 33 Abs. 2 Kommunalwahlgesetz NRW vorgeschrieben). Die „Ermäßigung“ in der „zweiten Runde“ – der „halbe Preis“ – beträgt also mit *Sainte-Laguë* nicht ungefähr, sondern genau die Hälfte des „ganzen Preises“, also der Zahl der für einen Sitz in der „ersten Runde“ erforderlichen Stimmen. Die Verfahren *Sainte-Laguë* und *Hare/Niemeyer* runden in

68 Wortlaut oben unter 1.1.3. bei Fn. 51.

69 In Tabelle 7 ist das die Listenstimmenzahl mal 42 durch 126742, wiedergegeben in Zeile C. In Tabelle 10 ist es die Listenstimmenzahl mal 10 durch 10000.

70 Oben zu 1.1.2. Bei der Beispieldswahl betrifft dies in Tabelle 3 die beiden Sitze für FDP und REP.

71 Bei den neun Uelzener Kreistagswahlen seit 1972 (siehe Anhang 2) waren bzw. wären nach *Hare/Niemeyer* bei vier Wahlen alle Zahlenbruchteile über 0,5 erfolgreich gewesen und alle darunter erfolglos. Bei vier Wahlen wären Bruchteile unter 0,5 zum Zuge gekommen (1991 sogar ein Wert von 0,39) und bei einer Wahl (2006) Bruchteile von 0,63 und 0,62 ohne Erfolg geblieben.

der „zweiten Runde“ gegenüber dem „ganzen Preis“ beide auf oder ab<sup>72</sup>. Dabei erscheint *Sainte-Laguë* gegenüber *Hare/Niemeyer* als ein im Prinzip ähnliches, aber von Zufälligkeiten befreites und damit den Proportionen der Listen näher kommendes Verfahren. Dies erklärt auch die meistens größere Nähe der Ergebnisse nach *Sainte-Laguë* zu denen nach *Hare/Niemeyer* und die meistens größeren Unterschiede zu denen nach *d'Hondt*<sup>73</sup>. Wenn in solchen Konstellationen nach Ermäßigung oder Erhöhung des Zuteilungsdivisors gemäß § 33 Abs. 2 Satz 8 Kommunalwahlgesetz NRW sich die Positionen der Zahlenbruchteile gegenüber denen nach der Idealverteilung verschieben, weichen die Ergebnisse nach *Sainte-Laguë* von denen nach *Hare/Niemeyer* ab.

Man kann die beiden Verfahren *Hare/Niemeyer* sowie *Sainte-Laguë* als aufrundende Verfahren bezeichnen und dem Verfahren *d'Hondt* gegenüberstellen, das nicht aufrundet. Wenn die Summe der ganzen Zahlen der Idealverteilung nicht die Zahl der zu verteilenden Mandate erreicht – und das ist fast immer der Fall –, ermäßigt das Verfahren *d'Hondt* den Divisor solange, bis sich nach Division der Listenstimmenzahlen durch diesen Divisor aus den ganzen Zahlen die Sitzzahl ergibt. Das begünstigt eher die Listen mit vielen Stimmen, weil bei Ermäßigung des Divisors ihre Zahlenbruchteile schneller in die nächste ganze Zahl hineinwachsen als die der kleinen Listen<sup>74</sup>. Die sich bei der endgültigen Division ergebenden Zahlenbruchteile werden nicht mehr berücksichtigt. Weil das Verfahren *d'Hondt* alle Stimmen, die nicht für die einheitlichen „ganzen Preise“ gebraucht werden, „verfallen“ lässt, resultiert ein im Vergleich zum Divisor ermäßigter „Preis“ für alle Sitze – hier Netto-Divisor genannt. Deshalb liegt in Tabelle 10 der Schwellen-

---

72 Genßler, S. 204, für *Hare/Niemeyer*. – Ähnlich die vergleichende Betrachtung der Verfahren nach Jefferson (nur abrundend) und Considerant (Standard-Auf- und Abrundung) bei Kopfermann, S. 121 f.

73 Vgl. Strohmeier, S. 20. – Eine mathematische Betrachtung des Vergleichs zwischen *Hare/Niemeyer* und dem Verfahren *Sainte-Laguë* bringt Genßler, S. 214, nach André *Sainte-Laguë*. – Ein konstruiertes Beispiel unten in Tabelle 16 zeigt – dort in der letzten Zeile – eine Konstellation, bei der *d'Hondt* und *Hare/Niemeyer* übereinstimmen und *Sainte-Laguë* davon abweicht.

74 Lijphart, S. 156.

wert für das erste Mandat nach *d'Hondt* schon bei 910 Stimmen und nicht erst bei 1000.

Aus dem Aufrundungseffekt von *Sainte-Laguë* und *Hare/Niemeyer* lässt sich erklären, warum diese Verfahren für Listen mit weniger Stimmen günstiger sind als für Listen mit mehr Stimmen: Die Aufrundung kann bei allen Listen nur ungefähr (bei *Hare/Niemeyer*) oder genau (bei *Sainte-Laguë*) die Hälfte der im Durchschnitt für ein Mandat erforderlichen Stimmenzahl betragen. Dieser Effekt macht bei großen Listen relativ wenig aus, bei kleinen Listen aber sehr viel. Deshalb erhalten kleine Listen oft hohe Erfolgswerte, wie Tabelle 7 für die Listen KA39 (471,5) und RRP (535,3) zeigt.

### 1.3.3 Die Teilerketten

Der soeben beschriebene Aufrundungseffekt des Verfahrens *Sainte-Laguë* – worin es sich vom Verfahren *d'Hondt* unterscheidet – kommt auch zum Ausdruck in der jenes Verfahren kennzeichnenden Teilerkette (0,5 / 1,5 / 2,5 usw.)<sup>75</sup>, die gegenüber der Teilerkette von *d'Hondt* (1 / 2 / 3 usw.) um 0,5 herabgesetzt ist. Hieran wird deutlich, dass *Sainte-Laguë* jeder Liste den jeweils ersten Sitz für den „halben Preis“ eines zweiten, dritten usw. Sitzes zuteilt. Man kann auch sagen: *Sainte-Laguë* ist ein um 0,5 gekapptes *d'Hondt*. Dieser „Einstiegsrabatt“ durch die Kappung ist es, der überproportional den kleinen Listen zugutekommt. Mit ihren unterschiedlichen Teilerketten werden beide Verfahren zu Höchstzahlverfahren<sup>76</sup>. Sozusagen „andersherum“ kann man die Ergebnisse nach *d'Hondt* darstellen wie in der gesetzlichen Beschreibung des Verfahrens *Sainte-Laguë*, nämlich als Divisorverfahren, jedoch ohne Aufrundung und nur mit Abrundung. Man muss nur den Divisor gegenüber dem zur Idealverteilung führenden Divisor so weit erniedrigen, dass die sich ergebenden ganzen Zahlen die jeweils insgesamt zu verteilenden Sitze abdecken.

---

75 Dazu siehe oben zu 1.1.3.

76 Vgl. hierzu auch Kopfermann, S. 124.

### 1.3.4 Schwellenwerte

Mit jedem Verfahren der Sitzverteilung bei der Verhältniswahl gibt es eine Stimmenzahl, die zur Erlangung des ersten oder eines jeweils weiteren Sitzes bei der jeweils konkreten Wahl ausreicht. Diese kritische „Mindestzahl“ zur Erlangung eines Mandats wird hier Schwellenwert genannt. Um den Schwellenwert für das erste Mandat nach *Sainte-Laguë* bei Konkurrenz zweier Listen zu errechnen, muss man die Gesamtstimmenzahl durch die verdoppelte Zahl der zu verteilenden Sitze teilen<sup>77</sup>. Mit *d'Hondt* liegt der erste Schwellenwert bei zwei Listen bei dem Quotienten aus der Gesamtstimmenzahl, geteilt durch die Zahl, die um 1 höher ist als die der zu verteilenden Sitze. Tabelle 11 zeigt im Spalte B und C den Vergleich zwischen diesen Werten für die Verfahren *Sainte-Laguë* und *d'Hondt*. Dabei liegt der Schwellenwert nach *d'Hondt* in diesem Beispiel um etwa 80 % höher als nach *Sainte-Laguë*. Wenn viele Sitze zu verteilen sind, kann diese Spanne für den ersten Sitz fast 100 % betragen. Sind Sitze auf mehr als zwei Listen zu verteilen, verschieben sich die Schwellenwerte bei beiden Verfahren je nach der Aufteilung der Stimmen auf die jeweils anderen Listen, wobei sie mit *d'Hondt* immer sinken, mit *Sainte-Laguë* steigen oder sinken können.

Aus Tabelle 11 wird deutlich, dass die Schwellenwerte für das erste oder jeweils nächste Mandat mit *Sainte-Laguë* bei Listen mitwen-

---

77 Nicht zutreffend daher *Krajewski*, DÖV 2008 S. 345, 351, wonach bei 20 oder weniger Sitzen immer mindestens 5 % der Stimmen erforderlich seien. Irreführend auch *Kahl/Beuvs*, DVBl 2014 S. 737, 738, wonach bei der Wahl der 96 Europa-Abgeordneten aus Deutschland nach Wegfall der 3 %-Klausel in Zukunft Parteien mit einem Stimmenanteil von ca. einem Prozent bei der Sitzverteilung im Europäischen Parlament Berücksichtigung finden würden. Das wäre nur richtig mit *d'Hondt*. Mit dem Verfahren *Sainte-Laguë*, das dafür gilt, ergibt sich bei zwei Listen rechnerisch ein Schwellenwert bei einem Stimmenanteil von 0,5208 %, der bei mehreren Listen je nach Verteilung der Bruchteile schwanken kann. Konkret war 2014 die „kleinsten“ Liste, die ein Mandat erreichte, „Die Partei“ mit 184525 (0,629% der) gültigen Stimmen. Mit 109856 Stimmen und 0,374% blieben die „Republikaner“ ohne Mandat. (Errechnet aus den Angaben des Bundeswahlleiters: <[www.bundeswahlleiter.de/de/europawahlen/EU\\_BUND\\_14/ergebnisse/bundesergebnisse/index.html](http://www.bundeswahlleiter.de/de/europawahlen/EU_BUND_14/ergebnisse/bundesergebnisse/index.html)>).

ger als 50 % aller Stimmen im Verhältnis zwischen zwei Listen niedriger als mit *d'Hondt* liegen, bei mehr als 50 % aller Stimmen darüber. Das bestätigt die bekannte günstige Wirkung aufrundender Verfahren auf kleine Listen. Dabei wachsen die Unterschiede zwischen den Schwellenwerten der Listen tendenziell mit den Unterschieden ihrer Stimmenzahlen. Die Extreme können beim Auftreten besonders kleiner Listen erscheinen: In Tabelle 7 haben zwei kleine Listen (KA39 und RRP) mit *Sainte-Laguë* und *Hare/Niemeyer* den Schwellenwert für das erste Mandat – bei dieser Wahl lag er mit *Sainte-Laguë* bei 1509 Stimmen – überschritten, in Tabelle 8 mit *d'Hondt* bei dem dann geltenden Schwellenwert von 2794 Stimmen nicht.

### 1.3.5 Maximale und minimale Erfolgswerte

Nach den vorstehenden Ausführungen ist es keine Überraschung, wenn die größten Spannen zwischen den Erfolgswerten der an einer Sitzverteilung beteiligten Listen bei einem der aufrundenden Verfahren zwischen kleinen und großen Listen möglich sind. In Tabelle 10 lassen sich die in einer Zeile nebeneinander stehenden Werte vergleichen, weil diese ein bestimmtes (fiktives) Wahlergebnis für zwei Listen simulieren. Die größte Spanne kann mit *Sainte-Laguë* zwischen 2000 und 947 erreicht werden (bei 500 Stimmen für A und einem Mandat per Los), mit *d'Hondt* liegt die größte Spanne zwischen 1100 und 550 (bei 1818 Stimmen für A), und man muss als Extrem auch 1100 zu Null (bei 909 Stimmen für A) nennen.

Allerdings zeigt sich bei Betrachtung von drei konkurrierenden Listen, dass mit *Sainte-Laguë* die Erfolgswerte weiter streuen können als mit *d'Hondt*. Wenn eine Liste A gerade den Schwellenwert für ein Mandat überschritten hat, eine weitere Liste B gerade unter dem Schwellenwert für ihren zweiten Sitz „stehtenbleibt“ und eine dritte Liste C die übrigen Stimmen erhalten hat, ergeben sich nach *Sainte-Laguë* im extremsten Fall folgende Zahlen (wieder mit 10000 Stimmen und 10 Sitzen): A hat mit 526 Stimmen ein Mandat und einen Erfolgswert von 1901, B mit 1577 Stimmen eben-

falls ein Mandat, aber einen Erfolgswert von nur 634 und C mit 7897 Stimmen acht Mandate und einen Erfolgswert von 1013. Hier ist der Erfolgswert von A fast das Dreifache des Erfolgswerts von B<sup>78</sup>. Bei *Hare/Niemeyer* kann die Spreizung noch größer sein, wenn eine kleine Gruppierung mit einem Zahlenbruchteil von unter 0,5 ihren einzigen Sitz erhält<sup>79</sup>. Mit *d'Hondt* ergibt sich im fiktiven Fall von 10000 Stimmen, drei Listen und 10 Mandaten ein geringerer Unterschied als mit *Sainte-Laguë*: A hätte mit 909 Stimmen einen Sitz und einen Erfolgswert von 1100,1, B mit 1817 Stimmen ebenfalls einen Sitz und einen Erfolgswert von 550,4 und C mit 7274 Stimmen acht Sitze und einen Erfolgswert von 1099,8. Der Erfolgswert von A ist (nur) fast das Doppelte – und nicht wie bei *Sainte-Laguë* fast das Dreifache – des Wertes von B.

Zum vollständigen Vergleich der Verfahren gehört auch ein Blick auf die jeweils niedrigsten Erfolgswerte und höchsten Mandatspreise kurz vor Erreichen des Schwellenwerts (Tabelle 11, Spalten H bis L). Dabei sieht man den Effekt der Abrundung der „Reststimmen“, die bei beiden Verfahren *Sainte-Laguë* und *d'Hondt* nach der Division durch den jeweils zutreffenden Wert der Teilerkette übrig bleiben. Vor Erreichen des Schwellenwerts für das erste Mandat zeigen beide Verfahren natürlich „Null“. Vom ersten Mandat an sind in dieser Hinsicht beide Verfahren abhängig von der Listengröße; mit wachsender Stimmenzahl steigen die niedrigsten Erfolgswerte, allerdings mit *d'Hondt* in Spalte J wesentlich ausgeprägter, weil die Kette der Werte von einem niedrigeren Ausgangspunkt ausgeht als in Spalte H mit *Sainte-Laguë*. Zwischen den Stimmenzahlen für 4 und 5 Mandate „überholt“ die Kette der Werte nach *d'Hondt* die weniger steil ansteigende Kette der Werte nach *Sainte-Laguë*. Umgekehrt entsprechend verhalten sich die in den Spalten K und L gezeigten höchsten Mandatspreise.

---

78 So auch HVerfG, Urt. vom 26.1.2015 – HVerfG 2/15 –; [www.justiz.hamburg.de/entscheidungen](http://www.justiz.hamburg.de/entscheidungen), S. 22 f. Diese Argumentation ließ der nordrhein-westfälische Landtag vor dem VerfGHNRW vortragen: VerfGHNRW, Urt. vom 16.12.2008, Entscheidungsabdruck S. 13 (insofern in OVGE 51, 298 nicht abgedruckt).

79 Ein fiktives Beispiel mit Auswertung nach *Hare/Niemeyer* und einer Spreizung von 2,5 in: BayVerfGH, Entsch. vom 15.2.1961, BayVerfGH 14, 17, 23.

Auch dieser Unterschied hat zu tun mit den „niedrigeren Einstiegspreisen“ für wenige Mandate bei *Sainte-Laguë*; so geringe Erfolgswerte wie mit *d'Hondt* können mit *Sainte-Laguë* nicht eintreten, weil es auf die entsprechende Stimmenzahl bereits ein weiteres Mandat gibt.

### 1.3.6 Proportionalität

Aufrundung, herabgesetzte Teilerkette und höhere Erfolgswerte für kleinere Listen sind allesamt Ergebnis der den Verfahren *Hare/Niemeyer* und *Sainte-Laguë* eigenen Ableitung der Sitzverteilung von der Relation der Listenstimmen untereinander und im Verhältnis zur Idealverteilung. Die Befürworter dieser beiden Verfahren betrachten jede Abweichung der Sitzverteilung von der Idealverteilung als Fehler, der zwar nicht behoben werden kann, aber minimiert werden muss<sup>80</sup>. In diesen Abgleich werden die Werte „Null“ für Listen ohne Mandat mit einbezogen (obwohl dies eigentlich mangels „Erfolgs“ – nämlich Mandatserwerbs – kein Erfolgswert ist). Im Beispiel in Tabelle 7: Der Erfolgswert 535,3 für die Liste RRP liegt näher am „Durchschnitts-Erfolgswert“ von 331 als der Erfolgswert „Null“. Betrachtet man die „Bandbreite“ der Erfolgswerte, so wird also bei der Annäherung an die Idealverteilung die Abweichung nach unten genau so behandelt wie die Abweichung nach oben<sup>81</sup> und jeweils die geringste Abweichung gewählt.

Der Unterschied zwischen beiden aufrundenden Verfahren ist: Mit *Hare/Niemeyer* wird die Summe der Differenzen zwischen Idealverteilung und Mandatsverteilung minimiert<sup>82</sup>, mit *Sainte-Laguë* die Summe der Quadrate dieser Differenzen<sup>83</sup>. Gegenüber jedem

80 Ausführlich dargestellt bei *Genßler*, S. 147 ff., 202 ff., 211 ff.

81 Nach StGH BW, Urt. vom 14.6.2007, ESVGH 58, 1, 14, ist die Richtung der Abweichung ohne Bedeutung für die verfassungsrechtliche Beurteilung; entscheidend sei das Ausmaß der Abweichung des Anteils einer Partei an den Gesamtmandaten von ihrem Anteil an der relevanten Gesamtheit der Stimmenzahlen.

82 Mathematische Ableitung bei *Genßler*, S.202 ff.; außerdem S. 147, 233 ff.; *Müller*, S. 97 f.

83 Mathematische Ableitung bei *Genßler*, S. 211 f., ferner S. 147; *Müller*, S. 99; *Pukelsheim/Maier*, ZParl 39 (2008) S. 312, 320.

mit dem Verfahren *Sainte-Laguë* gewonnenen Ergebnis würde jede Verschiebung eines Sitzes von einer Liste auf eine beliebige andere die Differenz der Erfolgswerte zwischen diesen beiden Listen (und ihre Abstände von der Idealverteilung) vergrößern<sup>84</sup>. Damit entsprechen die Anteile der Listen an den Sitzen weitestgehend ihrem Anteil an den Stimmen; insoweit ist dieses Verfahren am ehesten „proportional“<sup>85</sup>.

Für die Entscheidung über Abrundung oder Aufrundung spielt es keine Rolle, wie viele Sitze eine Liste bei der Basisverteilung bekommt. Insofern trifft es durchaus zu, dass die beiden Verfahren *Hare/Niemeyer* und *Sainte-Laguë* gegenüber der „Größe“ der Listen neutral sind<sup>86</sup>. Demgegenüber minimiert das Verfahren *d'Hondt* (lediglich) die positiven Abweichungen der Erfolgswerte von denen der anderen Listen und ergibt deshalb weniger „proportionale“ Ergebnisse.

### 1.3.7 Verschiedene und einheitliche Netto-Divisoren

Soeben (unter 1.3.3) wurden die Verfahren *d'Hondt* und *Sainte-Laguë* als Höchstzahlverfahren, jedoch mit unterschiedlichen Teilerketten, beschrieben. Daraus ergeben sich Unterschiede in der Bedeutung der jeweiligen Höchstzahlen. Mit *d'Hondt* ist die über die nächste Sitzzuteilung entscheidende Höchstzahl identisch mit dem Mandatspreis, also dem Quotienten aus Listenstimmenzahl und Sitzzahl, weil die Teilerkette 1 / 2 / 3 usw. genau der Sitzzahl 1, 2, 3 usw. entspricht. Will man die Sitzzahl aus der Listenstimmenzahl errechnen, so muss man durch diese Höchstzahl teilen, weshalb sie identisch mit dem Netto-Divisor ist. In der Tabelle 11 sind dies die Werte der Spalte G. Da die *d'Hondt*-schen Höchstzahlen in absteigender Reihe mit Sitzen versehen werden, sind diese Netto-Divisoren also ebenfalls absteigend sortiert. Der Net-

---

84 Genßler, S. 210 f.; Behnke, Das Wahlsystem, S. 168. – So wird auch das im Ergebnis identische Verfahren von Webster beschrieben: Balinski/Young, S. 31, 85; Pukelsheim/Maier, ZParl 39 (2008) S. 312, 319.

85 Lijphart, S. 23; Rühle, ZParl 9 (1978) S. 405, 411; ähnlich Kopfermann, S. 235: *Sainte-Laguë* sei „proportionaler“ als *d'Hondt*.

86 Genßler, S. 213; Kopfermann, S. 130; Lijphart, S. 23, 157.

to-Divisor des letzten zugeteilten Sitzes passt auf alle Listen, ohne dort zu zusätzlichen Mandaten zu führen, denn wenn dies der Fall wäre, käme eine andere Höchstzahl dazwischen. Die entsprechende Prüfung ist der hier so genannte Test nach *d'Hondt*, und er beruht auf dem einheitlichen Netto-Divisor, der für das Verfahren nach *d'Hondt* konstitutiv ist<sup>87</sup>.

Anders ist es mit *Sainte-Laguë*, weil hier Teilerkette und Sitzzahl sich nicht entsprechen und deshalb auch hinter den jeweiligen Höchstzahlen verschiedene Netto-Divisoren stehen. Man sieht dies in der Tabelle 11 in der Spalte F. Dies sei in Tabelle 12 gezeigt an einer Auswertung der Beispielswahl 2011, deren Ergebnis nach *Sainte-Laguë* aus Tabelle 7 entnommen ist und deren fiktives Ergebnis nach *d'Hondt* aus Tabelle 8.

Tabelle 12: Höchstzahlen und Netto-Divisoren nach *d'Hondt* und *Sainte-Laguë*

A	B	C	D	E	F
1	CDU – 1	50282	CDU – 1	100564	50282
2	SPD – 1	39022	SPD – 1	78044	39022
3	CDU – 2	25141	Grüne – 1	39070	19535
4	Grüne – 1	19535	CDU – 2	33521	25141
5	SPD – 2	19511	SPD – 2	26014,7	19511
6	CDU – 3	16760,7	CDU – 3	20112,8	16760,7
7	SPD – 3	13007,3	UWG – 1	19604	9802
8	CDU – 4	12570,5	SPD – 3	15608,8	13007,3
9	CDU – 5	10056,4	CDU – 4	14366,3	12570,5
10	UWG – 1	9801	Grüne – 2	13023,3	9767,5
11	Grüne – 2	9767,5	CDU – 5	11173,8	10056,4

- A: Ordnungszahl des zugeteilten Sitzes
- B: begünstigte Liste nach *d'Hondt* und deren ...-ter Sitz
- C: entsprechende Höchstzahl nach *d'Hondt* – gleichzeitig Mandatspreis und *d'Hondt*-scher Netto-Divisor
- D: begünstigte Liste nach *Sainte-Laguë* und deren ...-ter Sitz
- E: entsprechende Höchstzahl nach *Sainte-Laguë*
- F: Netto-Divisor mit *Sainte-Laguë* (Schwellenwert durch Mandatszahl) für diesen Sitz

87 V. *d'Hondt*. Exposé, S. 15.

Während die Werte der Spalten C und E in Tabelle 12 gleichmäßig absteigen – das sind die Höchstzahlen der beiden Verfahren und in Spalte C auch die Netto-Divisoren –, sieht es in Spalte F anders aus. Die für die Werte der beiden großen Listen CDU und SPD „stimmige“ Reihe wird gestört durch die Mandatszuteilungen an die kleinen Listen in den Zeilen 3, 7 und 10. Und die Netto-Divisoren dieser Zeilen in Spalte F würden auf den anderen Listen zu zusätzlichen Mandaten führen: Zu einem Mandatspreis von 19535 Stimmen in Spalte F und Zeile 3 müsste die CDU  $50\ 282 : 19535 = 2,57$  Mandate haben, hat aber bei dieser Zuteilung nach *Sainte-Laguë* erst einen Sitz erhalten. Der Mandatspreis von 9802 in Zeile 7 und Spalte F würde der CDU sogar 5 Mandate zugestehen – statt erhaltener 3 – und der SPD 3 statt nur 2. Das Verfahren *Sainte-Laguë* kann also in vielen Fällen nicht auf einen gemeinsamen Netto-Divisor zurückgeführt werden.

## 2. Die verschiedenen Verfahren in der kommunalen Praxis

Die meisten Länder schreiben bei der Bildung der Ausschüsse der Vertretung vor, dass die Ausschusssitze nach denselben Verfahren verteilt werden wie bei der Bildung der Vertretung selbst, wenn es nicht zu einer einstimmig beschlossenen Besetzung kommt. Hierbei entsprechen den Listenstimmen bei der Kommunalwahl die Mandatszahlen der Gruppierungen in der Vertretung. Diese Regelungen und ihre Auswirkungen werden in die Betrachtung einbezogen, weil sie bestimmte praktische Auswirkungen der Verfahren deutlich machen. Das liegt zunächst daran, dass die Zahl der zu verteilenden Sitze nicht von vornherein feststeht, sondern von der Vertretung bestimmt wird. Weitere Eigenschaften der Sitzzuweisungsverfahren können in einer Reihe von Ländern auffallen, weil dort das Gesetz bei veränderten Stärkeverhältnissen zwischen den Gruppierungen in der Vertretung eine Neubildung der Ausschüsse vorschreibt oder ermöglicht. Einzelheiten der geltenden Bestimmungen in den Ländern lassen sich der Tabelle 19 entnehmen; hier wird wieder beispielhaft die niedersächsische Regelung dargestellt.

Die Vorliebe der niedersächsischen Regierungskoalitionen für *Hare/Niemeyer* erfasste auch das Verfahren der Bildung kommunaler Ausschüsse. Dabei gelten jetzt<sup>88</sup> § 71 Abs. 2 und 3 des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes (NKomVG):

„(2) ...2. Die Sitze eines jeden Ausschusses werden entsprechend dem Verhältnis der Mitgliederzahl der einzelnen Fraktionen oder Gruppen zur Mitgliederzahl aller Fraktionen und Gruppen verteilt. 3. Dabei erhält jede Fraktion oder Gruppe zu-

---

88 Soweit auch in der Vergangenheit das Verfahren *Hare/Niemeyer* galt, gab es genau identische Bestimmungen in den Vorgängergesetzen für Gemeinden, Landkreise und die Region Hannover.

nächst so viele Sitze, wie sich für sie ganze Zahlen ergeben. 4. Sind danach noch Sitze zu vergeben, so sind sie in der Reihenfolge der höchsten Zahlenbruchteile, die sich bei der Berechnung nach Satz 2 ergeben, auf die Fraktionen und Gruppen zu verteilen. 5. Bei gleichen Zahlenbruchteilen entscheidet das Los....

(3) 1. Gehören einer Fraktion oder Gruppe mehr als die Hälfte der Abgeordneten an, so stehen ihr mehr als die Hälfte der im Ausschuss insgesamt zu vergebenden Sitze zu. 2. Ist dies nach Absatz 2 Sätze 2 bis 6 nicht gewährleistet, so sind die nach Zahlenbruchteilen zu vergebenden Sitze abweichend von Absatz 2 Sätze 4 bis 6 zu verteilen. 3. In diesem Fall wird zunächst der in Satz 1 genannten Fraktion oder Gruppe ein weiterer Sitz zugeteilt; für die danach noch zu vergebenden Sitze ist Absatz 2 Sätze 4 bis 6 anzuwenden.“

In der kommunalen Praxis geht es bei den verschiedenen Verfahren nicht nur um „Gerechtigkeit“, „Gleichbehandlung“ oder mathematische Logik – darauf ist noch zurückzukommen –, sondern auch um Plausibilität der Ergebnisse und die damit verbundene Akzeptanz. Der Verfasser ist zu dieser Überzeugung gelangt, nachdem er in seiner beruflichen Tätigkeit mehrere Male angesichts nicht nachvollziehbarer Sitzübergänge bei Abgeordneten und in der Öffentlichkeit Verblüffung, Befremden und auch Missstimmung erlebt hat. Paradoxe Resultate und vermeidbare Anomalien lassen Zweifel auftreten, ob die Demokratie vor Ort richtig funktioniert, wenn nicht sogar den Verdacht, dass der Gesetzgeber – genauer: die Regierungsparteien – bei der Wahl des Verfahrens manipulative Absichten hegte(n). Dabei geht es nicht nur um Akzeptanz bei den Gruppierungen der kommunalen Vertretungen, sondern auch um die Glaubwürdigkeit der kommunalen Selbstverwaltung nach außen.

Für ein optimal nachvollziehbares Verfahren folgen daraus vier Kriterien, die alle auch in der Literatur erörtert werden. Die ersten drei leiten sich aus dem Gesichtspunkt ab, dass Verschiebungen in bestimmten Ausgangsgrößen, wenn sie zu Änderungen führen, sich bei den zugehörigen Sitzzahlen abbilden sollten, und zwar gleichgerichtet, nicht aber gegenläufig. Die als viertes behandelte Anlehnung an die Basisverteilung ergibt sich aus dem Grundgedanken des Verhältniswahlrechts.

1. Ein Zuwachs (eine Abnahme) bei der Zahl der zu verteilenden Mandate um eins führt nur zu Zuwachs (Abnahme), und zwar nur bei einer Liste.
2. Ein Zuwachs (eine Abnahme) der Stimmen (oder bei der Ausschussbildung: der Sitze in der Vertretung) bei nur einer Liste und damit der Gesamtzahl führt, wenn dadurch überhaupt Änderungen ausgelöst werden, nur zu Zuwachs (Abnahme) bei dieser Liste und zur dadurch unmittelbar ausgelösten gegenläufigen Abnahme (Zuwachs) bei einer oder mehreren anderen Listen, nicht jedoch zu anderen oder weiteren Veränderungen.
3. Eine Vereinigung (Teilung) von Listen führt, wenn sich dadurch die addierte Zahl der Sitze der Teillisten ändert, zu mehr (weniger) Sitzen nur bei diesen Listen (und zu dadurch unmittelbar ausgelösten) gegenläufigen Änderungen bei anderen Listen)<sup>89</sup>.
4. Jede Liste enthält (a) mindestens die Sitzzahl aus der Basisverteilung<sup>90</sup> und (b) nicht mehr als einen Zusatzsitz<sup>91</sup>.

Landtage haben außerdem für Wahlauswertung und Ausschussbildung – wenn auch nicht immer – folgendes Kriterium berücksichtigt:

5. Die absolute Mehrheit der Stimmen (Sitze in der Vertretung) einer Liste führt stets zur absoluten Mehrheit der Sitze in der Vertretung (in den Ausschüssen)<sup>92</sup>.

Anhand dieser Kriterien seien die drei Verfahren untersucht und abschließend verglichen.

<sup>89</sup> Genßler, S. 177 (nach Erling).

<sup>90</sup> Genßler, S. 60; Kopfermann, S. 98 („Minimalbedingung“).

<sup>91</sup> Genßler, S. 60 f.; Kopfermann, S. 98 („Maximalbedingung“).

<sup>92</sup> Kopfermann, S. 99 („Mehrheitsbedingung“).

## 2.1 „Sprünge“ der Mandatszahlen für Gruppierungen bei Zu- oder Abnahme der zu verteilenden Sitze (Alabama-Paradoxon)

Wenn insgesamt die Zahl der zu verteilenden Sitze um einen Sitz zunimmt, müsste – so sollte man bei unverändertem Stimmenverhältnis meinen – dies bei einer Gruppierung zu einem zusätzlichen Sitz führen, die Verteilung im übrigen aber unberührt lassen. Während dies bei den Verfahren *d'Hondt* und *Sainte-Laguë* definitionsgemäß so ist<sup>93</sup> (es kommt lediglich die nächste Höchstzahl zum Zuge), ist dies bei *Hare/Niemeyer* anders<sup>94</sup>. Dies illustriert eine Berechnung nach *Hare/Niemeyer* für die Ausschussbildung bei der Zusammensetzung des Uelzener Kreistags von 1991 in Tabelle 13.

Tabelle 13: Ausschussbildung 1991 nach Hare/Niemeyer

Gruppierung	A	B	C	D
Sitze in der Vertretung	21	17	3	2
Sitze in einem Ausschuss mit 10 Sitzen	5	4	1	---
..... mit 11 Sitzen	5	4	1	1
..... mit 12 Sitzen	6	5	1	---
..... mit 13 Sitzen	6	5	1	1
..... mit 14 Sitzen	7	5	1	1

Es zeigt sich eine „Anomalie“ bei der kleinsten Gruppierung D für Ausschüsse mit 11 bis 13 Sitzen. Dieses sogenannte „Alabama-Paradoxon“<sup>95</sup> zeigt das obige Beispiel, wenn man statt 11 Sitzen 12 verteilt. Dasselbe Phänomen zeigt eine fiktive Auswertung der

---

93 Kopfermann, S. 121, 132.

94 Schindler S. 2084, bezeichnet dies als „unlogisch“. Ein Beispiel bei ihm: S. 2086. Vgl. auch Kopfermann, S. 104, 114 f.; Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, S. 131.

95 Strelen, § 6, Rn. 16; Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, S. 130; BT-Drs. 16/7461 S. 11 f.; NRW-LT-Drs. 14/3977 S. 44; BerlVerfGH, Urt. vom 19.2.2007, LVerfGE 18, 85, 96. Zum historischen Zusammenhang in den USA um 1880: Balinski/Young, S. 38 f.; Kopfermann, S. 114 f.; Behnke, Das Wahlsystem, S. 134 f.

Bundestagswahl 1983 für die Sitzzahlen von 1 bis 25 bei 18, 20 und 22 Sitzen<sup>96</sup>.

Dies liegt an folgender Eigenart des Verfahrens *Hare/Niemeyer*: Wächst die zu verteilende Sitzzahl, so wachsen die „Zähler“ der nach § 71 Abs. 2 Satz 2 und 3 NKomVG durchzuführenden Berechnung bei allen Gruppierungen, und entsprechend können sich nur gleiche oder wachsende ganze Zahlen ergeben. Nicht stetig, sondern sprunghaft verhalten sich bei wachsender Zahl der zur Verteilung stehenden Mandate jedoch die Zahlen der auf die Zahlenbruchteile (in Tabelle 14: Reste) entfallenden Mandate, weil die Größen dieser – für die Verteilung in der zweiten Runde maßgebenden – „Reste“ im Verhältnis ungleichmäßig wachsen, weshalb dann gelegentlich die sich ergebende Mandatsverteilung insgesamt „springt“<sup>97</sup>. Das zeigt die detaillierte Tabelle 14 für das praktische Beispiel in Tabelle 13. Die Umkehrung dieser Anomalie tritt auf, wenn man die Zahl der zu verteilenden Sitze verkleinert. Gegenüber der Ausgangsverteilung kann es vorkommen, dass zwei Gruppierungen (und nicht nur eine) einen Sitz verlieren und eine dritte Gruppierung einen Sitz gewinnt.

*Tabelle 14: Ausschusssitzberechnung nach Hare/Niemeyer*

Gruppierung	A	B	C	D	Sitze auf ...	
Sitze in der Vertretung	21	17	3	2	ganze Zahlen	Zahlenbruchteile
Sitzzahl im Ausschuss	Ganze Zahlen und Zahlenbruchteile der Listen					
10	4,884 (II)	3,953 (I)	0,698 (III)	0,465	7	3
11	5,372	4,349	0,767 (II)	0,512 (II)	9	2
12	5,860 (I)	4,744 (III)	0,837 (II)	0,558	9	3
13	6,359	5,140	0,906 (II)	0,605 (II)	11	2
14	6,837 (II)	5,535	0,977 (II)	0,651 (III)	11	3

Die römischen Zahlen in dieser Tabelle bezeichnen die Verteilungsreihenfolge der auf die Zahlenbruchteile entfallenden Mandate.

96 Noblen, Wahlrecht und Parteiensystem, S. 132. Vgl. auch Behnke, Das Wahlsystem, S. 134 f.

97 Vgl. dazu auch Behnke, Das Wahlsystem, S. 131 ff.

Das Verfahren *Hare/Niemeyer* kann also bei Änderungen der Zahl der zu verteilenden Mandate „diskontinuierlich“ sein.<sup>98</sup> Das daraus resultierende Alabama-Paradoxon ist nicht nur ein Schönheitsfehler. Eine Mehrheit in der Vertretung kann durch gezielte Gestaltung der Größe von Ausschüssen und der Zahl der zu verteilenden Sitze kleine Gruppierungen an der Mitwirkung behindern<sup>99</sup> oder diese befördern. Denn die Zusammensetzung der Vertretung und damit die Steuerungsmöglichkeiten sind bekannt, wenn – meist in der konstituierenden Sitzung – die Ausschussgröße beschlossen wird<sup>100</sup>. Hierin ist daher für die kommunale Praxis ein Nachteil des Verfahrens *Hare/Niemeyer* gegenüber den anderen beiden Verfahren zu sehen.

## 2.2 Änderungen der Stimmenzahlen bei einer Liste und der Mandatszahlen bei einer anderen (Stimmenzuwachs-Paradoxie)

Korrekturen gegenüber einem vorläufigen Wahlergebnis können durch das amtliche Endergebnis eintreten und zu Änderungen der Stimmenzahlen (nur) bei einer Liste führen. Bei den Verfahren *d'Hondt* und *Sainte-Laguë* kann eine solche Zunahme der Wählerstimmen, wenn sie die Sitzverteilung verändert, nur bei der „wachsenden“ Gruppierung zu einem zusätzlichen Sitz führen, den dann eine andere Gruppierung verliert<sup>101</sup>. Bei *Hare/Niemeyer* kann eine Zu- oder Abnahme von Listenstimmen bei einer Liste zu gleichgerichteten Änderungen der Sitzzahl, jedoch auch zu Änderungen der Sitzzahlen bei anderen Listen, nicht aber bei der betreffenden Liste,

---

98 Mathematisch ausgedrückt: Das Verfahren ist nicht „hausmonoton“: *Kopfermann*, S. 115.

99 Einen Fall, in dem das tatsächlich so gehandhabt wurde, stellt *Kunth*, ZParl 22 (1991) S. 297, 317, Fn. 74, dar.

100 In diesem Zusammenhang ist diese Paradoxie keineswegs nur hypothetisch oder von begrenzter Wirkung, so aber *Strohmeier*, S. 22, für das Bundestagswahlrecht.

101 *Kopfermann*, S. 132.

führen<sup>102</sup>. So hätte bei der Bundestagswahl 1998 ein Minus von 70 955 SPD-Stimmen nach *Hare/Niemeyer* nicht zum Verlust eines SPD-Sitzes geführt, sondern zur Verschiebung eines Sitzes von der PDS zur FPD<sup>103</sup>. In der bundespolitischen Diskussion wird hier von der „Stimmenzuwachs-Paradoxie“ gesprochen<sup>104</sup>. Dasselbe Ergebnis kann eintreten, wenn eine Partei mit einer Stimmenzahl hinzukommt, die nicht für ein Mandat ausreicht; dies wird als „Neue-Parteien-Syndrom“ bezeichnet<sup>105</sup>. Nach dem Verfahren nach *Hamilton* – das dem nach *Hare/Niemeyer* entspricht – hat sich bei der Sitzverteilung auf die Staaten in den USA ergeben, dass das Hinzutreten eines Staates für sich gesehen zu Verschiebungen bei der Sitzverteilung der anderen Staaten untereinander führte – das „New States Paradoxon“<sup>106</sup>. Es konnte sogar geschehen, dass Staaten, deren Bevölkerungszahlen relativ stärker wuchsen als die Gesamtzahl der Bevölkerung aller Staaten, weniger Sitze erhielten als vorher – und umgekehrt: das „population paradox“.<sup>107</sup>

Diese nur beim Verfahren *Hare/Niemeyer* zu beobachtende Anomalie hat ihren Grund ebenfalls in der bereits beschriebenen Diskontinuität: Die „zusätzlichen“ Stimmen (bei der Verteilung der Sitze auf die Staaten der USA: Einwohner) erhöhen bei der Berechnung des Quotienten den Zähler nur bei der neuen oder „gewachsenen“ Liste, den Nenner jedoch bei allen Listen, und durch „ungleichmäßige“ Änderung der Zahlenbruchteile der nicht gewachsenen Listen kann es zwischen ihnen zu Verschiebungen der Reihenfolge kommen (im USA-Beispiel: statt Liste(n) Staat(en)).

Mag dies bei einer Wahl reichlich theoretisch sein<sup>108</sup> – entsprechende Auswirkungen auf die kommunalen Ausschüsse können während einer laufenden Wahlperiode tatsächlich eintreten, wenn

102 *Strelen*, § 6, Rn. 16, mit Verweis auf BT-Drs. 16/7461 S. 10.

103 BT-Drs. 16/7461 S. 10 f., NRW-LT-Drs. 14/3977 S. 44.

104 *Strohmeier*, S. 20 f.

105 *Kopfermann*, S. 115 f., der meint, dieses Phänomen spreche für das Verfahren *Hare/Niemeyer*.

106 *Behnke*, Das Wahlsystem, S. 136 f.

107 *Balinski/Young*, S. 42 f., S. 68 f.; *Behnke*, Das Wahlsystem, S. 137 f.

108 So *Strohmeier*, S. 21.

ein Abgeordneter, der zunächst keiner Gruppierung angehört und deshalb bei der Gleichung nach § 71 Abs. 2 NKomVG nicht mitgerechnet wird, sich einer Gruppierung anschließt oder wenn umgekehrt aus einer Gruppierung ein ihr gehörender Abgeordneter austritt, ohne sich einer anderen Gruppierung anzuschließen. In der kommunalen Praxis sind solche Vorgänge – insbesondere bei Gruppen, die nicht durch gemeinsame Parteizugehörigkeit politisch stabilisiert sind – nicht selten, und eine dadurch bei der Sitzverteilung begünstigte Gruppierung kann dann den Neubildungsanspruch nach § 71 Abs. 9 Satz 2 NKomVG geltend machen. Bei Änderung der Stärkeverhältnisse in der kommunalen Vertretung kann oder muss dieser Effekt in vielen Ländern eintreten, wie Tabelle 19 zeigt. Die unbeteiligte Gruppierung, die einen Mandatsträger aus dem Ausschuss zurückziehen muss, und die interessierte Öffentlichkeit können in solchen Vorgängen keinen politischen Sinn erkennen. Dass eine Verschiebung nicht bei der betroffenen, sondern bei zwei anderen Gruppierungen stattfindet, lässt das Sitzverteilungssystem als unangemessen und willkürlich erscheinen.

Diese Stimmenzuwachs-Paradoxie kann dazu führen, dass politisch naheliegende oder erwünschte Gruppenbildungen unterbleiben, damit es nicht zu einer „unverdienten“ Begünstigung anderer Gruppierungen bei der Ausschussbildung kommt. In solchen Konstellationen ist dieser Effekt von *Hare/Niemeyer* integrationshindernd. Zur Vermeidung der Stimmenzuwachs-Paradoxie sind für die Ausschussbildung aus der Sicht der kommunalen Praxis daher die Verfahren *d'Hondt* und *Sainte-Laguë* dem Verfahren *Hare/Niemeyer* vorzuziehen.

## 2.3 Auswirkungen von Zusammenschlüssen oder Teilungen von Gruppierungen (Ultraproporzeffekt)

In den kommunalen Vertretungen kommt es nicht selten vor, dass erst im Laufe der Wahlperiode sich Gruppen bilden oder Gruppierungen sich teilen. Das hat meist zur Folge, dass die Sitzverteilung in den Ausschüssen nicht mehr „stimmt“. Dabei kann die Ausübung des Neubildungsanspruchs für die kommunalen Ausschüsse

nach § 71 Abs. 9 Satz 2 NKomVG und entsprechenden Vorschriften der anderen Länder weitere Eigenarten des Verteilungsverfahrens aufdecken.

Ideal wäre es, wenn solche Vorgänge allenfalls die Ausschusssitzzahlen der beteiligten Gruppierungen berührten, nicht aber das Verhältnis der Sitzzahlen zwischen beteiligten und nicht beteiligten Gruppierungen oder sogar nur zwischen nicht beteiligten Gruppierungen. Da jedoch bei allen in Betracht kommenden Verfahren bei der Sitzverteilung die Zahlenverhältnisse aller Gruppierungen eine Rolle spielen, lassen sich Auswirkungen auf nicht beteiligte Gruppierungen leider nicht ausschließen.

Tatsächlich führt ein Zusammenschluss zweier Gruppierungen mit *d'Hondt* zum Gleichstand oder Wachstum bei der neuen Gruppierung<sup>109</sup> – im letzteren Fall auf Kosten einer „dritten“ Gruppierung –, aber niemals zu einem Sitzverlust bei den zusammengeschlossenen Gruppierungen. Bei einer Teilung kann es für die beiden Teile zu einem Sitzverlust kommen mit entsprechendem Zuwachs bei einer dritten Gruppierung, aber niemals zu einem Sitzgewinn infolge der Teilung<sup>110</sup>.

Beim Verfahren *Hare/Niemeyer* führt der Zusammenschluss zweier Gruppierungen manchmal zur Addition der Ausschusssitze, manchmal zur Erhöhung, manchmal aber stattdessen zur Verringerung um einen Sitz<sup>111</sup>. Bei einer Teilung in zwei Gruppierungen kann eine Aufteilung der Ausschusssitze ohne Zuwachs oder Abnahme auftreten, aber auch Änderungen sind möglich. So kommt es unter Umständen zu einer Abnahme, wenn mindestens einer der entstehenden Teile zu klein ist, um einen Sitz zu bekommen. Reicht es bei beiden Teilen zu Sitzen, so kommt es vor, dass die beiden entstehenden Teilgruppierungen insgesamt einen Ausschusssitz mehr

<sup>109</sup> *Unkelbach*, S. 192 ff.; *Genßler*, S. 180 f., mit mathematischer Quantifizierung dieses Effekts.

<sup>110</sup> *Genßler*, S. 177; *Lijphart*, S. 64 und S. 192, Fn. 5.

<sup>111</sup> *Genßler*, S. 199 f. – Darauf weisen auch *Bischof/Hindinger/Pukelsheim*, BayVBl. 2016 S. 75 ff., hin. Sie lasten diese „Diskordanzen“ bei Vereinigung von Listen allerdings nicht dem Verfahren *Hare/Niemeyer*, sondern der Möglichkeit von Listenverbindungen an.

bekommen<sup>112</sup>. Auch bei Anwendung des Verfahrens *Sainte-Laguë* kann infolge Zusammenschlusses zweier Gruppierungen ein Sitz verloren gehen<sup>113</sup>. Das liegt an der aufrundenden Komponente beider Verfahren. Dieses Phänomen ist als „Ultraproporzeffekt“ bezeichnet worden<sup>114</sup>. Es tritt ein, wenn die Sitzzahl der „vereinigten“ Gruppierung der Abrundung unterliegt, die beiden Teilgrößen aber der Aufrundung<sup>115</sup>. Das läuft darauf hinaus, dass die Verfahren *Hare/Niemeyer* und *Sainte-Laguë* „1 und 1“ unter Umständen besser behandeln als „2“.

Bei der einmaligen Verteilung der Sitze in der Vertretung nach einer Wahl gibt es keine nachträglichen Änderungen, und so wird diese Anomalie nicht offensichtlich. Anders ist es bei der Ausschussbildung. Dass ein Zusammenschluss in den Ausschüssen zu Sitzverlust und eine Teilung zu Sitzgewinn führen kann, ist unlogisch und widersinnig. Hier ist auch ein Anreiz zur Spaltung von Parteien bzw. Gruppierungen unverkennbar<sup>116</sup>. Der Verfasser hat selbst erlebt, wie eine Gruppe im Kreistag durch Spaltung eine Umbesetzung des Kreisausschusses ausgelöst und dabei von dieser „Spaltungsprämie“ zu Lasten einer weiteren Gruppierung profitiert hat.

---

112 Genßler, S. 201.

113 Genßler, S. 209.

114 Unkelbach, S. 126 ff.; vgl. Genßler, S. 177.

115 Nämlich dann, wenn eine Liste vor ihrer Spaltung der Abrundung unterliegt, weil der Zahlenbruchteil nach der Basisverteilung unter 0,5 liegt bzw. bei *Hare/Niemeyer* nicht mehr zum Zuge kommt, die beiden Teilgrößen aber aufzurunden sind, wie bei folgender fiktiver Ratswahl für 21 Sitze mit 10 000 gültigen Stimmen, davon Liste A mit 4820, Liste B mit 3561, Liste C mit 1619 Stimmen: Der Divisor ist  $10\,000 : 21 = 476,19$ . Die Quotienten sind für A: 10,122, für B: 7,4781, für C: 3,3999. Das ergäbe sowohl nach *Sainte-Laguë* als auch nach *Hare/Niemeyer* für A 10 Sitze, für B 8 Sitze und für C 3 Sitze. Wären statt Liste C die Listen D und E mit zusammen 1619 Stimmen aufgetreten, wovon D 833 und E 786 Stimmen erhalten hätte, so hätten die Quotienten für A und B sich nicht geändert, für D 1,7493 und für E 1,6506 betragen. Damit hätte A nach beiden aufrundenden Verfahren unverändert 10 Sitze erhalten, B jedoch mit 7 einen weniger und D und E mit jeweils 2 Sitzen insgesamt einen mehr als C mit derselben Stimmenzahl.

116 Vgl. van den Bergh, Unity in Diversity, S. 25.

Im kommunalen Bereich kann dieser Ultraproporzeffekt auch vor einer Wahl in nicht vorhergesehener und die Glaubwürdigkeit des Wahlsystems beschädigender Weise ausgenutzt werden. So könnte eine große Partei in einem Landkreis mit mehreren Listen – etwa nach Wahlbereichen oder Gemeinden geteilt – auftreten und bei der Sitzzuteilung die mit *Hare/Niemeyer* oder *Sainte-Laguë* verbundene Aufrundung in Anspruch nehmen<sup>117</sup>. Nach Sitzzuteilung könnten die auf diesen Wahlvorschlägen gewählten Abgeordneten dann eine Gruppe bilden. Dagegen wäre rechtlich mit der jetzigen Rechtsprechung in Niedersachsen<sup>118</sup> kein Kraut gewachsen.

Auch ohne solche Manöver kommt der Ultraproporzeffekt den im kommunalen Bereich nicht seltenen Wählergemeinschaften – oft mit lokalen Sonderinteressen – entgegen. Wer – wie der Verfasser – glaubt, dass die Bildung kreisweiter oder gemeindeweiter Gruppen und Fraktionen der Integration der zur Kommune gehörenden Orte dient und institutionalisierte lokale Sonderungen für die kommunale Gemeinschaft nachteilig sind, muss auch aus diesem Grunde den Ultraproporzeffekt ablehnen. Dabei geht es nicht – wie bei den Sperrklauseln – darum, gezielt kleine Listen auszuschließen, sondern nur um die Bewertung einer systemimmanrenten Begünstigung kleiner Listen. Mit den Worten von *Braunias*: „*D'Hondt hat als „starke Verteilungsregel“ zu gelten und der Gegensatz zu ihr ist die Regel der stärksten Brüche*<sup>119</sup> *als schwache Regel, da sie die kleinen Gruppen begünstigt, was in der Praxis dazu ausgenutzt wird, daß sich eine Gruppe künstlich in zwei Teile spaltet, weil sie auf diese Weise mehr Sitze erlangen kann, als wenn sie geeint auftritt. Sie ist also eine Belohnung für Parteien-zersplitterung, dagegen die D'Hondtsche Regel eine Belohnung für den größeren Zusammenschluss*“.<sup>120</sup> Ähnlich wird im parlamenta-

117 Vgl. Müller, S. 107; Lijphart, S. 192, Fn. 5.

118 Vgl. NdsOVG, Beschl. vom 4.2.2005, NdsVBl. 2005 S. 236 ff.; VG Oldenburg, Urt. vom 3.7.2007, NdsVBl. 2007 S. 311, 313 f.

119 Gemeint ist das Verfahren *Hare/Niemeyer*.

120 *Braunias*, 2. Band, S. 216. – Ähnlich argumentieren zugunsten des Verfahrens *d'Hondt*, das Koalitionen belohne und nicht bestrafe, *Carnal/Riedwyl*, Spektrum der Wissenschaft 09/2002, S. 80, 84.

rischen Bereich argumentiert zugunsten klarer Mehrheitenbildung und der Stabilität von Gruppierungen<sup>121</sup> – und damit für *d'Hondt*.

Der Ultraproporzeffekt liefert deshalb aus politischer Sicht ein sehr starkes Argument gegen die aufrundende Wirkung und damit gegen die Verfahren *Hare/Niemeyer* und *Sainte-Laguë*.

## 2.4 Garantie der Sitzzahl aus der Basisverteilung und Überschreitung um höchstens einen Sitz – Über-Aufrundung und Über-Abrundung

Auf diese Kriterien kommt man, wenn man sich das Prinzip der Verhältniswahl vor Augen führt und dann dementsprechend eine möglichst nahe Übereinstimmung zwischen dem Anteil der Listen an den gültigen Stimmen (Idealverteilung) und an den Sitzen wünscht; dieses Ideal liegt schließlich den Verfahren *Hare/Niemeyer* und *Sainte-Laguë* zugrunde. *Balinski/Young* leiten aus dem Verhältnisgedanken das Prinzip „staying within the quota“ ab: Aus der Idealverteilung müsse sich die Sitzzahl durch (nur) einfaches Auf- oder Abrunden ergeben.<sup>122</sup>

Beiden Aspekten entspricht das Verfahren *Hare/Niemeyer*, wie leicht aus den zwei Stufen dieses Verfahrens zu ersehen ist: In der ersten „Runde“ geht es um die Basisverteilung, in der zweiten – der Verteilung nach Zahlenbruchteilen – kommt keine Liste mehr als einmal zum Zuge.

Das Verfahren *d'Hondt* garantiert ebenfalls die Basisverteilung<sup>123</sup>. Allerdings kann eine große Liste mehr als ein Mandat über die Basisverteilung hinaus gewinnen<sup>124</sup>. Diese Möglichkeit wird als „Über-Aufrundung“ bezeichnet<sup>125</sup>.

---

121 *Balinski/Young*, S. 89 f.

122 *Balinski/Young*, S. 79.

123 *Genßler*, S. 129 f.

124 *Genßler*, S. 133; *Kopfermann*, S. 131. Beispiele oben in Tabelle 1 (CDU: Idealverteilung 20,9899) und in Tabelle 8 bei der Liste CDU.

125 *Strohmeier*, S. 19.

Auch bei *Sainte-Laguë* kann – wenn mehr als drei Listen konkurrieren – mehr als ein Mandat über die Basisverteilung hinaus gewonnen werden<sup>126</sup>. Außerdem ist es mit diesem Verfahren möglich, dass eine Liste unter der durch die Basisverteilung gegebenen Mandatszahl bleibt<sup>127</sup>. Hier kann also – allerdings in nur sehr seltenen Fällen<sup>128</sup> – auch eine „Über-Abrundung“ eintreten<sup>129</sup>. Wegen dieser unerwünschten Folge von *Sainte-Laguë* äußert sich *Strohmeier* sehr kritisch und erwägt, für Fälle der Über-Auf- oder Abrundung eine Alternativklausel einzufügen, nach der dann das Verfahren *Hare/Niemeyer* gilt<sup>130</sup>. Tatsächlich ist unter diesem Aspekt *Hare/Niemeyer* den beiden anderen Verfahren überlegen und *d'Hondt* wenigstens dem Verfahren *Sainte-Laguë*.

Bei der Beurteilung anhand der praktischen kommunalpolitischen Auswirkungen und unter Akzeptanzgesichtspunkten erscheint eine Über-Aufrundung oder eine Über-Abrundung nicht so schwerwiegend wie die drei bisher besprochenen Aspekte. Die damit verbundene Abweichung zwischen den Proportionen der maßgebenden Stimmen- und der Sitzzahl fällt wenig auf, und sie führt als solche bei Änderungen im Laufe der Wahlperiode auch nicht zu paradoxen oder nicht nachvollziehbaren Folgen. Daher sollte unter praktischen Gesichtspunkten die Über- oder Unter-Aufrundung nicht die Wahl des Verfahrens entscheiden.

Am Rande sei bemerkt, dass die bei den Parlamentswahlen übliche 5 %-Sperrklausel, wenn man alle gültigen Stimmen betrachtet, mit allen drei Wahlverfahren bei allen über 5 % der gültigen Stimmen liegenden Wahlvorschlägen zu Sitzverteilungen führen kann, die an den Stimmenanteilen gemessen „übermäßig“ sind, ohne dass hieran Anstoß genommen würde. Bei Wahlen ohne 5 %-Klausel – al-

126 *Genßler*, S. 208. Beispiel oben in Tabelle 5 bei der Liste CDU.

127 *Genßler*, S. 207 („Eine etwas kompromittierende Eigenschaft“) und S. 208, 239.

128 *Balinski/Young*, S. 81; BT-Drs. 16/7461 S. 12. Dieses Phänomen ist darauf zurückzuführen, dass der Divisor unter Umständen auch heraufzusetzen ist.

129 *Strohmeier*, S. 26.

130 *Strohmeier*, S. 27, Fn. 18. – Dies würde aber nach *Balinski/Young*, S. 80 f., wieder das Risiko der Stimmenzuwachs-Paradoxie mit sich bringen.

so den Kommunalwahlen – sind es die Stimmen für Listen, die für einen (weiteren) Sitz nicht ausreichen, welche den anderen Listen zugutekommen und ihnen dann mit *d'Hondt* und *Sainte-Laguë* unter Umständen ebenfalls einen gegenüber der Basisverteilung „zweiten“ Sitz einbringen.

## 2.5 Garantie der Mehrheit der Sitze für die absolute Mehrheit der maßgebenden Stimmen

Die aufrundende Wirkung des Verfahrens *Hare/Niemeyer* kann bei mehreren verteilungsberechtigten Listen dazu führen, dass ein Wahlvorschlag mit absoluter, aber nur knapp über 50 % liegender Mehrheit der zu berücksichtigenden Stimmen bei ausschließlicher Verteilung der Restsitze nach den größten Stimmresten nicht die absolute Mehrheit der Sitze erhält. Dasselbe gilt für das Verfahren *Sainte-Laguë*<sup>131</sup>. Um solche Ergebnisse zu verhindern, wurde in Niedersachsen schon 1977 der die mathematische Formel (in § 36 Abs. 2 Satz 2 bis 4 NKWG) „korrigierende“ § 36 Abs. 3 Satz 1 NKWG eingeführt<sup>132</sup>. Mit dieser Klausel erhält die absolute Mehrheit der Wählerstimmen die Garantie der absoluten Sitzmehrheit – daher im Folgenden „Mehrheitsgarantie“ genannt. Sie kehrte in Niedersachsen auch immer zurück bei erneuter Einführung des Verfahrens *Hare/Niemeyer*. Sie steht ebenso – außer in Bayern – in den Kommunalwahlgesetzen anderer Flächenländer mit *Hare/Niemeyer*. In Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz gibt es eine entsprechende Klausel auch für die Sitzverteilung in den kommunalen Vertretungen nach dem Verfahren *Sainte-Laguë* – mit geraden Zahlen der zu vergebenden Mandate –, ebenso in § 6 Abs. 7 Satz 1 BWahlG für die Bundestagswahlen. Dagegen gibt es in Schleswig-Holstein und in Baden-Württemberg bei dem Ver-

---

131 Kopfermann, S. 131.

132 Die Entwürfe der Regierungskoalitionen – Nds. LT-Drs. 8/2554 für die Ausschussbildung und 8/2555 für die Sitzverteilung nach der Kommunalwahl – enthielten diese Regelung zunächst noch nicht. Sie wurde im Laufe der Beratungen eingeführt. Dazu ausführlich der Abgeordnete Weiß im Nds. Landtag, 8. Wp., 68. Plenarsitzung (24.5.1977), Sten. Berichte Sp. 6569 ff.

fahren *Sainte-Laguë* für die Kommunalwahlen keine Mehrheitsgarantie. In Niedersachsen gilt die Mehrheitsgarantie auch bei der Ausschussbildung (jetzt § 71 Abs. 3 NKomVG); so auch in einigen anderen Ländern.

### 2.5.1 Die Mehrheitsgarantie im Dienste politischer Akzeptanz

Diese Ergebniskorrektur steht nicht im Einklang mit der mathematischen Logik des Proportionalverfahrens *Hare/Niemeyer* und ist als „systemwidrig“<sup>133</sup>, sogar als „Flickschusterei“<sup>134</sup> bezeichnet worden. Dabei war der niedersächsische Gesetzgeber keineswegs der erste, der eine solche Korrektur anbrachte. Im Jahre 1918 gab es im Kanton Luzern eine vergleichbare Bestimmung zu einem Verfahren, das in der Sache *Hare/Niemeyer* entsprach<sup>135</sup>. Die Gemeinderatswahl von 1927 in Aardenburg nach dem 1925 in den Niederlanden neu eingeführten Verfahren entsprechend *Hare/Niemeyer* ergab eine Sitzminderheit für eine Liste mit absoluter Mehrheit. Daraufhin wurde in das niederländische Wahlgesetz eine Mehrheitsgarantie eingefügt<sup>136</sup>, die heute bei 19 oder mehr zu verteilenden Sitzen für das Verfahren *d'Hondt* und bei weniger Sitzen für das Verfahren entsprechend *Hare/Niemeyer* gilt<sup>137</sup>.

Bei der Sitzverteilung im Parlament oder in der kommunalen Vertretung ist es zunächst eine Frage der politischen Bewertung, ob man den mathematischen Eigenschaften des Wahlrechts erlauben will, einer Liste mit der absoluten Mehrheit der zu berücksichti-

133 Nds. LT-Drs. 10/2791 S. 3.

134 Prof. Horst Niemeyer, zitiert nach Nds. LT-Drs. 10/2791 S. 3.

135 Pólya, Zeitschrift für schweizerische Statistik und Volkswirtschaft 54 (1918), S. 363, 364. Bereits 1889 hatte Pillochody in Bern einen derartigen Vorschlag gemacht: Kopfermann, S. 113.

136 van den Bergh, Unity in Diversity, S. 25. Vgl. auch Braunias, 1. Band, S. 380, 388.

137 Heute Artikel P 9 Kieswet (Wahlgesetz) vom 28.9.1989 (Staatsblad 1989, S. 423), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4.6.2015 (Staatsblad 2015, S. 216).

genden Wählerstimmen die Mehrheit der Sitze zu versagen<sup>138</sup>. Ebenso kann man umgekehrt fragen, ob es erwünscht ist, einer Liste, die nicht diese absolute Mehrheit der Stimmen hat, die Mehrheit der Sitze zuzuteilen<sup>139</sup>, was mit *d'Hondt*<sup>140</sup> und in seltenen Fällen auch mit *Hare/Niemeyer*<sup>141</sup> und – wie bei der Beispielswahl 2001 – auch mit *Sainte-Laguë* geschehen kann<sup>142</sup>. Vor allem bei einer Sperrklausel von 5 % kann dieser Effekt leichter eintreten<sup>143</sup>. Der Niedersächsische Staatsgerichtshof hat der Mehrheitsgarantie den Charakter einer „beschränkten, dem Demokratiegebot Rechnung tragenden Korrektur“ zugesprochen<sup>144</sup>. An einem solchen quasi verfassungsrechtlichen Rang der genannten Bestimmung –

---

138 Das BVerwG hat darin eine „Erfolgswertungleichheit“ gesehen: Urt. vom 29.11.1991, DVBl 1992 S. 431, 432.

139 *Genßler*, S. 181 f., betrachtet mit kritischem Akzent die Möglichkeit, dass eine Koalition die Mehrheit der Sitze zusammenbringen kann, obwohl sie nicht die Mehrheit der Stimmen hinter sich hat. Bei der Ausschussbildung aufgrund Wahl durch die Vertretungen in Schleswig-Holstein verhindern dies sogar für eine Fraktion alleine § 46 Abs. 1 Satz 2 GO und § 41 Abs. 1 Satz 2 KrO (Nachweise in Anhang 1): „Erhält dabei (sc.: bei Verhältniswahl) eine Fraktion abweichend von ihrer Stärke in der Gemeindevertretung (im Kreistag) mehr als die Hälfte der zu vergebenden Ausschusssitze, wird derjenigen anderen Fraktion mit der nächsten Höchstzahl ein weiterer Ausschusssitz zugeteilt...“

140 Das sei „aus Sicht des Demokratieprinzips bedenklich“, meinte die Niedersächsische Landesregierung in ihrer Stellungnahme zum Normenkontrollverfahren über *Hare/Niemeyer*: Nds.StGHE 1, 335, 344.

141 NdsStGH, Urt. vom 20.9.1977, Nds.StGHE 1, 335, 360 ff; *Kopfermann*, S. 99, 112 („Minderheitsbedingung“).

142 Siehe oben in Tabellen 5 und 6 für die Liste CDU.

143 Bei Parlamentswahlen mit einer Sperrklausel von 5 % gibt es in den Ländern Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen eine entsprechende Mehrheitsgarantie, bezogen auf die Summe der Stimmen auf den zu berücksichtigenden Listen. Dann kann eine Liste, die von allen abgegebenen gültigen Stimmen nicht 50% oder mehr bekommen hat, nach Abzug der Stimmen, die für Listen mit weniger als 5% der Stimmen abgegeben wurden, bei der Verteilung mit mehr als 50% der Stimmen erscheinen. Hier ist die Anwendung der Mehrheitsgarantie politisch gesehen sehr fragwürdig, denn die absolute Mehrheit ist dann erst durch die Sperrklausel entstanden.

144 NdsStGH, Urt. vom 20. 9. 1977, Nds.StGHE 1, 335, 365.

ohne nähere Begründung postuliert – ist nach Meinung des Verfassers zu zweifeln<sup>145</sup>.

Bis 1996 waren in Niedersachsen für die Vertretungen in den Kommunen und für die weiteren wichtigen Organe, die heute unter der Bezeichnung Hauptausschuss zusammengefasst werden<sup>146</sup>, ausschließlich ungerade Sitzzahlen vorgeschrieben und bis 1977 nach *d'Hondt* zu verteilen. Von ungeraden Zahlen erhält nach *d'Hondt* ein Wahlvorschlag mit absoluter Mehrheit der Stimmen bzw. eine Gruppierung mit absoluter Mehrheit der Sitze **immer** eine absolute Mehrheit der Sitze im abgeleiteten Gremium<sup>147</sup>. Somit hätte die Einführung von *Hare/Niemeyer* ohne Mehrheitsgarantie auf Kosten von Listen mit absoluter Stimmenmehrheit gehen können.

Die Mehrheitsgarantie ist ein Indiz dafür, dass die mit dem Wechsel von *d'Hondt* zu *Hare/Niemeyer* verbundene Förderung „kleiner“ Listen dann nicht mehr akzeptiert wurde, wenn sie einer absoluten Stimmenmehrheit die absolute Sitzmehrheit verwehren würde. Dabei kann es um die Erlangung zusätzlicher Sitze für „große“ Wahlvorschläge und Gruppierungen nicht gegangen sein: Dann hätte man es gleich bei *d'Hondt* belassen können. Als Motiv für die Mehrheitsklausel bleibt nur, dass der Systemwechsel zu *Hare/Niemeyer* einer Gruppierung mit einer absoluten Mehrheit der gültigen Stimmen nicht die Möglichkeit nehmen sollte, bei interner Einstimmigkeit ihren politischen Willen in der Vertretung und in den Ausschüssen auch gegen alle anderen Mandatsträger durchzusetzen<sup>148</sup>.

Ohne diese Mehrheitsgarantie wäre außerdem bei der Ausschussembildung die Bildung von Gruppen zum Zwecke der Erzielung der

145 Das OVG NRW ließ im Urt. vom 28.11.1980, OVGE 35, 144, 152, das Fehlen der Mehrheitsgarantie ausdrücklich unbeanstandet. – *Kunth*, ZParl 1991 S. 297, 300, leitet die Forderung der „Invarianz von (absoluten) Mehrheiten“ aus Art. 20 Abs. 1 GG ab.

146 § 7 NKomVG: Verwaltungsausschuss, Kreisausschuss, Samtgemeindeausschuss.

147 *Lijphart*, S. 64; *Kopfermann*, S. 131.

148 Bezeichnend der Leitsatz des Urteils des NdsOVG vom 27.6.2008, NdsVBl. 2008 S. 292: „Interesse an der Funktionsfähigkeit des Rates“.

Sitzmehrheit in den „Hauptausschüssen“ erschwert worden. Wege[n] der zahlreichen und teilweise bedeutsamen Kompetenzen dieser Organe der niedersächsischen Kommunen ist daher die Mehrheitsklausel von Gewicht. In der Praxis sind Gruppenbildungen zwischen einer der großen und einer oder zwei kleineren Fraktionen, die dann eine knappe absolute Mehrheit der Sitze in der Vertretung aufbringen, nicht selten<sup>149</sup>. Bei allen Ausschüssen der Kommunen ist aus der Sicht der Praxis die Übereinstimmung der Mehrheiten in Vertretung und Ausschuss ein Gebot der Zweckmäßigkeit<sup>150</sup>: Es hat wenig Sinn, wenn die Vertretung regelmäßig von anderen Mehrheiten gebildete Vorschläge zurückweist oder ändert. In den Parlamentsausschüssen gibt es eine parallel gelagerte Problematik; sie erstreckt sich nicht nur auf Parteimehrheiten, sondern auch auf Koalitionsmehrheiten. Deshalb ist der Bundestag bei Besetzung von Gremien zugunsten einer Kongruenz der Koalitionsmehrheiten wiederholt vom sonst gewählten Sitzverteilungsverfahren abgewichen<sup>151</sup>. Das betraf sowohl das Verfahren *d'Hondt* als auch das nach *Hare/Niemeyer* und das nach *Sainte-Laguë/Schepers*.

Somit dürfte die Einführung der Mehrheitsgarantie die Akzeptanz von *Hare/Niemeyer* in den Reihen des großen Koalitionspartners wesentlich gesteigert haben. Im Ergebnis hat sie bei ungeraden Sitzzahlen und bei der Bildung von Vertretungen nicht zu für die kommunale Praxis inakzeptablen Konsequenzen geführt. Gleiches gilt für die Ausschussbildung im kommunalen Bereich. Wenn eine Mehrheitsgarantie auf gerade Sitzzahlen anzuwenden ist, kann es allerdings zu nennenswerten Besonderheiten kommen, was neben etlichen anderen Bundesländern<sup>152</sup> auch für Niedersachsen zutrifft.

---

149 Für alles dies ist der vom NdsOVG im Urt. vom 27.6.2008, NdsVBl. 2008 S. 292 ff., behandelte Fall eine gute Illustration.

150 NdsOVG, Urt. vom 27.6.2008, NdsVBl. 2008 S. 292, 294 f.

151 Ritzel/Bücker/Schreiner, Anhang zu § 12, S. 10 bis 12; vgl. auch BVerfG, Urt. vom 17.9.1997, BVerfGE 96, 264, 267 ff., 282 ff., und Beschl. vom 3.12.2002, BVerfGE 106, 253, 254.

152 Zu nennen sind Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

## 2.5.2 Auswirkungen auf gerade Sitzzahlen

Bei ungeraden Zahlen der zu verteilenden Sitze und der Anwendung von *Hare/Niemeyer* kommt die Mehrheitsgarantie seltener zum Tragen<sup>153</sup>, und ihr „Verschiebungseffekt“ ist auch nicht so groß<sup>154</sup>. Anders verhält es sich bei geraden Zahlen: Leicht ist zu erkennen, dass eine Liste – vor allem bei kleinen Sitzzahlen – die Marke von 50 % der Stimmen (oder Sitze) um mehr als nur ein wenig übertreffen muss, wenn sie ohne eine spezielle Klausel die absolute Mehrheit von einer geraden Zahl zu verteilender Sitze erhalten soll. Und die Auswirkung der Mehrheitsgarantie ist bei geraden Sitzzahlen immer relativ größer<sup>155</sup> und wird verhältnismäßig größer, je geringer die Zahl der zu verteilenden Sitze ist.

Aber: Bei geraden Zahlen der zu verteilenden Sitze garantiert auch das Verfahren *d'Hondt* absoluten Stimmen- oder Sitzmehrheiten nicht immer die absoluten Sitzmehrheiten. Als 1996 in Niedersachsen nach Inkrafttreten der Reform der Kommunalverfassung<sup>156</sup> die ersten Kommunen mit geraden Zahlen von Mandatsträgern<sup>157</sup> in den Vertretungen und im Hauptausschuss<sup>158</sup> auftraten – das war für alle Kommunen mit direkt gewählten Hauptverwaltungsbeamten (also außer in Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden) nun so vorgeschrieben –, galt *d'Hondt* ohne Mehrheitsgarantie, und damit wurde es für absolute Stimmenmehrheiten in solchen Kommunen schwerer, die absolute Mehrheit der zu verte-

<sup>153</sup> Für eine knappe Mehrheit ist es dann leichter, auch ohne Mehrheitsgarantie den „letzten“ Sitz zu erhalten.

<sup>154</sup> Die maximal mögliche Auswirkung beträgt die Differenz zwischen dem Sitzanteil (mit Mehrheitsgarantie) und dem Stimmenanteil. Bei ungeraden Sitzzahlen entspricht dieser Effekt maximal einem halben Sitz.

<sup>155</sup> Bei geraden Sitzzahlen kann die Auswirkung maximal fast einem ganzen Sitz entsprechen.

<sup>156</sup> Durch das Gesetz zur Reform des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts vom 1.4.1996 (Nds. GVBl. S. 82).

<sup>157</sup> Gemeint sind die Abgeordneten i.S.v. § 45 Abs. 1 Satz 2 NKomVG, also die Ratsherren, Kreistagsabgeordneten usw., nicht aber die durch gesonderte Direktwahl legitimierten Hauptverwaltungsbeamten, die ebenfalls Mitglieder der Vertretung sind.

<sup>158</sup> Damals Verwaltungsausschuss, Samtgemeindeausschuss, Kreisausschuss; heute gemäß § 7 NKomVG unter dem Begriff Hauptausschuss zusammengefasst.

lenden Sitze zu erhalten. Während in Sachsen bei Geltung von *d'Hondt* und geraden Zahlen der in der Vertretung zu verteilenden Sitze schon seit 1993 eine Mehrheitsgarantie gilt<sup>159</sup>, ist 1996 in Niedersachsen anscheinend nicht erörtert oder erkannt worden, dass man mit der Einführung gerader Sitzzahlen und Beibehaltung des Verfahrens *d'Hondt* ohne Mehrheitsgarantie das Entstehen absoluter Mehrheiten in der Vertretung und in den Ausschüssen erschwert hatte.

Im Jahr 2003 kehrte mit dem Verfahren *Hare/Niemeyer* auch die Mehrheitsgarantie nach Niedersachsen zurück und wirkt seitdem auf gerade Sitzzahlen, damit also häufiger und weitergehend<sup>160</sup> als vor 1996. Anscheinend wurde diese Ausdehnung der Reichweite der Mehrheitsgarantie ebenfalls nicht bemerkt<sup>161</sup>. Denn es wurde nicht diskutiert, dass man nun eine Mehrheitsgarantie auch für Konstellationen einführte, bei denen es nach *d'Hondt* keine Mehrheit gegeben hätte. Weil sie in Niedersachsen für *d'Hondt* niemals galt, kann hier mit *Hare/Niemeyer* gegenüber *d'Hondt* ein Begünstigungseffekt zugunsten einer Liste mit absoluter Mehrheit der Stimmen eintreten, der meistens zulasten einer „kleinen“ Liste geht. Damit kehrt die Mehrheitsgarantie nach § 36 Abs. 3 NKWG, wenn sie zur Anwendung kommt, den mit diesem Verfahren verbundenen Begünstigungseffekt für kleine Listen ins Gegenteil um.

---

159 § 21 Abs. 1 und § 22 Abs. 1 des Sächsischen Kommunalwahlgesetzes (KomWG) vom 18.10.1993 (SächsGVBl. S. 937), jetzt § 21 Abs. 1 Satz 5 und § 22 Abs. 1 Satz 4 KomWG in der Fassung der Bekanntmachung vom 3.3.2014 (SächsGVBl. S. 211), zuletzt geändert durch Gesetz vom 9.7.2014 (SächsGVBl. S. 376).

160 Vgl. den vom NdsOVG 2008 entschiedenen Fall: NdsVBl. 2008 S. 292.

161 Offensichtlich vom NdsOVG übersehen bei seinem fiktiven Berechnungsbeispiel für die Ausschussbildung nach *Hare/Niemeyer* in seinem Beschl. vom 4.2.2005, NdsVBl. 2005 S. 236, 239. Anders in Nordrhein-Westfalen: Dort wurde bei Einführung von *Sainte-Laguë* in das Kommunalwahlrecht erklätermaßen die Mehrheitsgarantie (in NRW: Zusatzmandat) nur dort gewährt, wo es um eine gerade Zahl von Sitzen ging; NRW-LT-Drs. 14/3977 S. 37.

## 2.6 Vergleich der Verfahren aus Sicht der kommunalen Praxis

Lässt man parteitaktische Aspekte und zunächst auch noch das Verfassungsrecht beiseite, so ergibt sich aus der Sicht der kommunalpolitischen Praxis und der Akzeptanz der kommunalen Selbstverwaltung folgendes Bild: Die Mehrheitsgarantie ist für den Verfahrensvergleich neutral bzw. lässt sich neutralisieren, da sie theoretisch<sup>162</sup> auch bei *d'Hondt* eingeführt werden könnte.

Im Übrigen leidet allein das Verfahren *Hare/Niemeyer* unter dem Alabama-Paradoxon und der Stimmenzuwachs-Paradoxie, zwei gravierenden Nachteilen, die das sonst sehr ähnliche Verfahren *Sainte-Laguë* vermeidet<sup>163</sup>. Deshalb sollte, wenn aus landespolitischen Gründen nur die Alternative zwischen *Hare/Niemeyer* und *Sainte-Laguë* gegeben ist und weitere Verfahren nicht in Betracht kommen, für die Sitzverteilung in kommunalen Vertretungen immer das zuletzt genannte Verfahren gewählt werden<sup>164</sup>. Falls die – mit *Sainte-Laguë* in seltenen Konstellationen mögliche – Über-Abrundung als Nachteil gesehen wird, ließe sich dies durch eine Ausnahmeklausel<sup>165</sup> abwenden.

Gegen *Sainte-Laguë* (und auch gegen *Hare/Niemeyer*) spricht jedoch der Ultraproporzeffekt. Aufgrund seiner beruflichen Erfahrung in der Kommunalpolitik hält der Verfasser diese Eigenschaft für äußerst unpraktisch und für schädlich im Hinblick auf die Akzeptanz der gesetzlichen Vorschrift und das Ansehen der Komunalverwaltung. Deshalb ist unter den drei hier besprochenen Verfahren das nach *d'Hondt* vorzuziehen und dessen einziger Mangel – die Möglichkeit der Über-Aufrundung – in Kauf zu nehmen.

162 Nach den Ausführungen unten zu 3.4.4.4 ist die Mehrheitsgarantie allerdings bei allen Verfahren verfassungswidrig.

163 Strelen, § 6, Rn. 18; NRW-LT-Drs. 14/3977 S. 44; Strohmeier, S. 20.

164 Nach Auffassung der nordrhein-westfälischen Landesregierung führt das Verfahren *Sainte-Laguë* „anerkanntermaßen zu einer noch besser austarierten Verteilung der Sitze“ als das Verfahren *Hare/Niemeyer*: NRW-LT-Drs. 14/3977 S. 37, dort allerdings bezogen auf *Sainte-Laguë* mit einem Mindestquorum von 0,75 der für einen vollen Sitz erforderlichen Zahl.

165 Entsprechend dem Vorschlag von Strohmeier, siehe oben bei Fn. 130.

### **3. Die drei Verfahren bei der Kommunalwahl aus verfassungsrechtlicher Sicht**

Kommunalwahlen haben viel mit den Parlamentswahlen gemeinsam, wenn man – wie im hier gesetzten Rahmen – die „Verhältniswahl-Komponente“ betrachtet, nämlich die für die Sitzverteilung auf die Listen insgesamt maßgebenden Stimmensummen. Dies ist bei den Bundestags- und vielen Landtagswahlen die Summe der Zweitstimmen oder Landesstimmen. Bei den Kommunalwahlen gibt es in vielen Ländern ebenfalls eine Mischung aus Personal- und Verhältniswahl. In solchen Konstellationen wird hier der Mechanismus betrachtet, der die Sitzverteilung insgesamt aus der Stimmenverteilung ableitet, also die Verhältniswahl oder die Verhältniswahlkomponente. In allen Fällen geht es darum, aus der Verteilung einer großen Stimmenzahl auf Listen die Verteilung einer viel kleineren Zahl von Mandaten abzuleiten. Dafür findet man sowohl auf staatlicher als auch auf kommunaler Ebene alle drei Verfahren, wie schon eingangs dargestellt. Die Gemeinsamkeiten sind im Hinblick auf die Mechanismen der Sitzverteilung nach Maßgabe der dafür zu berücksichtigenden Stimmen gegeben.

#### **3.1 Die Wahlgleichheit und Erfolgswertgleichheit**

Ein allen Parlaments- und Kommunalwahlen in Deutschland gemeinsamer verfassungsrechtlicher Standard folgt aus der Vorgabe, dass alle Wahlen (u.a.) „gleich“ und „unmittelbar“ sein müssen. Die einschlägigen Verfassungsnormen der Länder sind in Tabellen 18 und 19 nachgewiesen. Für Länder, die solche Verfassungsbestimmungen für die Kommunalwahlen nicht haben, ergibt sich dasselbe aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG. Letztere Bestimmung erfasst auch die Landtagswahlen. Da ebenfalls die Bundestagswahlen

gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG „gleich“ und „unmittelbar“ sein müssen, gelten insoweit in Deutschland für Wahlen auf allen staatlichen und kommunalen Ebenen dieselben verfassungsrechtlichen Vorgaben<sup>166</sup>. Aus dem deutschlandweit gemeinsamen Bestand an Verfassungsvorschriften hat die Rechtsprechung die verfassungsrechtlichen Kriterien für die Verhältniswahl in erster Linie aus dem Gebot der „gleichen Wahl“ abgeleitet.

Daneben gibt es in zehn Ländern zusätzliche landesverfassungsrechtliche Bestimmungen mit divergierenden Formulierungen, jedoch immer mit Erwähnung der Begriffe „Verhältniswahl“ oder „Verhältniswahlrecht“. In vier Ländern gelten solche Bestimmungen auch für die Kommunalwahlen. Auf diese „Verhältniswahl-Klauseln“ für die Parlaments- und Kommunalwahlen und die Rechtsprechung in diesen Ländern wird im übernächsten Abschnitt (3.3) eingegangen. Andererseits gibt es eine Reihe von Ländern – darunter Hessen, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen – ohne derartige Bestimmungen in der Landesverfassung, und auch im Grundgesetz gibt es keine entsprechende Vorschrift. Zunächst sei das in Bund und allen Ländern gemeinsame Verfassungsrecht – nämlich die Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl – betrachtet.

Das Gebot der Wahlgleichheit wurde von der Verfassungsrechtsprechung früher als Anwendungsfall des allgemeinen Gleichheitssatzes angesehen<sup>167</sup> und wird heute auf die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Gleichberechtigung der Staatsbürger zurückgeführt<sup>168</sup>. Praktisch deckungsgleich damit ist der Anspruch der Parteien auf Gleichbehandlung<sup>169</sup>.

Über die drei hier besprochenen Verfahren haben die Verfassungs- und Verwaltungsgerichte für das Bundestags- und Landtagswahl-

<sup>166</sup> BVerfG, Urt. vom 13.2.2008, BVerfGE 120, 82, 102. So im Ergebnis – mit zahlreichen Nachweisen – auch *Dietlein/Riedel*, S. 19 bis 24.

<sup>167</sup> NdsStGH, Urt. vom 20. 9. 1977, Nds.StGHE 1, 335, 348; zur Aufgabe dieser vom BVerfG geprägten Rechtsprechung: *Klein*, Art. 38, Rn. 116.

<sup>168</sup> Zuletzt: BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 334, BVerfG, Urt. vom 26.2.2014, BVerfGE 135, S. 259, Rn. 46 – hier für die Europawahl aus Art. 3 Abs. 1 GG hergeleitet.

<sup>169</sup> NdsStGH, Urt. vom 20.9.1977, Nds.StGHE 1, 335, 372.

recht, das Kommunalwahlrecht<sup>170</sup> und für die Wahlen zu den Hamburger Bezirksversammlungen<sup>171</sup> entschieden. Im Ergebnis sind danach die Verfahren *d'Hondt*<sup>172</sup>, *Hare/Niemeyer*<sup>173</sup> und *Sainte-Laguë*<sup>174</sup> alle verfassungsgemäß, und alle Entscheidungen stimmen im Gang der Begründung mit nur geringen Nuancen überein. Auslegungen der verfassungsrechtlichen Bestimmungen über Wahlen finden sich meistens in den Urteilen über Bundes- und Landesgesetze, überwiegend zur Lösung der Fragen nach der Größe der Wahlkreise, nach Überhangmandaten und nach der 5 %-Sperrklausel. Diese Rechtsprechung lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Bei der Entscheidung über ein Wahlsystem ist der Gesetzgeber frei<sup>175</sup>. Daher kann sich der Bundesgesetzgeber für ein Mehrheitswahlprinzip, für ein Verhältniswahlprinzip oder für eine Verbindung beider Gestaltungen entscheiden<sup>176</sup>. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl ist nach dieser Rechtsprechung im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen<sup>177</sup>. Daher sind alle Wähler unabhängig von der jeweiligen Ausgestaltung des Wahl-

---

170 NdsStGH, Urt. vom 20.9.1977, Nds.StGHE 1, 335 ff.; OVG NRW, Urt. vom 28.11.1980, OVGE 35, 144 ff.; VerfGHNRW, Urt. vom 16.12.2008, OVGE 51, 298 ff.

171 HVerfG, Urteile vom 26.1.2015 – HVerfG 2/15 und HVerfG 3/15 –; [www.justiz.hamburg.de/entscheidungen](http://www.justiz.hamburg.de/entscheidungen).

172 BVerfG, Beschl. vom 22.5.1963, BVerfGE 16, 130, 144; VerfGH Rh.-Pf., Entsch. vom 30.10.1987, AS 22, 14, 18 f. – Weitere Nachweise bei *Strelen*, § 6, Fn. 16.

173 NdsStGH, Urt. vom 20.9.1977, Nds.StGHE 1, 335 ff.; dem im Wesentlichen folgend: OVG NRW, Urt. vom 28.11.1980, OVGE 35, 144 ff.; ferner: BVerfG, Beschl. vom 24.11.1988, BVerfGE 79, 169, 171. Weitere Nachweise bei *Strelen*, § 6, Fn. 21.

174 VerfGHNRW, Urt. vom 16.12.2008, OVGE 51, 298, 305 f.; HVerfG, Urteile vom 26.1.2015 – HVerfG 2/15 und HVerfG 3/15 –; [www.justiz.hamburg.de/entscheidungen](http://www.justiz.hamburg.de/entscheidungen).

175 BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 334 f.

176 BVerfG, Urt. vom 10.4.1997, BVerfGE 95, 335, 349; BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 336.

177 BVerfG, Urt. vom 10.4.1997, BVerfGE 95, 408, 417; BVerfG, Urt. vom 3.7.2008, BVerfGE 121, 266, 295.

rechts bei der Mandatszuteilung strikt gleich zu behandeln<sup>178</sup>. Bei der Verhältniswahl wird der Grundsatz der Wahlgleichheit nur eingehalten, wenn den abgegebenen Stimmen sowohl „Zählwertgleichheit“ als auch „Erfolgswertgleichheit“ zukommt<sup>179</sup>. Jeder Wähler muss den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der Vertretung haben<sup>180</sup> oder haben können<sup>181</sup>. Auch wenn Ausgangspunkt der Beurteilung die Chancengleichheit der Parteien ist, kommt man zu denselben Ergebnissen und Begründungen<sup>182</sup>.

Zählwertgleichheit bedeutet, dass jede gültig abgegebene Stimme ebenso mitbewertet wird wie jede andere Stimme<sup>183</sup>. Dieses Kriterium sieht die Rechtsprechung bei allen hier besprochenen Verfahren durch die gesetzlichen Regelungen gewährleistet. Für die Erfolgswertgleichheit gilt nach der Rechtsprechung: Wenn sich der Gesetzgeber für das Verhältniswahlrecht entschieden hat, unterliegt er damit dem prinzipiellen Gebot, jeder Wählerstimme den gleichen Erfolgswert zu sichern<sup>184</sup>. Bei der Verhältniswahl muss der Gesetzgeber die Gleichheit des Erfolgswerts so weit sicherstellen, wie dieses Wahlsystem es zulässt<sup>185</sup>. Grundsätzlich muss jede gültig abgegebene Stimme bei dem Rechenverfahren mit gleichem Ge-

178 BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 336.

179 So schon der Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich, Urt. vom 22.3.1929, RGZ 124, Anhang S. 1, 8 f.; NdsStGH, Urt. vom 20.9.1977, Nds.StGHE 1, 335, 348; NdsStGH, Beschl. vom 15.4.2010, NdsVBl. 2011 S. 77; BVerfG, Urt. vom 3.7.2008, BVerfGE 121, 266, 295; BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 337; VerfGHNRW, Urt. vom 16.12.2008, OVGE 51, 298, 300. Instruktiv über Einzelheiten der Rechtsprechung des BVerfG zur Gleichheit der Wahl Pauly, AöR 123 (1998) S. 232, 246 ff.

180 BVerfG, Urt. vom 3.7.2008, BVerfGE 121, 266, 296; BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 337; OVG NRW, Urt. vom 28.11.1980, OVGE 35, 144, 148.

181 BVerfG, Urt. vom 10.4.1997, BVerfGE 95, 335, 353.

182 BVerfG, Urt. vom 10.4.1997, BVerfGE 95, 335, 354 f.; BVerfG, Urt. vom 10.4.1997, BVerfGE 95, 408, 417; BVerfG, Urt. vom 3.7.2008, BVerfGE 121, 297, 298; VerfGHNRW, Urt. vom 16.12.2008, OVGE 51, 298, 301 f.

183 BVerfG, ständige Rechtsprechung seit Urt. vom 5.4.1952, BVerfGE 1, 208, 246; NdsStGH, Urt. vom 20.9.1977, Nds.StGHE 1, 335, 349.

184 NdsStGH, Urt. vom 20.9.1977, Nds.StGHE 1, 335, 349.

185 NdsStGH, Urt. vom 20.9.1977, Nds.StGHE 1, 335, 349.

wicht mitbewertet werden, ihr also ein anteilmäßig gleicher Erfolg zukommen (Erfolgswertgleichheit)<sup>186</sup>.

Statt von Gleichheit des „Erfolgswerts“ ist auch die Rede von „gleicher rechtlicher Erfolgschance“<sup>187</sup> oder von „Erfolgschancengleichheit“<sup>188</sup>. Diese Präzisierung ist zu begrüßen, denn „Erfolgschance“ trifft das, was das Wahlrecht vernünftigerweise einräumen kann und auch muss, besser als „Erfolg“<sup>189</sup>: Außer den Wählerstimmen, die eine Sperrklausel um den Erfolg bringt<sup>190</sup>, gibt es Stimmen, die gemeinsam mit anderen Stimmen auf derselben Liste für das erste Mandat nicht ausreichen, und schließlich die bei jedem Verfahren anzutreffende Konstellation, dass Stimmenzahlen über das Maß hinausgehen, das zur Erringung eines oder des „letzten“ Sitzes ausreichend gewesen wäre. Wenn hier im Einklang mit der herrschenden Terminologie weiter von Erfolgswertgleichheit die Rede ist, ist diese Chancengleichheit bei den Erfolgswerten gemeint.

Bei der Sitzverteilung muss es wegen der gegenüber der Stimmenzahl geringeren Sitzzahl und des Zwangs zu ganzen Sitzzahlen zu Verstößen gegen die Gleichheit des Erfolgswerts kommen<sup>191</sup>. Eine genaue Definition der dann anzustellenden Überlegungen – mit der möglichen Folge, dass ein oder mehrere Verfahren zu verwerfen wären – hat der Verfasser in keinem Urteil gefunden, auch wenn in manchen Entscheidungen die unterschiedlichen Ergebnisse der Verfahren recht plastisch herausgestellt werden. Hier nimmt die Rechtsprechung keine klare Position ein. Vielmehr trifft man auf die Feststellung, dass es ein Verfahren, das die Erfolgswertgleichheit genau garantiere, aus einer Reihe von Gründen nicht gebe. Da die Verfahren *d'Hondt* und *Hare/Niemeyer* beide Vor- und Nach-

---

186 BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 338; BVerfG, Urt. vom 26.2.2014, BVerfGE 135, 259, Rn. 46 f.

187 BVerfG, Urt. vom 10.4.1997, BVerfGE 95, 335, 353; BVerfG, Urt. vom 3.7.2008, BVerfGE 121, 266, 295.

188 BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 338; HVerfG, Urt. vom 26.1.2015 – HVerfG 2/15 –; [www.justiz.hamburg.de/entscheidungen](http://www.justiz.hamburg.de/entscheidungen), S. 18.

189 *Ipsen*, Staatsrecht I, Rn. 96.

190 *Ipsen*, Staatsrecht I, Rn. 96.

191 Z.B.: OVG NRW, Urt. vom 28.11.1980, OVGE 35, 144, 149.

teile aufweisen<sup>192</sup>, bleibe es nach dem Verfassungsrecht der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, welche der mit den Verfahren *d'Hondt* oder *Hare/Niemeyer* verbundenen Nachteile er in Kauf nehmen wolle<sup>193</sup>. Auch das neuerdings bei Wahlen anzutreffende Verfahren *Sainte-Laguë* wird als der Wahlgleichheit entsprechend gebilligt<sup>194</sup>.

Es muss offen bleiben, ob sich hier richterliche Zurückhaltung gegenüber dem Gesetzgeber niederschlägt – wofür manche Passagen in den Urteilen<sup>195</sup> und natürlich auch die offensichtliche parteipolitische Bedeutung der Verfahrenswahl sprechen könnten – oder eine Resignation bzw. Kapitulation angesichts der Sperrigkeit der Materie mit den mathematischen Details der verschiedenen Verfahren und ihren oft komplizierten Folgen<sup>196</sup>. Immerhin tauchen bei der Betrachtung der verschiedenen Verfahren und bei der Beurteilung von anderen wahlrechtlichen Problemen Stichworte auf, die nahelegen, dass die Richter bestimmte Eigenschaften der Verfahren vor Augen haben – manchmal auch mehrere in einem Urteil –, ohne dass diese ausdrücklich als Maßstäbe für den Erfolgswert definiert würden. Solche Stichworte, mit denen verschiedene Elemente des Wahlrechts und ihre Auswirkungen beschrieben werden, sind: die Minimierung der Differenzen zwischen der tatsächlichen Sitzverteilung und der Idealverteilung – also Proportionalität –, die Minimierung der Unterschiede in der Relation zwischen den Stimmen der einzelnen Listen und der von ihnen errungenen Mandate – diese Relation ist die in dieser Abhandlung

192 NdsStGH, Urt. vom 20.9.1977, Nds.StGHE 1, 335, 370.

193 Wohl zuerst in: NdsStGH, Urt. vom 20.9.1977, Nds.StGHE 1, 335, 362; danach: BVerfG, Beschl. vom 24.11.1988, BVerfGE 79, 169, 171; BVerwG, Urt. vom 29.11.1991, DVBl 1992 S. 431, 432; OVG NRW, Urt. vom 28.11.1980, OVGE 35, 144, 152; weitere Nachweise bei Rauber, NVwZ 2014 S. 626, 627, Fn. 14.

194 VerfGHN RW, Urt. vom 16.12.2008, OVGE 51, 298, 305 (eher indirekt; direkt): HVerfG, Urteile vom 26.1.2015 – HVerfG 2/15 und HVerfG 3/15 – [www.justiz.hamburg.de/entscheidungen](http://www.justiz.hamburg.de/entscheidungen).

195 Siehe oben bei Fn. 193.

196 Letzteres vermutet Hans Meyer, HStR III, § 46, Rn. 55.

„Mandatspreis“ genannte Größe – und die Minimierung von Stimmen, die nicht zu Mandaten geführt haben.

In vielen Entscheidungen ist von „Proportionalität“<sup>197</sup> oder von möglichst proportionaler Abbildung des Zweitstimmenergebnisses im Bundestag<sup>198</sup> die Rede. „Ziel des Verhältniswahlsystems ist es, dass alle Parteien und Wählergruppen in einem möglichst den Stimmenzahlen angenäherten Verhältnis in dem zu wählenden Organ vertreten sind“<sup>199</sup>. Der Gesetzgeber müsse das Wahlsystem ... „so ausgestalten, dass er den Anteil der Sitze in der Vertretungskörperschaft in möglichst genaue Übereinstimmung mit dem Stimmeneanteil bringt, der auf die verschiedenen Wahlvorschläge entfällt“ – so der NdsStGH in seinem Urteil über das Verfahren *Hare/Niemeyer* vom 20.9.1977<sup>200</sup>. Der NdsStGH hebt in seiner Entscheidung anhand zahlreicher konstruierter Zahlenbeispiele die Verwandtschaft des Verfahrens *Hare/Niemeyer* zur Proportionalität der Wählerstimmen hervor. Alle diese Betrachtungen dienen den Gerichten zur Untermauerung der Verfassungsmäßigkeit des Verfahrens *Hare/Niemeyer*, führen aber zu keinen Feststellungen über eine Verfassungswidrigkeit des – die Proportionalität viel weniger berücksichtigenden – Verfahrens *d'Hondt*<sup>201</sup>.

---

197 Z.B.: BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 340 f.

198 BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 369.

199 BVerfG, Urt. vom 3.7.2008, BVerfGE 121, 266, 296; ähnlich schon BVerfG, Urt. vom 5.4.1952, BVerfGE 1, 208, 244; BVerfG, Urt. vom 10.4.1997, BVerfGE 95, 335, 352; BVerfG, Beschl. vom 21.4.2009, BVerfGE 124, 1, 18; VerfGHN RW, Urt. vom 16.12.2008, OVGE 51, 298, 301; BVerfG, Urt. vom 26.2.2014, BVerfGE 135, S. 259, Rn. 47.

200 NdsStGH, Nds.StGHE 1, 335, 349, 359; dem in vielen Punkten folgend OVG NRW, Urt. vom 28.11.1980, OVGE 35, 144, 149; beide unter Berufung auf BVerfG, Urt. vom 5.4.1952, BVerfGE 1, 208, 248.

201 Selbst wenn eine historische Auslegung hier nicht angebracht oder erforderlich sein sollte, könnte die geschichtliche Entwicklung beim Verständnis der Verfassungsbestimmungen eine Rolle spielen: Die Vorschriften zur gleichen Wahl von 1919 und nach dem Zweiten Weltkrieg und die gesamte Rechtsprechung zu den Wahlen auf Bundesebene bis 1985 sind bei Geltung des Verfahrens *d'Hondt* entstanden (zur Entwicklung von 1918 bis 1932: K. Braunijs, Band 1, S. 84 ff.). Somit hatten die Verfassungsgeber und die Richter in Westdeutschland bis 1985 allein das Verfahren *d'Hondt* als ein die Erfolgsgleichheit verwirklichendes Instrumentarium vor Augen.

Andererseits wird in der Entscheidung des NdsStGH aus dem Jahre 1977 auch die Minimierung „erfolgloser“ Stimmen (für Listen, die keinen Sitz erhalten) betrachtet<sup>202</sup> sowie das sich nach Mandatsverteilung ergebende Stimmen-Sitz-Verhältnis<sup>203</sup>, also der Mandatspreis. In dieselbe Richtung gehen sprachliche Wendungen in Urteilen, die für die „Erfolgswertgleichheit“ auf die für ein Mandat benötigte Stimmenzahl abheben<sup>204</sup>; diese Größe wird auch „Stimmge wicht“ genannt<sup>205</sup>. Da aber auch hier keine klaren Aussagen über die Verfassungswidrigkeit der aufrundenden Verfahren gemacht werden, kommt man zu dem Schluss, dass die Gerichte mit diesen Betrachtungen die Eigenarten der Verfahren der Verhältniswahl beschreiben, aber nicht die verfassungsmäßigen Kriterien für die Erfolgswertgleichheit definieren wollen<sup>206</sup>.

Das angesichts der durchaus vorhandenen und auch erkannten Ergebnisunterschiede überraschende Ergebnis ist, dass die Verfassungsgerichte in den bis hierher zitierten Entscheidungen aus den Verfassungen zwar eine strikte Gleichheitsforderung ableiten, aber nicht entscheiden, an welchem Maßstab die Gleichbehandlung beziehungsweise die Minimierung der Unterschiede gemessen werden soll: am Mandatspreis, an der Abweichung von der Idealverteilung oder an der Minimierung nicht gewerteter Stimmen – weshalb es zahlreiche Entscheidungen für die Verfassungsmäßigkeit eines der drei hier betrachteten Verfahren gibt und keine gegen die Verfassungsmäßigkeit eines der drei Verfahren.

---

202 NdsStGH, Urt. vom 20.9.1977, Nds.StGHE 1, 335, 352.

203 NdsStGH, Urt. vom 20.9.1977, Nds.StGHE 1, 335, 354.

204 BVerfG – abweichende Meinung von vier Richtern – vom 10.4.1997, BVerfGE 95, 335, 389 f.; für die inhalts gleiche Chancengleichheit der Parteien: BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 363.

205 BVerfG, Urt. vom 10.4.1997, BVerfGE 95, 335, 359 ff.

206 Aus diesem Grunde überzeugt auch *Pukelsheim* nicht, wenn er (z. B. in DÖV 2004 S. 405, 407 f.) einzelnen Ausdrücken in Entscheidungen des BVerfG (zur Proportionalität führende) mathematische Bedeutungen und Formeln unterlegt.

## 3.2 Insbesondere: Das „negative Stimmgewicht“

Indessen hat das Bundesverfassungsgericht in der jüngsten Zeit in seinen Urteilen zu den „Überhangmandaten“ und zur Aufteilung der Sitze nach den Zweitstimmen auf die Landeslisten aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG – und zwar einmal aus dem Grundsatz der Gleichheit<sup>207</sup>, ein anderes Mal aus dem der Unmittelbarkeit der Wahl<sup>208</sup> – für bestimmte Konstellationen bei der Sitzverteilung nach Wahlen einen vergleichsweise konkreten Maßstab entwickelt.

### 3.2.1 Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

Der Gesetzgeber sei verfassungsrechtlich verpflichtet, ein Wahlverfahren zu schaffen, in dem der Wähler vor dem Wahlakt erkennen kann, wie sich die eigene Stimmabgabe auf Erfolg oder Misserfolg der Wahlbewerber auswirken kann<sup>209</sup>. Daher müsse das Verfahren der Mandatszuweisung grundsätzlich frei von willkürlichen oder widersinnigen Effekten sein<sup>210</sup>; der „Effekt des negativen Stimmgewichts“ sei im Grundsatz auszuschließen<sup>211</sup>. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist ein negatives Stimmgewicht (bzw. ein „inverser Erfolgswert“) gegeben, – erstens – wenn ein Zuwachs von Stimmen bei einer Liste zu einem Mandatsverlust bei dieser Liste führt, weiter – zweitens – wenn eine Verringerung der Stimmenzahl bei einer Liste zu einem Mandatsgewinn bei dieser Liste führt<sup>212</sup> oder – drittens – wenn eine Liste mehr Mandate erhält,

---

207 BVerfG, Urt. vom 10.4.1997, BVerfGE 95, 335, 350; BVerfG, Urt. vom 3.7.2008, BVerfGE 121, 266, 298.

208 BVerfG, Urt. vom 3.7.2008, BVerfGE 121, 266, 307; BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 347.

209 BVerfG, Urt. vom 10.4.1997, BVerfGE 95, 335, 350; BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 336.

210 BVerfG, Urt. vom 3.7.2008, BVerfGE 121, 266, 299; BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 336.

211 BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 346 f.

212 Für diese beiden Konstellationen: BVerfG, Urt. vom 3.7.2008, BVerfGE 121, 266, 299; BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 347.

weil auf eine konkurrierende Liste mehr Stimmen entfallen<sup>213</sup>. Das BVerfG bewertet es also auch als „negativ“, wenn eine Liste von zusätzlichen Stimmen für eine andere Liste profitiert<sup>214</sup>. Gesetzliche Regelungen, die derartige Effekte nicht nur in seltenen und unvermeidbaren Ausnahmefällen hervorrufen, seien mit der Verfassung nicht zu vereinbaren<sup>215</sup>. Das BVerfG erklärte die Regelungen über die Verteilung der Landeslistensitze auf die Länder für verfassungswidrig, weil negative Stimmgewichte der ersten oder zweiten Art nicht nur ausnahmsweise auftreten könnten und auch keine zwangsläufige Folge des vom Bundestag gewählten Wahlsystems – Verbindung von Mehrheitswahl und Verhältniswahl – waren<sup>216</sup>.

Diese Rechtsprechung ist als Konkretisierung des Gebots möglichst gleicher Erfolgswerte für besondere Situationen zutreffend. Wenn es möglich ist, dass eine Liste im Verhältnis zu einer anderen Liste allein dadurch begünstigt oder benachteiligt wird, dass bei einer dritten Liste Stimmenzuwachs eintritt, wird die „Bedingung der Unabhängigkeit von irrelevanten Alternativen“ verletzt, die im Bereich des „Social Choice“ aufgestellt worden ist<sup>217</sup>. Bei der Sitzverteilung bedeutet diese Bedingung: Wenn zwei Listen zusammen eine bestimmte Sitzzahl erhalten, sollte die Verteilung dieser Sitzzahl zwischen diesen beiden Listen ausschließlich auf dem Verhältnis ihrer Stimmenzahlen beruhen<sup>218</sup>. Das ist als Voraussetzung für ein transparentes Wahlsystem einleuchtend<sup>219</sup> – auch hinsichtlich der Folgen des Stimmenzuwachses für eine dritte Liste. Denn

213 BVerfG, Urt. vom 3.7.2008, BVerfGE 121, 266, 299; BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 347. Diese Konstellation hatten die Antragsteller im letzteren Verfahren gerügt (siehe dort S. 327); im Verfahren BVerfGE 121, 226 war eine solche Fallgestaltung anscheinend nicht vorgetragen worden.

214 Nohlen rechnet die hier besprochenen Anforderungen als „Konsistenz“ bzw. „Kohärenz“ zur „mathematischen Seite der Verhältniswahl“: Wahlrecht und Parteiensystem, S. 130.

215 BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 347.

216 BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 350 f.

217 Nach Behnke, Das Wahlsystem, S. 136, mit weiteren Nachweisen.

218 Behnke, Das Wahlsystem, S. 136.

219 Sehr kritisch zum Urt. des BVerfG vom 3.7.2008: Behnke, KritV 2010 S. 3, 21 ff.

wer Liste A wählt, will mit seiner Stimme keine andere, sondern nur diese Liste begünstigen und erst recht sie nicht benachteiligen.

Das Urteil des BVerfG vom 25.7.2012 bezieht die Frage nach einem negativen Stimmgewicht nicht auf das für den beurteilten Fall geltende Sitzzuteilungsverfahren – in diesem Fall war es *Sainte-Lague*<sup>220</sup>. Vielmehr hing das negative Stimmgewicht dort allein mit der Verteilung der Landeslistenmandate auf die Bundesländer zusammen. Allerdings legen die dort zum negativen Stimmgewicht gemachten Ausführungen die Frage nahe, ob die hier untersuchten drei Verfahren frei von negativen Stimmgewichten sind.

### 3.2.2 Das Verbot des negativen Stimmgewichts und das Verfahren Hare/Niemeyer

Hier ist anzuknüpfen an die obigen Ausführungen über die Stimmenzuwachs-Paradoxie, die nicht den Verfahren *d'Hondt* und *Sainte-Laguë*, wohl aber dem Verfahren *Hare/Niemeyer* anhaftet<sup>221</sup>: Mit *Hare/Niemeyer* können zusätzliche Stimmen für eine Liste A zu Verschiebungen eines Mandats von einer Liste B zu einer Liste C führen. Im Zusammenhang mit dieser Stimmenzuwachs-Paradoxie als solcher ist anscheinend noch nicht erörtert worden, ob das Verfahren *Hare/Niemeyer* unter diesem Aspekt verfassungswidrig sein könnte. Dies mag damit zusammenhängen, dass das BVerfG im Falle eines Sitzgewinns infolge Stimmenzuwachses für eine andere Liste erstmalig im Urteil vom 3.7.2008 ein „negatives Stimmgewicht“ diagnostiziert hat, zu einem Zeitpunkt also, als der Bundestag gerade (nämlich im März 2008) *Hare/Niemeyer* für die Bundestagswahlen abgeschafft hatte. Indessen gilt dieses Verfahren für die Kommunalwahlen in Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

Die Verfassungsmäßigkeit des Verfahrens *Hare/Niemeyer* hängt demnach davon ab, ob dieses negative Stimmgewicht (1.) nicht nur

---

220 BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 331.

221 Siehe oben zu 2.2.

in seltenen, zu vernachlässigenden Ausnahmefällen eintritt<sup>222</sup> und (2.) nicht durch „zwingende“ Gründe gerechtfertigt werden kann oder zwangsläufige Folge des geltenden Wahlsystems<sup>223</sup> bzw. unvermeidbar<sup>224</sup> ist.

### 3.2.2.1 Negatives Stimmgewicht nur in Ausnahmefällen?

Zusätzliche Stimmen für eine Liste – ebenso auch für eine „neue“ Liste – vergrößern bei der gesetzlichen Gleichung „Listenstimmen  $\times$  Sitze : Gesamtstimmen“ für alle Listen den Nenner. Der Zähler vergrößert sich nur bei der von den zusätzlichen Stimmen begünstigten Liste. Somit kann es infolge der Zusatzstimmen einen wachsenden Quotienten nur bei der begünstigten Liste geben, die Quotienten für alle anderen Listen schrumpfen. Wenn die von Zusatzstimmen begünstigte Liste ein Mandat hinzugewinnt, liegt kein negatives, sondern ein „positives“ Stimmgewicht vor, dem der Mandatsverlust bei einer der „schrumpfenden“ Listen entspricht. Häufig wird ein Stimmenzuwachs bei der begünstigten Liste aber nicht für ein erstes oder zusätzliches Mandat ausreichen. Letzteres kann auch bei größerem „Zuwachs“ dann eintreten, wenn eine Liste von der Mehrheitsgarantie<sup>225</sup> begünstigt ist und damit ein größerer Stimmenzuwachs möglich ist, ohne zu einem zusätzlichen Mandat zu führen. Trotzdem kann es in diesen Fällen zu Verschiebungen zwischen den anderen, schrumpfenden Listen kommen, weil die für die Verteilung der restlichen Mandate nach Zahlenbruchteilen maßgeblichen Größen nicht gleichmäßig schrumpfen<sup>226</sup>. Solche Verschiebungen gibt es immer dann, wenn eine Liste, die bei der Zuteilung der Restmandate nach Bruchteilen die „letzte“

---

222 BVerfG, Urt. vom 3.7.2008, BVerfGE 121, 266, 301; BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 350. – Nach *Ipsen*, DVBl 2013 S. 265, 269 (Fn. 29 oben) wäre diese Problematik im Bundestagswahlrecht – bezogen auf die Überhangmandate und ihre möglichen Konsequenzen – als selten zu vernachlässigen.

223 BVerfG, Urt. vom 3.7.2008, BVerfGE 121, 266, 302; ähnlich BVerfGE, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 351 f.

224 BVerfGE, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 347.

225 Siehe oben zu 2.5.

226 Siehe oben zu 2.2.

war, beim „Schrumpfen“ unter den Zahlenbruchteil einer anderen gerät. Diese Eigenschaft des Verfahrens *Hare/Niemeyer* beruht darauf, dass in der ersten Phase der Zuteilung eine Multiplikation/Division maßgeblich ist, in der zweiten – bei der Zuteilung der Restsitze auf die „Bruchteile“ – jedoch eine Addition/Subtraktion. Damit ergibt sich eine Vermengung von absolutem und relativem Element<sup>227</sup>. Das negative Stimmgewicht erweist sich damit nicht als regelwidrige Ausnahme, sondern als eine dem Verfahren *Hare/Niemeyer* aus systematischen Gründen anhaftende Eigenschaft, die bei bestimmten Konstellationen regelmäßig und damit in zahlreichen Fällen<sup>228</sup> eintritt.

### 3.2.2.2 Rechtfertigung oder Unvermeidbarkeit des negativen Stimmgewichts?

Damit wäre nach der oben referierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Verfahren *Hare/Niemeyer* verfassungswidrig, wenn es nicht durch „zwingende“ Gründe gerechtfertigt werden kann oder zwangsläufige Folge des geltenden Wahlsystems oder aber unvermeidbar ist. Mit „Wahlsystem“ meint das Bundesverfassungsgericht in diesem Zusammenhang die Regelungen der Verhältniswahl. Diese erfordern jedoch keineswegs das Verfahren *Hare/Niemeyer*, und angesichts der gegebenen Möglichkeiten, das Verfahren *d'Hondt* oder *Sainte-Laguë* anzuwenden, ist eine Unvermeidbarkeit oder eine Rechtfertigungsmöglichkeit für ein Verfahren mit derart absurdem Eigenschaften nicht ersichtlich.

Damit ist das Verfahren *Hare/Niemeyer* wegen der Stimmenzuwachsparadoxie und des damit verbundenen negativen Stimmgewichts verfassungswidrig<sup>229</sup>. Es kann daher in der folgenden Betrachtung

---

227 Dazu kritisch: *Balinski/Young*, S. 44; *Müller*, S. 107; *Behnke*, Das Wahlsystem, S. 137 f. – Nach *Müller*, S. 106, mit einem extremen Beispiel auf S. 106 f.) ist diese „systemfremde Korrektur“ geeignet, die Gesamtrelation der Mandatszahlen aus den Angeln zu heben.

228 So *Lübbert*, S. 11, Fn. 9 – über die dort so genannten Inkonsistenzen und Effekte dritter Ordnung.

229 So anscheinend auch *Behnke*, Das Wahlsystem, S. 139 bis 141, gegen *Lijphart*.

der Wahlauswertungsverfahren im Hinblick auf seine Verfassungsmäßigkeit bei den Kommunalwahlen vernachlässigt werden.

### 3.3 Länder mit „Verhältniswahl-Klauseln“ in der Verfassung

Neben die bundeseinheitlich geltenden Bestimmungen über die gleiche Wahl treten in einer Reihe von Ländern die hier sogenannten „Verhältniswahl“-Klauseln. Die Fundstellen dieser Klauseln sind im Anhang 1 in den Tabellen 18 und 19 nachgewiesen. Ein „Verfahren, das die Persönlichkeitswahl mit den Grundsätzen der Verhältniswahl verbindet“, ist in den Verfassungen für die Parlamentswahlen vorgeschrieben in Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen, in Brandenburg ebenfalls für die Kommunalwahlen. Ganz ähnlich sehen Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und Thüringen in ihren Verfassungen vor, dass die Landtagswahlen „nach den Grundsätzen einer mit der Personenwahl verbundenen Verhältniswahl“ stattfinden. Für die Kommunalwahlen in Baden-Württemberg sieht die Verfassung vor, dass sie „*unter Berücksichtigung der Grundsätze der Verhältniswahl*“ stattfinden. Parlaments- und Kommunalwahlen im Saarland müssen „*nach Grundsätzen eines Verhältniswahlrechts*“ ablaufen. Und in Bayern werden laut Verfassung der Landtag und die kommunalen Vertretungen „*nach einem verbesserten Verhältniswahlrecht*“ gewählt.

Unzweifelhaft enthalten diese Klauseln die Entscheidung des Verfassungsgebers für das Wahlsystem der Verhältniswahl und stellen damit die Weiche gegen eine Mehrheitswahl. Mit dieser Bedeutung stehen diese Vorschriften auf einer anderen Ebene als das Gebot der gleichen Wahl und müssen keine im Vergleich zur ausschließlichen Geltung des Gebots der gleichen Wahl unterschiedliche Rechtslage hervorrufen: Wenn eine Verhältniswahl stattfindet, gilt schon wegen der gleichen Wahl das strikte Gebot der Erfolgswertgleichheit, wobei es keine Rolle spielt, ob die Entscheidung für die Verhältniswahl vom Verfassungsgeber oder – wie in den Ländern ohne „Verhältniswahl“-Klauseln in der Verfassung – vom einfachen Gesetzgeber ausgeht. Damit würde sich die Bedeutung dieser „Verhältnis-

wahl“-Klauseln in der Entscheidung für dieses Wahlsystem erschöpfen. Allerdings könnte die Verfassungsvorschrift zugunsten der Verhältniswahl auch Auswirkungen auf die Sitzzuteilungsverfahren haben, etwa im Sinne einer Präferenz für ein Proportionalverfahren wie *Sainte-Laguë*. Daher ist hier ein Blick auf die Rechtsprechung und die Kommentare zu den Verfassungen mit „Verhältniswahl“-Klauseln erforderlich, insbesondere im Hinblick auf die hier besprochenen Sitzzuteilungsverfahren.

Die meisten Entscheidungen zum Wahlrecht dieser Länder drehen sich um die Landtagswahlen und haben ihren Schwerpunkt im Zuschnitt von Wahlkreisen, in der Berechtigung von Sperrklauseln und im Zusammenspiel zwischen der Bewertung von Personal- und Listenstimmen und den daraus folgenden Überhangmandaten. In den Urteilen und in einschlägigen Kommentaren hat der Verfasser zahlreiche Bemerkungen finden können, dass die jeweilige Verfassung mit der Nennung der Verhältniswahl die Entscheidung über das Wahlsystem getroffen habe<sup>230</sup>. Mit dem Verhältniswahlsystem müsse die strikte Erfolgswertgleichheit einhergehen<sup>231</sup>. Es gibt auch Feststellungen, dass die verfassungsrechtliche Festlegung auf die Verhältniswahl dem Gesetzgeber die Wahl des Sitzzuteilungsverfahrens offen lasse<sup>232</sup>. Für eine mit der Verfassungsrechtslage (nur)

---

230 **Baden-Württemberg:** StGH BW, Urt. vom 22.5.2012, LVerfGE 23, 3, 10; **Sander**, Art. 28, Rn. 5, 9; Art. 72 Rn. 6; **Braun**, Art. 28, Rn. 11; Art. 72, Rn. 17; **Bayern:** *Wollenschläger*, Art. 14, Rn. 17 und Art. 12, Rn. 11; **Brandenburg:** *Iwers*, Art. 22, Anm. 4.2.; **Mecklenburg-Vorpommern:** *Tebben*, Art. 20, Rn. 29; **Rheinland/Pfalz:** *Humrich*, Art. 80 Rn. 9 – 12; **Wagner**, Art. 80, Rn. 10; **Saarland:** VerfGH Saarland, Urt. vom 18.3.2013, AS 41, 389, 394; *Catrin/Flasche*, Art. 66, Rn. 4,5; **Grupp**, Art. 121 Rn. 2; **Sachsen:** *Schulte/Kloos*, Art. 41 Rn. 3; **Sachsen-Anhalt:** *Reich*, Art. 42, Anm. 1; **Schleswig-Holstein:** LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. vom 30.8.2010, LVerfGE 21, 434, 463; *H.-J. Waack*, Art. 10, Rn. 64–66; *Hübner*, Art. 10, Rn. 18; **Thüringen:** *von der Weiden*, Art. 49, Rn. 8.

231 StGH BW, Urt. vom 22.5.2012, ESVGH 63, 13, 16; LVerfG Saarland, Urt. vom 18.3.2013, AS 41, 389, 394.

232 BayVerfGH, Entsch. vom 15.2.1961, BayVerfGH 14, 17, 21; BayVerfGH, Entsch. vom 18.12.1975, BayVerfGH 28, 222, 236 f.; *Möstl*, Art. 12, Rn. 23; *Wagner*, Art. 80, Rn. 43; *Wollenschläger*, Art. 12, Rn. 31; *Holzner*, Art. 12, Rn. 35, Art. 14, Rn 33; *Wolff*, Art. 12, Rn. 23.

unter dem Gebot der gleichen Wahl identische Rechtslage sprechen die häufig anzutreffenden Verweise auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>233</sup>. Bei allen hier zitierten Entscheidungen wird das Gebot der Erfolgswertgleichheit aus dem Gebot der gleichen Wahl hergeleitet, nicht aus dem der Verhältniswahl. Die „verbesserte Verhältniswahl“ in Art. 14 der Verfassung des Freistaates Bayern bedeutet die Möglichkeit, das Verhältniswahlrecht zu modifizieren wie mit Sperrklauseln, Überhang- und Ausgleichsmandaten und nach Stimmkreisen getrennter Auswertung<sup>234</sup>.

Mit den Sitzzuteilungsverfahren befassen sich nur wenige Entscheidungen ausdrücklich, und die meisten betreffen Landtagswahlen. Entscheidungen über *Hare/Niemeyer* und *Sainte-Laguë* hat der Verfasser aus den Ländern mit Verhältniswahl-Klauseln nicht gefunden. Auch mit Verhältniswahl-Klausel in der Verfassung wird das Verfahren *d'Hondt*<sup>235</sup> nicht als verfassungswidrig verworfen – mit einer Ausnahme: In Bayern wird dieses Verfahren bei der Landtagswahl wegen der dort dafür vorgeschriebenen nach sieben Stimmkreisen getrennten Sitzverteilung als gegen das Gebot der Erfolgswertgleichheit verstößend betrachtet und für unzulässig erklärt<sup>236</sup>. Diese Entscheidung leitet aus dem Verfassungsgebot des möglichst gleichen Erfolgswerts jeder Wählerstimme (und nicht aus der Verhältniswahlklausel) ab, der Gesetzgeber müsse für die Landtagswahlen ein Verfahren wählen, das der mathematischen Verhältnisrechnung möglichst nahe kommt, soweit nicht Gesichtspunkte der Verbesserung des Verhältniswahlrechts Ausnahmen

233 Z.B.: StGH BW, Urt. vom 14.6.2007, ESVGH 58, 1, 4 ff.; StGH BW, Urt. vom 22.5.2012, ESVGH 63, 13, 15-19; VerfGH Saarland, Urt. vom 2.6.1998, LVerfGE 8, 257, 264 f., und Urt. vom 18.3.2013, AS 41, 389, 394; LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. vom 30.8.2010, LVerfGE 21, 434, 463 ff.; LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. vom 13.9.2013, LVerfGE 24, 467, 487 ff..

234 BayVerfGH, Entsch. vom 24.4.1992, BayVerfGH 45,54, 63; BayVerfGH, Entsch. vom 4.10.2012, VerfGH 65, 189, 202; *Wollenschläger*, Art. 14, Rn. 17; *Holzner*, Art. 14, Rn 17; *Möstl*, Art. 14, Rn. 12.

235 StGH BW, Urt. vom 24.3.2003, ESVGH 54, 4, 11; StGH BW, Urt. vom 14.6.2007, ESVGH 58, 1, 13 ff.; VerfGH Saarland, Urt. vom 18.3.2013, AS 41, 389, 401: „bislang“; *Schröder*, Art. 76, Rn. 7; *Schulte/Kloos*, Art. 41, Rn. 3; *Sander*, Art. 72, Rn. 7.

236 BayVerfGH, Entsch. vom 24.4.1992, BayVerfGH 45,54.

davon zulassen<sup>237</sup>. Unter diesem Aspekt bestünden gegen das Verfahren *d'Hondt* als solches grundsätzlich nach wie vor keine verfassungsrechtlichen Bedenken<sup>238</sup>. Diese Entscheidung bleibt also auf Kommunalwahlen, bei denen eine einheitliche Sitzverteilung für das ganze Wahlgebiet stattfindet, ohne Auswirkungen<sup>239</sup>.

Daneben gibt es Entscheidungen für Landtagswahlen, die sich in der Begründung deutlicher an der Proportionalität orientieren. Zwar wird auch hier hervorgehoben, die Erfolgswertgleichheit erfordere, dass jeder Wähler gleichen Einfluss auf das Ergebnis der Wahl habe<sup>240</sup>. Andererseits wird betont, der Anteil an Mandaten müsse möglichst genau dem Anteil an maßgebenden Stimmen entsprechen<sup>241</sup>, oder die Differenzen der Stimmgewichte seien zu minimieren<sup>242</sup>. Solche Erwägungen führen das LVerfG Schleswig-Holstein zur Feststellung, das Verfahren *d'Hondt* sei „*augenfällig problematisch unter dem Gesichtspunkt der Erfolgswertgleichheit*“<sup>243</sup>. Auf einer ähnlichen Linie liegt die Bemerkung des VerfGH Saarland, der Landtag in Saarbrücken habe zu prüfen, „*ob die Wahl eines anderen Sitzverteilungsverfahrens dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit nachweislich besser entspricht, ohne andere Nachteile aufzuweisen*“<sup>244</sup>. Diese saarländische Entscheidung steht ersichtlich unter dem Eindruck des Einschwenkens etlicher Landtage auf das Verfahren *Sainte-Laguë*. Schließlich zeigt auch die Rechtsprechung des StGH Baden-Württemberg eine starke Neigung zur an der Proportionalität orientierten Bewertung<sup>245</sup>, die allerdings für das Verfahren *d'Hondt* folgenlos bleibt: Wegen des

---

237 BayVerfGH, Entsch. vom 24.4.1992, BayVerfGH 45,54, 63.

238 BayVerfGH, Entsch. vom 24.4.1992, BayVerfGH 45,54, 64.

239 BayVerfGH, Entsch. vom 22.7.1993, BayVerfGH 46, 201, 204.

240 StGH BW, Urt. vom 14.6.2007, ESVGH 58, 1, 3, 7; LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. vom 30.8.2010, LVerfGE 21, 434, 464; VerfGH Saarland, Urt. vom 18.3.2013, AS 41, 389, 394.

241 StGH BW, Urt. vom 14.6.2007, ESVGH 58, 1, 4; LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. vom 30.8.2010, LVerfGE 21, 434, 461, 465, 473.

242 LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. vom 30.8.2010, LVerfGE 21, 434, 464, 476 f.

243 LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. vom 30.8.2010, LVerfGE 21, 434, 480.

244 VerfGH Saarland, Urt. vom 18.3.2013, AS 41, 389, 401.

245 StGH BW, Urt. vom. 14.6.2007, ESVGH 58, 1, 4.

dem Gesetzgeber zustehenden Spielraums sei ein Verfahren der Ermittlung der Ausgleichsmandate nur dann verfassungswidrig, wenn es bei allen real in Betracht kommenden Fallgestaltungen und jeweils bei jeder Partei, mithin eindeutig, die schlechteren Ergebnisse bei der Sicherung des gleichen Erfolgswerts der Wählerstimmen liefert<sup>246</sup>. „Schlechtere Ergebnisse“ in diesem Sinne sind größere Abweichungen zwischen Stimmen- und Mandatsanteil<sup>247</sup>.

Wichtig für die Verfassungslage hinsichtlich der Kommunalwahlen ist, dass solche Aussagen nicht aus der jeweiligen Verhältniswahl-Klausel, sondern aus dem Gebot der gleichen Wahl abgeleitet sind<sup>248</sup>. Mit Bezug auf die Kommunalwahlen hat der Bayerische Verfassungsgerichtshof das Verfahren *d'Hondt* in seiner Entscheidung vom 15.2.1961 nach ausführlichen Erwägungen gebilligt<sup>249</sup> und diese Position in folgenden Entscheidungen bestätigt<sup>250</sup>.

So findet sich – auch zu Landesrechten mit Verhältniswahl-Klauseln in der Verfassung – keine Entscheidung, die bei einheitlicher Sitzverteilung im Wahlgebiet – über *obiter dicta* oder Erwägungen hinausgehend – eines der Sitzzuteilungsverfahren als unzulässig verurteilt. Insgesamt bewegt sich die Rechtsprechung in denselben Bahnen wie die zu den Verfassungen ohne Verhältniswahlklausel. Damit und mit der fehlenden Inanspruchnahme dieser Klauseln für eine Einengung der Wahlfreiheit erweist sich, dass die Rechtslage unter diesen Verfassungen hinsichtlich der Erfolgswertgleichheit dieselbe ist wie unter den Verfassungen ohne Verhältniswahlklausel.

Damit ist eine gesonderte Betrachtung der Kommunalwahlen in diesen Ländern nicht erforderlich. Ob alle Sitzzuteilungsverfahren von Verfassungen wegen zugelassen sind, richtet sich auch dort allein nach dem Gebot der gleichen Wahl und der davon abgeleiteten Erfolgswertgleichheit. Angesichts des Befundes am Ende des

246 StGH BW, Urt. vom 14.6.2007, ESVGH 58, 1, 13.

247 StGH BW, Urt. vom 14.6.2007, ESVGH 58, 1, 3.

248 StGH BW, Urt. vom 14.6.2007, ESVGH 58, 1, 3; LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. vom 30.8.2010, LVerfGE 21, 434, 461, 478.

249 BayVerfGH 14,17, 20-25.

250 BayVerfGH, Entsch. vom 22.7.1993, BayVerfGH 46, 201, 203 ff.; Entsch. vom 26.10.2009, BayVerfGH 62, 198, 202-209.

obigen Abschnitts 3.1 ist zu fragen, ob das strikt zu verstehende Gleichbehandlungs- und -bewertungsgebot für die Wählerstimmen bei den Kommunalwahlen genauer aufzufassen ist.

### 3.4 Konkretisierung der Erfolgswertgleichheit

Zum Stichwort „Erfolg“ sind einige Vorbemerkungen angebracht. Ein Erfolg der Wählerstimme(n) kann bei der Verhältniswahl nur in der Erringung eines oder mehrerer Mandate für die damit gewählte Liste bestehen. Das Kriterium der Gleichheit ist insofern konkret, als ihm jede Sitzverteilung entsprechen muss. Denn der Erfolgswert einer Stimme (Mandate durch Stimmen) ist bei jeder Wahl in jeder Kommune ein anderer und mit Erfolgswerten anderer Kommunalwahlen nicht vergleichbar. Deshalb sind (nur) die Ergebnisse **eines Wahlgangs** in **einem Wahlgebiet** ohne Ausgleich mit anderen Ergebnissen am Grundsatz der Wahlgleichheit zu messen. Jenes Kriterium gilt auch für „extrem“ anmutende Ergebnisse, etwa mit unüblichen Erfolgen für „kleine“ Listen oder bei geringer Zahl der zu verteilenden Mandate<sup>251</sup>. Abweichungen vom Erfolgswert, die bei einer Sitzverteilung vorkommen, können nicht mit den Abweichungen bei der Sitzverteilung aufgrund anderer Wahlergebnisse „ausgeglichen“ werden. Gegen diese scheinbar selbstverständliche Beschränkung wird verstößen, wenn die Ergebnisse mehrerer Wahlen addiert werden – etwa alle Kommunalwahlen in einem Bundesland, die an demselben Datum stattgefunden haben<sup>252</sup> – oder Wahlen eines Wahlgebiets aus verschiedenen Jahren, um dann Minimalsummen oder Durchschnittswerte festzustellen und daran das Maß an Proportionalität zu messen<sup>253</sup>. Ebenso

---

251 Dies illustriert das Urteil des HVerfG vom 26.1.2015 – HVerfG 2/15 –, [www.justiz.hamburg.de/entscheidungen](http://www.justiz.hamburg.de/entscheidungen).

252 Mit einer solchen Rechnung untermauerte der Abg. *Rehkopf* im Niedersächsischen Landtag seine Auffassung, das Verfahren *d'Hondt* sei ungerecht: „...bei den Kommunalwahlen 1976“ ...brauchte... „nach d'Hondt die FDP 2339 Stimmen für ein Mandat“..., „während die CDU schon bei 1892 und die SPD bei 1965 Stimmen ein Mandat erhielt“: Nds. Landtag, Sten. Ber., 10. Wahlperiode, 54. Plenarsitzung (20.6.1984), Sp. 4949.

253 So aber bei *Behnke*, Das Wahlsystem, S. 171 f.

wenig können in bestimmten Parametern variierte Ergebnisse in ihrer Addition<sup>254</sup> einen juristischen Beitrag zum Problem der Erfolgswertgleichheit leisten.

Die Anwendung einer mathematischen Formel, die unverändert auf die Wählerstimmen aller Listen angewendet wird, reicht als solche nicht aus, um das Gebot der Erfolgswertgleichheit zu erfüllen. Vielmehr sind die Auswirkungen jeder Formel auf die Mandatsverteilung bei allen Listen zu betrachten. Auf der anderen Seite ist eine einheitlich anzuwendende mathematische Formel rein abstrakt betrachtet nicht notwendige Voraussetzung für eine Mandatsverteilung, die dem Gebot der Erfolgswertgleichheit genügt, kann sich aber aus ihm ableiten lassen. Weiter darf nicht die Idealverteilung Gegenstand des Abgleichs zwischen Stimmen und Sitzen der Listen sein. Vielmehr sind insoweit die Stimmen der Listen untereinander zu vergleichen. Denn es geht um Gleichheit beziehungsweise Unterschiede zwischen den Wählern der verschiedenen Listen<sup>255</sup>.

Einen Erfolg – und das ist das oder sind die mit Hilfe der Wählerstimme(n) erlangte(n) Mandat(e) für die gewählte Liste – kann kein Wähler mit seiner Stimme (bzw. in manchen Ländern mit mehreren Stimmen) allein erreichen, sondern nur gemeinsam mit anderen Stimmen für dieselbe Liste. Somit ist der Erfolgswert jeder Stimme rechnerisch ein Bruchteil eines damit erlangten Mandats. Um ihn für jede Stimme zu ermitteln, muss man also die Zahl der Mandate, die eine Liste bekommt, durch die Zahl der für diese Liste abgegebenen Stimmen teilen<sup>256</sup>. Dieser Wert ist der Kehrwert des sich nach der Verteilung aller Mandate ergebenden „Mandats-

---

254 Wie bei Behnke, Das Wahlsystem, S. 172 f.

255 BayVerfGH, Entsch. vom 30.5.1952, BayVerfGHE 5, 125, 142. Auch Behnke, Das Wahlsystem, S. 158 ff., wählt – wenn auch unter dem Gesichtspunkt der Proportionalität – das Verhältnis der Wähler der verschiedenen Listen untereinander als Ausgangspunkt.

256 Genßler, S. 68, 89.

preises“, für dessen Ermittlung man die Stimmen einer Liste durch die Zahl der ihr zugeteilten Mandate dividiert<sup>257</sup>.

Die Gleichheit der Erfolgswerte ist in der Praxis, wie bereits ausgeführt, so gut wie unmöglich: Weil Bruchteile von Mandaten ausgeschlossen sind, kommt es nach Mandatsverteilung für die Wählerstimmen auf Listen fast immer zu Erfolgswerten, die über bzw. unter den Erfolgswerten der Wählerstimmen auf anderen Listen liegen<sup>258</sup>. Diese zwangsläufigen Differenzierungen fallen bei den verschiedenen Verfahren unterschiedlich aus und führen zu von-einander abweichenden Mandatsverteilungen und damit zu unterschiedlichen Erfolgswerten. Solche Ergebnisunterschiede sind es, die am Gleichheitsgebot zu messen sind.

### 3.4.1 Proportionalität und Erfolgswertgleichheit

Als Kriterium der Erfolgswertgleichheit hat in den letzten Jahren in Deutschland die Orientierung an der Proportionalität deutlich an Boden gewonnen und wird zunehmend als verfassungsrechtlicher Maßstab betrachtet, allerdings – soweit ersichtlich – ohne Bezugnahme auf die „Verhältniswahl“-Klauseln, was daran liegen mag, dass eine solche im hauptsächlich betrachteten Bundestagswahlrecht fehlt.

Häufig liest man, das Gleichheitsgebot müsse sich wegen der praktischen Unmöglichkeit einer absoluten Erfolgswertgleichheit umwandeln in ein Gebot zur „Angleichung“, nämlich zur Annäherung und damit zur Minimierung von unvermeidlichen Unterschieden<sup>259</sup>. Weil die aufrundenen Verfahren die mathematischen Verhältnisse möglichst korrekt abbilden<sup>260</sup>, entsprechen sie der genannten Anforderung und werden daher auch als „Proportio-

---

257 Behnke, Das Wahlsystem, S. 160. Nach Pukelsheim „Vertretungsgewicht“: KritV 2000 S. 76, 79.

258 Z.B.: OVG NRW, Urt. vom 28.11.1980, OVGE 35, 144, 149.

259 Genßler, S. 91 (nach Polya).

260 So lautete die Begründung im Entwurf der Koalitionsfraktionen CDU/FDP im Niedersächsischen Landtag der 8. Wahlperiode für die erstmalige Einführung des Verfahrens Hare/Niemeyer in der LT-Drs. 8/2255 S. 5.

nalverfahren“ bezeichnet. Die weitgehende Annäherung insbesondere des Verfahrens *Sainte-Laguë* an die Proportionalität wurde oben unter 1.3.6 eingehend dargelegt.

Während *Genßler* nach Abwägung aller Vor- und Nachteile sowohl *d'Hondt* als auch *Hare/Niemeyer* für verfassungsgemäß hielt<sup>261</sup> – und das ist bisher, wie oben dargestellt, auch die Einstellung der Gerichte –, hat *Kunth* sich schon 1991 für das „*Prinzip der exakten Proportionalität*“ ausgesprochen, das er als „*demokratisch-materielle Anforderung*“ (auch) aus Art. 20 Abs. 2 GG ableitet, und darum für das Verfahren *Hare/Niemeyer* plädiert<sup>262</sup>.

Im neueren Schrifttum hat vor allem *Pukelsheim* sich deutlich für eine weitestgehende Übereinstimmung der Verhältnisse der Listenstimmen mit denen der Listenmandate und damit für die Proportionalität ausgesprochen. Weil dies mit dem „erfolgswertoptimalen“ Verfahren *Sainte-Laguë* am besten gewährleistet sei und es mehr Gleichbehandlung als *d'Hondt* verwirkliche, entspreche jenes am ehesten (oder allein) der Verfassung<sup>263</sup>. Die Aussage *Pukelsheims*, dass die Ergebnisse anderer Zuteilungsmethoden, um verfassungsgemäß zu sein, nicht zu sehr von der nach *Sainte-Laguë* abweichen dürften<sup>264</sup>, läuft im Grunde auf eine gegen *d'Hondt* gewendete Beurteilung hinaus.

Wegen mangelnder Proportionalität wenden sich auch *Rühle*<sup>265</sup> und *Rauber*<sup>266</sup> gegen das Verfahren *d'Hondt*. Nach *Hans Meyer*

---

261 *Genßler*, S. 211 f., 253.

262 *Kunth*, ZParl 1991 S. 297, 298, 299, 323; ähnlich im Ergebnis *Kopfermann*, S. 117.

263 *Pukelsheim*, KritV 2000 S. 76, 84 – das dort angeführte Berechnungsbeispiel muss Widerspruch provozieren, weil die Zuteilung eines Sitzes mit *d'Hondt*, die zu einem Erfolgswert von 1,143 führt, als ungerechtfertigt kritisiert wird, da sie sich von der Idealverteilung (=1) entferne, während die Verteilung dieses Sitzes mit *Sainte-Laguë* auf eine kleine Fraktion mit einem resultierenden Erfolgswert von 1,4 befürwortet wird; *Pukelsheim*, DÖV 2004 S. 409 f.; *Pukelsheim/Maier*, ZParl 39 (2008) S. 312, 320; *Pukelsheim*, DVBl 2008 S. 889, 892 („.... wird sie der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen besser gerecht als jede andere Zuteilungsmethode“).

264 *Pukelsheim*, KritV 2000 S. 76, 98.

265 *Rühle*, ZParl 9 (1978) S. 405, 411.

266 *Rauber*, NVwZ 2014 S. 626, 628.

sind bei der Wahl der kommunalen Vertretungen die Verfahren *Hare/Niemeyer* und *Sainte-Laguë* „gleichheitsgemäßer“ und „verfassungsrechtlich auch vorzugspflichtig“<sup>267</sup>, wobei im Verhältnis beider das letztgenannte Verfahren das vorzugswürdigere sei<sup>268</sup>. Das Verfahren *d'Hondt* werde „immer fragwürdiger, je weniger Mandate zu verteilen sind“<sup>269</sup>, weshalb auch bei der Anwendung des Systems im kommunalen Bereich „Bedenken bestehen“<sup>270</sup>. Verständlich wird diese Position dadurch, dass das nur abrundende Verfahren *d'Hondt* besonders bei niedrigen Mandatszahlen zu Abweichungen von der Proportionalität führt<sup>271</sup>. Entgegen dem entsprechenden Parteivortrag sah das Bundesverwaltungsgericht im Beschluss vom 12.1.1989<sup>272</sup> allerdings auch bei niedrigen zu besetzenden Sitzzahlen in der Anwendung des Verfahrens *d'Hondt* keinen Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit. Das Hamburgische Verfassungsgericht hat seinerseits festgestellt, die Vorzugswürdigkeit des Verfahrens *Sainte-Laguë* wegen der mit ihm bei den Bundestagswahlen verbundenen „erfolgswertoptimaleren“ Abbildung der Sitz- und Mandatszahl (gemeint ist wohl die Stimmenzahl) gelte nicht bei Anwendung dieses Verfahrens auf die Vergabe weniger Sitze<sup>273</sup>. – Bei der politikwissenschaftlichen Beurteilung geht *Behnke* ebenfalls von der Proportionalität aus<sup>274</sup>.

Die internationale Diskussion über die Wahlverfahren – überwiegend von Politologen und Mathematikern geführt – ist fast voll-

---

267 Hans Meyer, Kommunalwahlrecht, S. 428.

268 Hans Meyer, Kommunalwahlrecht, S. 428 f., im Anschluss an Pukelsheim; Hans Meyer, HStR III, § 46, Rn. 55 bis 57 („die Relationen der Stimmgewinne besser abbildend“).

269 Hans Meyer, HStR III, § 46, Rn. 55.

270 Hans Meyer, HStR III, § 46, Fn. 213.

271 Allerdings bemerkte der NdsStGH im Urt. vom 20.9.1977 am Beispiel der Ratswahl 1976 in Braunschweig, bei der 57 Sitze zu verteilen waren, dass die Verteilung der Sitze nach dem Verfahren *d'Hondt* dem Verhältnis der Stimmen, die auf die in der Wahlkörperschaft vertretenen Listen entfallen, genauer entspreche: Nds.StGHE 1, 335, 369.

272 Buchholz 160 Nr. 32.

273 HVerfG, Urt. vom 26.1.2015 – HVerfG 2/15 –; [www.justiz.hamburg.de/entscheidungen](http://www.justiz.hamburg.de/entscheidungen), S. 25.

274 Behnke, Das Wahlsystem, S. 150 ff.

ständig auf die Proportionalität zentriert<sup>275</sup>. Dabei wird im Vergleich zwischen *Hare/Niemeyer* (Verfahren der größten Reste), dem *modifizierten Verfahren Sainte-Laguë*<sup>276</sup> und *d'Hondt* die größte Übereinstimmung mit der Proportionalität dem Verfahren *Hare/Niemeyer* beigemessen, danach – und dichtauf folgend – dem modifizierten Verfahren *Sainte-Laguë*, während das Verfahren *d'Hondt* als weniger proportional beurteilt wird<sup>277</sup>. Argumente für das Verfahren *d'Hondt* findet man nur bei vergleichsweise wenigen Autoren<sup>278</sup>.

Diese hohe Wertschätzung der Proportionalität als zentralen Gleichheitsmaßstabs auch in Deutschland hat sich in Kenntnis und möglicherweise unter dem Einfluss der US-amerikanischen Diskussion um die Verfahren zur Verteilung der Sitze des Repräsentantenhauses auf die Bundesstaaten entwickelt<sup>279</sup>. Dort ist aber gemäß der Verfassung der USA nicht von einer Gleichbehandlung, sondern von Proportionalität auszugehen<sup>280</sup>. Außerdem geht es dort um die Aufteilung von Mandaten nicht auf Listen, sondern auf Bundesstaaten, wobei die Wahl erst nach dieser Aufteilung stattfindet<sup>281</sup> – übrigens als Mehrheitswahl.

275 Z.B. bei *Lijphart*, S. 57 ff. und S. 140.

276 Dazu siehe unten bei Fn. 325 – 329.

277 *Farrell*, S. 155 bis 161, mit weiteren Nachweisen auf S. 155. – Dort ist mit *Sainte-Laguë* das modifizierte Verfahren *Sainte-Laguë* gemeint, das weniger proportional ist als das „reine“ *Sainte-Laguë*.

278 *Woodall*, The Mathematical Intelligencer Vol. 8 No.4 (1986), S. 36, 45, plädiert für *d'Hondt* mit Verhinderung der Überaufrundung. – Ganz entgegen der herrschenden Meinung in Deutschland insoweit der Bericht der Enquete-Kommission zur Überprüfung des Niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts vom 6.5.1994, LT-Drs. 12/6260 S. 108: Das *d'Hondt*-sche Höchstzahlverfahren führe zu einer Sitzverteilung, die den jeweiligen Stimmenanteilen der Parteien und Wählergruppen eher entspreche als das Verfahren *Hare/Niemeyer*.

279 Vgl. das Plädoyer für das Verfahren nach *Webster* (entspricht *Sainte-Laguë*) bei *Balinski/Young*, S. 84 ff.

280 Art. 1 Abs. 2 Constitution: „*Representatives shall be apportioned among the several States*....” according to their respective Numbers“, zitiert nach *Balinski/Young*, S. 5. Typisch für die Orientierung an der Proportionalität: „Proportionality is the ideal“: *Balinski/Young*, S. 5.

281 Für die Sitzverteilung nach Wahlergebnissen nehmen auch *Balinski/Young*, S. 91, eine differenzierende Position ein.

Wenn allein mathematische Argumente entscheidend wären, könnte man sich unbesehen diesen Auffassungen anschließen und das Verfahren nach *Sainte-Laguë* in seiner reinen Form für das vorzugswürdige halten. Allerdings ist die Frage nach dem Maßstab für die anzustrebende oder maßgebende Erfolgswertgleichheit in Deutschland angesichts der einschlägigen Verfassungsbestimmungen eben auch eine juristische, nämlich die nach der richtigen Auslegung dieser Verfassungsnormen. Und hier gilt: „*Die Mathematik liefert keine juristischen Beurteilungskriterien*“ ...; „*sie ist nur Hilfswissenschaft. Die Vorgaben müssen vom Recht kommen*“<sup>282</sup>. Dieser Vorrang des geltenden Rechts vor mathematischen und politikwissenschaftlichen Gesichtspunkten zwingt bei der juristischen Betrachtung der Wahlverfahren zur Unterscheidung zwischen Ländern, die das Wahlverfahren ohne übergeordnete verfassungsrechtliche Vorgaben in Gesetzen oder in der Verfassung selbst regeln, und Ländern, in denen wie etwa in Deutschland mit zum Beispiel der „gleichen Wahl“ Maßstäbe für den Gesetzgeber gelten. Und weiter ist zu beachten, ob diese verfassungsrechtlichen Vorgaben unterschiedlich sind, zum Beispiel mit oder ohne Vorschriften über Proportionalität.

Neuerdings hat *Nohlen* an der Verwendung des Erfolgswertgleichheitsmaßstabs durch die deutsche Verfassungsrechtsprechung – und damit an ihrem Ausgangspunkt – prämonierte Kritik geübt<sup>283</sup>; *Hans Peter Bull* hat sich dem angeschlossen<sup>284</sup>. Klagen über einen „deutschen Sonderweg“<sup>285</sup> wären *de constitutione lata* jedoch nur insoweit berechtigt, als die verfassungsrechtlichen Grundlagen übereinstimmen – und das ist im internationalen Rahmen je nach Staat durchaus unterschiedlich.

Es gibt Verfassungen, die Proportionalität für die Aufteilung der Parlamentssitze auf die Listen ausdrücklich vorschreiben, wie die

---

282 *Genßler*, S. 5.

283 *Nohlen*, JöR n.F., Band 62 (2014) S. 11, 18 ff.

284 *Bull*, DVBl 2014 S. 1213 ff.

285 *Nohlen*, JöR n.F., Band 62 (2014) S. 11, 25; *Bull*, DVBl 2014 S. 1213, 1215.

der Schweiz<sup>286</sup>, oder die Verhältniswahl ausdrücklich in der Verfassung erwähnen, wie die Österreichs<sup>287</sup>. In diesen Ländern ist deshalb die Proportionalität Grundlage der Wahlrechtsdiskussion. Dennoch gilt für die Wahl zum Nationalrat in Österreich letztlich das Verfahren *d'Hondt*<sup>288</sup> und in der Schweiz das diesem gleichwertige Verfahren *Hagenbach-Bischoff*<sup>289</sup>.

Für die bundesrechtliche Diskussion in Deutschland gilt: Verfassungsrechtliche Bestimmungen über eine Proportionalität fehlen<sup>290</sup>. Bei dieser Rechtslage beschreibt der in Verfassungen, im Schrifttum und in der Rechtsprechung gebrauchte Begriff der „Verhältniswahl“ das Wahlsystem, normiert aber weder allgemein die Erfolgswertgleichheit noch das danach zu beurteilende Verfahren der Sitzzuteilung. Die Durchsicht von Rechtsprechung und Kommentaren in den Ländern mit Verhältniswahl-Klauseln (oben unter 3.3) hat keine Indizien für eine in diesem Punkt abweichende Rechtslage ergeben. Also ist in Deutschland die Proportionalität neben der Erfolgswertgleichheit kein eigenständiger Maßstab<sup>291</sup>. Für die

- 
- 286 In Art. 149 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18.4.1999 (AS 1999, 2556), zul. geä. durch BB vom 20.6.2013 (AS 2015, 645): Wahl des Nationalrates „nach dem Grundsatz des Proporz“, dazu: Müller, S. 10, Fn. 4; Nohlen, Jör n.F., Band 62 (2014), S. 11, 24 f.
- 287 In Art. 26 Abs. 1 des Bundes-Verfassungsgesetzes (BGBl. Nr. 1/1930, zul. geä. durch Gesetz BGBl. I Nr. 102/2014): Wahl des Nationalrates „nach dem Grundsätzen der Verhältniswahl“ (ebenso in Art. 117 Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz für die Gemeinderäte); zum österreichischen Bundesrecht: Nohlen, Jör n.F., Band 62 (2014), S. 11, 25.
- 288 Für das dritte Ermittlungsverfahren, das auf nationaler Ebene die nicht im Wahlkreis bzw. regional vergebenen Mandate erfasst: § 107 Abs. 4 bis Abs. 6 Satz 1 Nationalratswahlordnung 1992 (BGBl. Nr. 471/1992), zul. geä. durch Bundesgesetz von 2015 (BGBl. I Nr. 158/2015).
- 289 Art. 40, 41 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17.12.1976 (AS 1978, 688), zul. geä. durch Bundesgesetz vom 26.9.2014 (AS 2015, 543). – Zum Verfahren *Hagenbach-Bischoff*: Genßler, S. 184 ff., S. 190; Kopfermann, S. 108, 126.
- 290 Laut Müller hat „das deutsche Grundgesetz diese Klippe vermieden“: Müller, S. 10, Fn. 4.
- 291 In diesem Sinne noch 1973 (in den letzten Jahren die Proportionalität bevorzugend, siehe obige Darstellung) Hans Meyer, Wahlsystem und Verfassungsordnung, S. 134: „Von der verfassungsmäßig verbürgten Wahlrechtsgleichheit aus ist die Gleichbehandlung der Stimmen Ursache der ungefähren Pro-

Kommunalwahlen ist verfassungsrechtlicher Maßstab allein die „gleiche Wahl“ und damit nach ständiger Rechtsprechung die Erfolgswertgleichheit. Bei den Kommunalwahlen ist nicht das „proportionalste“ Verfahren, sondern das „gleichste“ das rechtlich gebotene, vorzugswürdige oder zulässige. Damit entspricht eine Gleichsetzung von Proportionalität und Gleichheit ohne weitere Begründung nicht der Verfassung, und es genügt nicht, die Verfahren am Maßstab einer mathematisch verstandenen Proportionalität zu priorisieren. Vielmehr ist die Gleichheit der Wähler und des Erfolgswerts ihrer Stimmen der Proportionalität übergeordnet, und von ihr allein aus sind die Verfahren zu beurteilen. Im Falle eines Widerspruchs verdienen die von der Gleichheit abgeleiteten Maßstäbe den Vorrang<sup>292</sup>.

### 3.4.2 Weitere Maßstäbe für die Gleichheit des Erfolgswerts

Trotz der dargestellten, im Hinblick auf die verschiedenen Verfahren unentschiedenen Rechtsprechung lässt sich manchen Urteilen ein allgemeiner Hinweis auf Grenzen der Verfassungsmäßigkeit entnehmen. Wegen des Zwangs zur Verteilung ganzer Mandate werden die Wähler, ihre Stimmen und deren Erfolgswerte unvermeidbar unterschiedlich behandelt. Deshalb trifft man hier die Konstellation, dass die Ungleichbehandlung gleicher Sachverhalte vor dem Gleichheitssatz gerechtfertigt werden muss.

Für Differenzierungen der Erfolgswerte infolge des Wahlsystems hat das Bundesverfassungsgericht im letzten Urteil über das negative Stimmengewicht<sup>293</sup> einen besonderen, sachlich gerechtfertigten Grund gefordert, der durch die Verfassung legitimiert und von mindestens gleichem Gewicht wie die Gleichheit der Wahl ist. Ähnliche For-

---

*portionalität und nicht die Proportionalität Ursache oder Bedingung für die Gleichbehandlung, wenn es um die Behandlung der Reststimmen oder Zahlenbruchteile geht.“ – Anders wohl Genßler, S. 109 f.; allerdings gelangt Genßler nicht zur verfassungsrechtlichen Vorzugswürdigkeit der aufrunden den Verfahren.*

292 So im Ergebnis auch Genßler, S. 235.

293 Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 338.

meln werden verwendet, wenn es um Differenzierungen geht, die am allgemeinen Gleichheitsgebot in Art. 3 Abs. 1 GG zu messen sind. Auch dort wird in mancherlei Varianten („Willkürverbot“ und „Neue Formel“), aber im Wesentlichen übereinstimmend betont, dass eine Ungleichbehandlung gleich gelagerter Sachverhalte sich unter sachlichen Gesichtspunkten rechtfertigen lassen muss<sup>294</sup>.

Die „Sache“, um die es hier geht, ist primär die Gleichheit der Wähler und ihrer Stimmen, erst sekundär die Gleichbehandlung der Listen bzw. der hinter ihnen stehenden Gruppierungen (Parteien oder Wählergruppen). Dem Gleichheitsgebot entspricht am ehesten eine Verteilung, die auf politische Ausrichtung oder auch auf „Größe“ der Listen keine Rücksicht nimmt, sondern die Gleichheit aus der Sicht der Wähler beurteilt. Erst wenn daraus keine zuverlässigen Maßstäbe zu entnehmen sind, kommen andere Aspekte in Frage wie etwa der Wunsch nach klaren Mehrheiten oder einer möglichst großen Vielfalt von Gruppierungen in den Vertretungen. Schließlich ist auch von Verfassungs wegen dem Gesetzgeber eine gewisse Gestaltungsfreiheit zuzubilligen<sup>295</sup>.

Im Rückblick auf die oben<sup>296</sup> beschriebenen Eigenschaften der Verfahren ist daher zu prüfen, was davon näher an der Erfolgswertgleichheit – verstanden als Verwirklichung der Gleichberechtigung der Wähler – liegt. Die begünstigende Wirkung eher für kleine Listen mit den aufrundenden Verfahren und eher für größere mit *d'Hondt* gibt zunächst dafür nichts her, weil diese Wirkungsunterschiede an der jeweils anderen Listen-„Gruppe“, nicht aber an einem aus dem Gleichheitssatz hergeleiteten Maßstab gemessen sind.

Die Aufrundung der Verfahren *Hare/Niemeyer* und *Sainte-Laguë*, die gegenüber *d'Hondt* bei *Sainte-Laguë* um 0,5 herabgesetzte Teilerkette sowie die mit den aufrundenden Verfahren für die kleinen Listen besonders stark herabgesetzten Schwellenwerte können gemeinsam mit den durch sie bedingten Erfolgswerten betrachtet

294 Z.B.: *Ipsen*, Staatsrecht II, § 19, Rn. 805 ff.; *Kloepfer*, § 59, Rn. 79 ff.; *Heun*, Art. 3, Rn. 20 ff., alle mit Nachweisen aus der Rechtsprechung des BVerfG.

295 Dazu siehe oben zu 3.1. (Fn. 193).

296 Zu 1.3.1. bis 1.3.7.

und daran auch gemessen werden. Hier scheint auf den ersten Blick das Vorgehen nach der Basisverteilung – also die Mandatsverteilung nach Maßgabe der Zahlenbruchteile – für die aufrundenen Verfahren zu sprechen. Damit verfährt man ganz ähnlich wie Kaufleute und Physiker, wenn diese die „Stellen hinter dem Komma“ aufrunden, und zwar gewissermaßen symmetrisch: Aufrundung und Abrundung erfassen gleich große Spannen. Wenn man nach der Basisverteilung sozusagen innehält und die Bruchteile für sich betrachtet, drängt sich das Vorgehen nach *Hare/Niemeyer* fast auf<sup>297</sup>, und so kommt es zu Aussagen, die aufrundenen Verfahren *Hare/Niemeyer* und *Sainte-Laguë* seien gerechter, „da jede Partei – nicht nur die kleineren Parteien – die höchste Bruchzahl hinter dem Komma haben kann.“<sup>298</sup> Deshalb liest man auch, das Verfahren *Hare/Niemeyer* sei gegenüber der Größe der Listen neutral<sup>299</sup>.

Demgegenüber ist die mit *Hare/Niemeyer* nach der Basisverteilung vorzunehmende Zuteilung gemäß der Größe der Zahlenbruchteile auch als Anwendung eines „zweiten“ und auf die Listen insgesamt ungleich wirkenden Maßstabs kritisiert worden<sup>300</sup>. Die „Gerechtigkeit“ des Verfahrens *Hare/Niemeyer* ist eine sehr partielle, nämlich auf die Zuteilung gemäß den Zahlenbruchteilen beschränkte, und die Neutralität gegenüber der Größe der Parteien relativiert sich, wenn man das Verhältnis zwischen den Sitzen aus der Grundverteilung und den nach Zahlenbruchteilen verteilten Sitzen im Auge behält. Auch weckt der Begriff der Aufrundung Assoziationen, die nicht in allen Konstellationen zutreffen. Während in

---

297 *Genßler*, S. 48.

298 Abg. *Rehkopf* (FDP) in der 68. Plenarsitzung des Nds. Landtags der 8. Wp. am 24.5.1977, Sten. Ber. Sp. 6587; ganz ähnlich *derselbe* in der 54. Plenarsitzung der 10. Wp. am 20.6.1984, Sten. Ber. S. 4949.

299 H. Meyer in: HStR III, § 46, Rn. 54, mit Bezug auf *Hare/Niemeyer*; so auch OVG NRW, Urt. vom 28.11.1980, OVGE 35, 144, 150.

300 Schon 1792 rügte *Jefferson* die Anwendung zweier Maßstäbe („common ratio“) bei dem Verfahren nach *Hamilton* (entspricht *Hare/Niemeyer*), siehe *Balinski/Young*, S. 18; *Genßler*, S. 138 ff.; 235; *Behnke*, Das Wahlsystem, S. 139 ff.; *Riedwyl/Steiner*, Comparative Politics, Vol. 27, No. 3 (April 1995), S. 357, 361 f.

Tabelle 7 ein Mandat im Durchschnitt  $126742 : 42 = 3018$  Stimmen erfordert, hat die Liste RRP nur 1868 Stimmen, also davon etwa 62 %. Im Alltag würde man bei  $38 : 62 = 61\%$  Zuschlag sicher nicht von Aufrundung sprechen.

Diese Kritik am Verfahren *Hare/Niemeyer* richtet sich ebenso gegen das Verfahren *Sainte-Laguë*, denn die gesetzliche Beschreibung in § 33 Abs. 2 Kommunalwahlgesetz NRW<sup>301</sup> deckt auf, dass auch hier die von der Basisverteilung unabhängige Verteilung und die damit verbundene Ab- oder Aufrundung nach Maßgabe allein der Zahlenbruchteile stattfindet.

An der Kette der hohen Erfolgswerte (Spalten D und E der Tabelle 11) fällt auf, dass nach *Sainte-Laguë* (Spalte D) die Werte umso größer sind, je „kleiner“ die Liste ist. Die aufrundenden Verfahren minimieren den Abstand zwischen dem Stimmenanteil der Liste (Idealverteilung) und dem Mandatsanteil. Weil „Null“ in diesem Zusammenhang ebenso berücksichtigt wird wie positive Werte, „springen“ bei Erreichen des (niedrigen) Schwellenwerts für das erste Mandat die Erfolgswerte von Null auf das Doppelte des Durchschnittswerts. Da das Verfahren *Sainte-Laguë* nicht die einzelnen Abweichungen der Listen von der Idealverteilung misst, sondern die Summe von deren Quadraten, werden hohe Abweichungen des Erfolgswerts kleiner Listen nach oben durch geringere Erfolgswerte anderer Listen ausgeglichen, und zwar entweder durch hohe Abweichungen kleiner Listen nach unten oder – wie meistens – mit geringen Abweichungen großer Listen nach unten, bei denen die Erfolgswertdifferenzen auf eine viel größere Stimmenzahl entfallen. Bei der Abrundung kleiner Listen kann es in ähnlicher Weise zum Ausgleich durch Erfolgswertsteigerungen anderer Listen kommen. Im Übrigen führt die Betrachtung der Abweichungssummen zu Durchschnittswerten, hinter denen sich hohe Abweichungen bei einzelnen Listen, aber auch geringere Abweichungen bei allen Listen verbergen können.<sup>302</sup>

---

301 Siehe oben zu 1.1.3.

302 Vgl. Behnke, Das Wahlsystem, S. 158.

Demgegenüber sind die hohen Erfolgswerte mit *d'Hondt* (Spalte E der Tabelle 11) konstant und damit alle Erfolgswerte „gedeckelt“: Es gibt keine Aufrundungen mit den dadurch bedingten auffälligen Erfolgswerten kleiner Listen. Daran sieht man besonders deutlich, dass das Verfahren *d'Hondt* „den äußersten positiven Fehler möglichst klein zu machen trachtet“<sup>303</sup>.

Die Proportionalität – die für die aufrundenden Verfahren spricht – kann, auch wenn sie keinen Verfassungsrang genießt, größere Nähe zur Erfolgswertgleichheit mit sich bringen und wird auch dafür in Anspruch genommen<sup>304</sup>. Dafür spricht in der Tat der Umstand, dass jede von dem Verfahren *Sainte-Laguë* abweichende Verteilung zu größeren Differenzen der Erfolgswerte der Listen untereinander führen würde. Dabei wird die Abweichung nach oben genau so behandelt wie die Abweichung nach unten. Das mag einer mathematischen Symmetrie entsprechen und auch einer Durchschnittsbetrachtung genügen.

Es geht jedoch nicht um eine mathematische Gleichwertigkeit, sondern um die Gleichbehandlung der Wähler und ihrer Stimmen. Bei Ungleichbehandlung richtet sich der Anspruch derjenigen, die schlechter abgeschnitten haben, auf gleiche Behandlung mit dem, was andere mehr haben. Angesichts einer möglichen Alternative, die dem nach Gleichstellung Verlangenden mehr gibt und dem anderen weniger, wird er nach einer plausiblen Begründung fragen. Diese Alltagserfahrung verwirklicht sich insbesondere dann, wenn dieser Vorteil nicht naturgegeben oder von außen verursacht ist, sondern von derselben Verteilung, die die schlechtere Behandlung erzeugt hat. Die Urheber oder Anwender des Wahlsystems müssen, um glaubwürdig zu sein, also den Wählern auf den Listen mit niedrigeren Erfolgswerten überzeugend erklären können, warum andere besser behandelt werden (müssen). Darum muss man Abweichungen vom durchschnittlichen Erfolgswert nach „oben“ und nach „unten“ differenziert betrachten. Die Deckelung der Erfolgswerte,

---

303 Genßler, S. 147.

304 Dazu siehe oben zu 3.4.1.

die das Verfahren *d'Hondt* bewirkt, vermeidet die extrem hohen Erfolgswerte und damit das Problem ihrer Rechtfertigung.

### 3.4.3 Der gemeinsame Netto-Divisor

Schließlich bleibt zu fragen, ob gegenüber den je nach Listengröße verschiedenen Netto-Divisoren des Verfahrens *Sainte-Laguë* der für alle Listen zutreffende einheitliche Netto-Divisor des Verfahrens *d'Hondt*<sup>305</sup> für die Erfolgswertgleichheit von Bedeutung sein kann. Der Namensgeber und Verfechter des nach ihm benannten Verfahrens in der europäischen Wahlrechtsdiskussion des 19. Jahrhunderts, *Victor d'Hondt*, hat seine Methode in erster Linie begründet als ein Verfahren, das proportional sei, wenn man die Reststimmen bzw. Bruchteilstimmen „fallen lässt“<sup>306</sup>. Diese Berufung auf die Proportionalität ist für uns heute überraschend, weil bekanntlich die Ergebnisse nach *d'Hondt* weniger proportional sind als die anderer Verfahren. Interessanter ist die weitere Eigenschaft der Verteilung nach diesem Verfahren, auf die *d'Hondt* in seiner Schrift von 1882<sup>307</sup> hingewiesen hat. Er ging von einer Wahl mit 3000 Wählerstimmen aus, die auf die Parteien A mit 1501 Stimmen, B mit 799 und C mit 700 Stimmen entfallen und auf die drei Sitze zu verteilen sind. Nach dem Quotenverfahren mit Ausgleich nach größten Resten (entspricht *Hare/Niemeyer*, allerdings ohne Mehrheitsgarantie), das *d'Hondt* hier anwendete und kritisierte<sup>308</sup>, ergäbe sich daraus die Sitzverteilung „1 : 1 : 1“<sup>309</sup>. Mit einem einheitlichen Netto-Divisor – der in jenem Beispiel 750 betrug – kam *d'Hondt* auf die Sitzverteilung 2 : 1 : 0, bezeichnete sie als proportional und fuhr fort:

„Man kann wirklich der Partei C keinen Vertreter zuerkennen. Wenn man ihr einen gibt, muss die Partei B, die zahlreicher ist, in gleicher Weise einen haben, und die

305 Zu den Netto-Divisoren bei beiden Verfahren siehe oben zu 1.3.7.

306 *D'Hondt*, Système pratique, S. 17.

307 *D'Hondt*, Système pratique.

308 *D'Hondt*, Système pratique, S. 15.

309 Mit dem Verfahren nach *Sainte-Laguë* ohne Mehrheitsgarantie käme man bei dem von *d'Hondt* gebildeten Beispielsfall zu demselben Ergebnis.

*Partei A, die mehr als das doppelte Gewicht hat, könnte davon zwei verlangen, was zusammen vier Vertreter ausmachen würde. In unserem Beispiel sind jedoch nur drei Vertreter zu wählen. Logischerweise und nach den Regeln der Gerechtigkeit geht davon einer an die Partei B, denn sie umfasst mehr als die Hälfte von der Partei A. Zwei gehen an die Partei A, denn wenn man die drei Parteien an demselben Maßstab – 750 Wähler für einen Vertreter – misst, ist diese Zahl zwei Mal in der Zahl 1501 enthalten, während sie nur ein einziges Mal in der Zahl 799 enthalten ist. Da alle Parteien mit derselben Elle gemessen werden, kann keine von ihnen gegen das Ergebnis der Verteilung protestieren.“<sup>310</sup>*

Für V. d'Hondt war ausschlaggebend die absolute Gleichbehandlung aller Listen durch einen einheitlichen Netto-Divisor und die Tatsache, dass nach Teilung durch diesen Netto-Divisor keine Liste Reststimmen hat, die diesen überschreiten<sup>311</sup>. Dieser einheitliche Netto-Divisor ist identisch mit der Höchstzahl nach d'Hondt, auf die der „letzte“ Sitz zugewiesen wurde. Dies wird deutlich aus der österreichischen Version des Verfahrens d'Hondt – die hier Netto-Divisor genannte Größe heißt dort Wahlzahl – in § 107 Abs. 4 bis Abs. 6 Satz 1 der Nationalratswahlordnung 1992<sup>312</sup>:

*„Die Summen der Parteistimmen werden, nach ihrer Größe geordnet, nebeneinander geschrieben; unter jede Summe wird die Hälfte geschrieben, darunter das Drittel, das Viertel und die weiterfolgenden Teilzahlen. Als Wahlzahl gilt bei 183 zu vergebenden Mandaten die hundertdreundachtziggrößte Zahl, bei 182 zu vergebenden Mandaten die hundertzweiundachtziggrößte, bei 181 die hunderteinundachtziggrößte usw. Zahl der so angeschriebenen Zahlen. Jede Partei erhält so viele Mandate, wie die Wahlzahl in ihrer Parteisumme enthalten ist.“*

Dieses Vorgehen garantiert, dass mit dem dann höchsten Erfolgswert bzw. niedrigsten Mandatspreis der Liste, die zuletzt ein Mandat erhalten hat, keine andere Liste gegenüber den bisher verteilten Mandaten Anspruch auf ein zusätzliches hätte: Denn wenn dies der Fall wäre, hätte die betroffene Liste eine höhere Höchstzahl.

Die obige Zitat von d'Hondt öffnet den Blick für die seinem Verfahren zu Grunde liegende gleiche Behandlung der Wählerstim-

---

310 D'Hondt, Système pratique, S. 17 (Übersetzung aus dem Französischen vom Verfasser, fett gedruckte Hervorhebungen im Original).

311 V. d'Hondt, Exposé, S. 15.

312 Nationalratswahlordnung 1992 (BGBl. Nr. 471/1992), zuletzt geändert durch Bundesgesetz von 2015 (BGBl. I Nr. 158/2015).

men: Wenn eine Liste mit einer bestimmten Stimmenzahl ein Mandat erhält, muss eine Liste mit einem Mehrfachen dieser Stimmenzahl auch ein entsprechendes Mehrfaches an Mandaten erhalten. Nur dann werden die Stimmen der Wähler gleich behandelt. Deshalb kommt man auf dieses Verfahren, wenn man die Sitze nicht auf die Listen verteilt, sondern auf gleich große Summen von Wählerstimmen, ohne dabei Reststimmen auf andere Listen zu übertragen. Ganz ähnlich argumentieren *Riedwyl* und *Steiner*: Man könne Proportionalität nicht nur aus der Perspektive der Parteien, sondern auch aus der der Wähler betrachten. Die letztere Sichtweise sei bemerkenswerter Weise in der bisherigen Literatur vernachlässigt. Auf der Ebene der einzelnen Wähler laute die Frage, ob jedes Mandat dieselbe Zahl von Wählern hinter sich habe und damit die Anforderung der Gleichbehandlung erfüllt sei. Das Verfahren *d'Hondt* gebe die Antwort auf diese Frage<sup>313</sup>.

Dies muss erst recht dann gelten, wenn es nicht oder nicht in erster Linie um Proportionalität, sondern um Wählergleichheit geht. Aus diesem Blickwinkel gibt es kein taugliches Argument, einer Liste, die den einheitlichen Netto-Divisor nicht erreicht hat, mit Hilfe der „Aufrundung“ dennoch ein Mandat zu geben und damit deren Stimmen aufzuwerten. Würde dies doch bedeuten, der Wählergruppe mehr zu geben, obwohl sie weniger Stimmen zählt, eine gegenüber dem Netto-Divisor bessere Behandlung anderen Listen jedoch vorzuenthalten. Anschaulich wird die Begünstigungswirkung der Aufrundung in dem „halben Preis“ für das jeweils erste Mandat mit *Sainte-Laguë*, wie oben unter 1.3 dargelegt, im Vergleich zum gleichen Mandatspreis für alle Listen mit *d'Hondt* (dazu oben unter 1.1). Die gleiche Behandlung der Wähler(-stimmen) und gleichzeitig der Listen gewährleistet der für alle Listen und damit alle Wähler einheitliche Netto-Divisor. Hier zeigt sich, dass die aufrundenden Verfahren ihre Rechtfertigung nicht aus der Erfolgswertgleichheit, sondern aus anderen Überlegungen – z. B. Proportionalität, Minderheitenschutz, in vertretbarem Rahmen sollen alle repräsentiert sein – ziehen.

---

313 *Riedwyl/Steiner*, Comparative Politics, Vol. 27, No. 3 (April 1995), S. 357, 364 ff. – Dazu auch schon oben bei Fn. 178.

Die Gleichstellung gleich großer Stimmenzahlen mit dem Verfahren *d'Hondt* funktioniert auch umgekehrt: Teilt man die Stimmenzahl einer Liste durch die darauf vergebene Mandatszahl (oder ermittelt durch Teilung der Mandatszahl durch die Stimmenzahl den Erfolgswert), so hat mit diesem Mandatspreis (bzw. Erfolgswert) keine andere Liste einen Anspruch auf ein zusätzliches Mandat gegenüber der bisherigen Sitzzuteilung. Daraus folgt der Test, dem Resultate nach *d'Hondt* immer entsprechen, weshalb er „Test nach *d'Hondt*“ genannt sei: Mit dem Mandatspreis bzw. Erfolgswert, den eine jede Liste hat, kann keine andere Liste mehr Mandate als nach der gefundenen Verteilung erhalten. Dagegen kommt es öfter vor, dass andere Listen mit dem Mandatspreis einer Liste weniger Mandate erhalten. Dies ist aber wegen der Unteilbarkeit der Mandate unvermeidlich.

Diese Art der Gleichbehandlung leuchtet unmittelbar ein und ist geeignet, die wegen Unteilbarkeit der Mandate notwendige Ungleichbehandlung zu rechtfertigen – jedenfalls in weit höherem Maße als die Begründungen aus der Proportionalität und den geringsten Abständen der Erfolgswerte, die die aufrundenden Verfahren unterstützen. Dem Test nach *d'Hondt* kann man nicht entgegenhalten, eine bestimmte mehrfach auftretende Zahl von Stimmen auf einer Liste sei etwas anderes oder nicht vergleichbar mit derselben Zahl, die auf einer anderen Liste nur einmal auftritt. Zur Begründung der aufrundenden Verfahren müsste man dies behaupten, um dem Vorwurf der Ungleichbehandlung bzw. der nach Listengröße differenzierten Behandlung zu entgehen.

Zur Veranschaulichung dieses Befundes dient die Tabelle 15 mit den alternativen Verteilungen aus Tabellen 7 und 8 (dort nur die Listen, die von der alternativen Verteilung erfasst sind) und den alternativen Verteilungen aus Tabelle 10, gemessen mit den wesentlichen Kriterien der Verfahren *Sainte-Laguë* und *d'Hondt*.

Tabelle 15: Erfolgswertdifferenzen und Wirkung des niedrigsten Netto-Divisors bei unterschiedlichen Mandatsverteilungen

A	B	C	D	E	F	G	H
1a	7 – SL	RRP / 1868 / 1	Grün / 19535 / 6	535,3 – 307,1	228,2	10,5	6
1b	8 – dH	Grün / 19535 / 7	RRP / 1868 / 0	358,2 – 0	358,2	-	-
2a	7 – SL	KA39 / 2121 / 1	CDU / 50282 / 17	471,5 – 338,1	133,4	23,8	17
2b	8 – dH	CDU / 50282 / 18	KA39 / 2121 / 0	358,0 – 0	358,0	-	-
3a	10 – SL	A / 501 / 1	B / 9499 / 9	1996 – 947,5	1048,5	18,9	9
3b	10 – dH	B / 9499 / 10	A / 501 / 0	1052,7 – 0	1052,7	-	-
4a	10 – SL	A / 909 / 1	B / 9091 / 9	1100,1 – 990,0	110,1	10	9
4b	10 – dH	B / 9091 / 10	A / 909 / 0	1100 – 0	1100	-	-
5a	10 – SL	A / 1501 / 2	B / 8499 / 8	1332,4 – 941,3	391,1	11,3	8
5b	10 – dH	B / 8499 / 9	A / 1501 / 1	1058,9 – 666,2	392,7	1,6	1
6a	10 – SL	A / 1818 / 2	B / 8182 / 8	1100,1 – 977,8	122,3	9,0	8
6b	10 – dH	B / 8182 / 9	A / 1818 / 1	1100,0 – 550,1	549,9	1,99	1
7a	10 – SL	A / 2501 / 3	B / 7499 / 7	1199,5 – 933,5	266	8,99	7
7b	10 – dH	B / 7499 / 8	A / 2501 / 2	1066,8 – 799,7	267,1	2,7	2
8a	10 – SL	A / 2727 / 3	B / 7273 / 7	1100,1 – 962,5	137,6	8,0	7
8b	10 – dH	B / 7273 / 8	A / 2727 / 2	1100 – 733,4	366,6	2,99	2
9a	10 – SL	A / 3501 / 4	B / 6499 / 6	1142,5 – 923,2	219,3	7,4	6
9b	10 – dH	B / 6499 / 7	A / 3501 / 3	1077,1 – 856,9	220,2	3,8	3
10a	10 – SL	A / 3636 / 4	B / 6364 / 6	1100,1 – 942,8	157,3	7,0	6
10b	10 – dH	B / 6364 / 7	A / 3636 / 3	1100 – 825,1	247,9	3,99	3
11a	10 – SL	A / 4501 / 5	B / 5499 / 5	1110,9 – 909,3	201,6	6,05	5
11b	10 – dH	B / 5499 / 6	A / 4501 / 4	1091,1 – 888,7	202,4	4,9	4
12a	10 – SL	A / 4545 / 5	B / 5455 / 5	1100,1 – 916,6	183,5	6,0	5
12b	10 – dH	B / 5455 / 6	A / 4545 / 4	1099,9 – 880,1	219,8	4,99	4

Je zwei Zeilen zeigen dieselben Stimmverhältnisse und die unterschiedlichen Mandatsverteilungen nach den beiden Verfahren; dabei steht a für *Sainte-Laguë*; b für *d'Hondt*. Also gehören Zeile 1a und 1b, 2a und 2b usw. jeweils zusammen. Der Tabelle sind zu entnehmen:

- Spalte A: Nummer der Zeile
- Spalte B: Nummer der Tabelle, aus der die Werte stammen, und das in der folgenden Zeile für die Verteilung angewandte Verfahren
- Spalte C: Bezeichnung der Liste mit dem höheren Erfolgswert / ihre Stimmenzahl / ihre Mandatszahl
- Spalte D: Wie Spalte C für die Liste mit dem niedrigeren Erfolgswert
- Spalte E: Erfolgswert für die Liste nach C minus Erfolgswert für die Liste nach D
- Spalte F: Differenz der Erfolgswerte in Spalte E (nach *Sainte-Laguë* zu minimieren).
- Spalte G: Mandatszahl, die sich mit dem höheren Erfolgswert in Spalte C für die Liste in Spalte D ergeben würde (Test nach *d'Hondt*).
- Spalte H: Mandatszahl für die Liste in Spalte D

Für den Verfahrensvergleich besonders interessant sind aus der Tabelle 15 die Spalten F bis H. Man sieht, dass in den Zeilen 1a, 2a, 3a usw. – bei Verteilung nach *Sainte-Laguë* – die Differenz der Erfolgswerte immer geringer ist als in Zeilen 1b, 2b, 3b usw. – also bei Verteilung nach *d'Hondt*. Man vergleiche den Erfolgswert der Liste RRP in Zeile 1a (535,3) mit dem Erfolgswert der Liste „Grün“ (307,1). Die Differenz ist  $535,3 - 307,1 = 228,2$ . Würde man den Sitz der Liste RRP mit *d'Hondt* – wie in Zeile 1b – auf die Liste „Grün“ umverteilen, so ergäbe sich eine Differenz (ausgehend von dem entsprechend höheren Erfolgswert der Liste „Grün“) von  $358,2 - 0 = 358,2$ . Diese Berechnung setzt voraus, dass die kleinen Listen vor Erreichen ihres Schwellenwertes für das erste Mandat mit dem Erfolgswert Null angesetzt werden. Dann ist auch der Abstand zwischen Null und dem durchschnittlichen Erfolgswert der Tabelle 7 von 331,2 größer als der zwischen 331,2 und 535,3. Das genau ist die Logik der Proportionalität: Gegenüber jedem mit dem Verfahren *Sainte-Laguë* gewonnenen Ergebnis würde jede Verschiebung eines Sitzes von einer Liste auf eine beliebige andere die Differenz der Erfolgswerte zwischen diesen beiden Listen (und ihre Abstände von der Idealverteilung) vergrößern. Dadurch entstehen für kleine Listen oft überraschend hohe Erfolgswerte.

Spalte G zeigt das Ergebnis des Tests nach *d'Hondt*. Für diese Probe muss man die Stimmenzahl mit dem Erfolgswert multiplizieren (Ergebnis hier durch eine Million geteilt): In Zeile 1a müsste die Liste Grün mit dem Mandatspreis 1868 der Liste RRP und deren Erfolgswert 535,3 statt der 6 Mandate, die sie mit *Sainte-Laguë* erhält (Spalten D und H), 10 bekommen. So setzt sich dies in allen Zeilen mit dem Buchstaben „a“ fort. In den Zeilen 1b, 2b, 3b usw. – also mit *d'Hondt* – ergibt sich dagegen bei Anwendung des Erfolgswerts der begünstigten Liste auf die weniger begünstigte in keinem Falle ein zusätzliches Mandat. Dort, wo die Ergebnisse nach *Sainte-Laguë* und *d'Hondt* divergieren, „passt“ entweder der „Test“ nach Spalte F oder der nach Spalte G – und der jeweils andere nicht. Besonders krass ist das Ergebnis des Tests nach *d'Hondt* zwischen dem Ergebnis für die RRP und die CDU in Tabel-

le 7: Wenn 1868 Wähler auf der Liste RRP ein Mandat bekommen, müsste eine um fast das 29-fache größere Wählerzahl – nämlich die der CDU – 29 und nicht lediglich 17 Mandate bekommen. Bei der SPD beträgt das Vielfache der Stimmenzahl gegenüber der RRP 20,9, bei den Grünen 10,5, bei der UWG 5,2 und bei der FDP 2. Bei einer Gleichbehandlung mit der Liste RRP müssten die anderen Listen also 29, 20, 10, 5 und 2 Mandate und damit zusammen 66 statt 40 Mandaten verlangen können. Lediglich im Vergleich zur „KA 39“, bei der ebenfalls eine erhebliche Aufrundung vorkommt, mag man von Gleichbehandlung sprechen; gegenüber allen anderen Listen kommt die RRP anscheinend „zu gut weg“.

Das Ergebnis des Verfahrens *Sainte-Laguë* kann also sein, dass die Wähler, deren Stimmen sich auf „aufgerundeten“ Listen finden, erheblich mehr Einfluss auf das Ergebnis haben als diejenigen, die „nicht aufgerundete“ Listen gewählt haben. Solche Aufrundungen treten ein, wenn die Reststimmen nach Teilung der Listenstimmen durch den Quotienten aus Gesamtstimmenzahl und Gesamtmandatszahl mindestens die Hälfte der diesem Quotienten entsprechenden Zahl betragen<sup>314</sup>, und sind umso größer, je näher die Zahl der Reststimmen an der Hälfte des Quotienten liegt und je weniger Mandate die Liste erhalten hat. Diese Ungleichbehandlung resultiert also nicht aus Unterschieden der Stimmensummen auf den Listen untereinander, sondern auf Unterschieden der Reststimmen. Das Gebot der gleichen Wahl und damit der Erfolgswertgleichheit wird heute auf die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Gleichberechtigung der Staatsbürger zurückgeführt<sup>315</sup>. Damit erweist sich die mit *Hare/Niemeyer* und *Sainte-Laguë* verbundene Differenzierung des Netto-Divisors bzw. die Aufrundung, weil sie von den Reststimmen abhängig ist und zudem umso mehr wirkt, je kleiner

314 Zur Vereinfachung sind in der folgenden Beschreibung die geringen Verschiebungen, die sich durch Ermäßigung oder Erhöhung des Divisors ergeben können, vernachlässigt. Eine exakte Darstellung ergibt sich aus dem obigen Abschnitt 1.1.3.

315 Zuletzt: BVerfG, Urt. vom 25.7.2012, BVerfGE 131, 316, 334, und BVerfG, Urt. vom 26.2.2014, BVerfGE 135, 259 (Rn. 46).

die Liste ist, als Komponente, die angesichts der mit *d'Hondt* gegebenen Möglichkeit der gleichen Bewertung vor dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Wähler keinen Bestand haben kann. Dass der Wähler vorher nicht wissen kann, ob seine Stimme aufgewertet wird oder nicht, kann den Gleichheitsverstoß nicht rechtfertigen. Denn für die Verfassungsmäßigkeit darf es nicht auf die Kenntnisse der Wähler ankommen, sondern auf die objektiven Eigenschaften der Verfahren.

Demgegenüber erweist sich das Verfahren *d'Hondt* als dasjenige, das die Stimmen der Wähler bei Beginn der Rechenoperation, nämlich mit der Anwendung des einheitlichen Netto-Divisors, unabhängig von der Listengröße und damit „gleicher“ bewertet als das nach *Sainte-Laguë*. Es ist somit im Ausgangspunkt und in der Abwicklung näher an der gleichen Gewichtung aller Wählerstimmen ohne Abhängigkeit von der Größe oder Kleinheit der Listen<sup>316</sup>.

Natürlich ergibt sich aus den durch die Abrundung entfallenden Reststimmen bei der Berechnung des Erfolgswerts nach Mandatsverteilung am Ende ein mehr oder weniger nach unten abweichender Erfolgswert für jede einzelne Stimme auf allen Listen außer auf der Liste, die den „letzten Sitz“ bekommen hat. Dieser dämpfende Effekt ist umso größer, je kleiner die Mandatszahl ist, und mit *d'Hondt* größer als mit *Sainte-Laguë*. Auf Tabelle 11 lässt sich dies beim Studium der niedrigsten Erfolgswerte und höchsten Mandatspreise vor dem nächsten Schwellenwert (Spalten H bis L) gut nachvollziehen. Aber diese Differenzierungen sind nach dem Test gemäß *d'Hondt* gerechtfertigt, solange nicht der günstigste Erfolgswert (oder der niedrigste Mandatspreis) bei Anwendung auf die anderen Listen dort zu höheren Mandatszahlen führt.

Das Ergebnis aller Betrachtungen ist: *d'Hondt* entspricht im Prinzip und im Ergebnis der Erfolgswertgleichheit eher, weil die Er-

---

316 Nach Genßler, S. 237, ist das Verfahren *d'Hondt* das der Gleichbehandlung näher liegende, weil es das „einziges Verfahren“ ist, „das einen gleichen Maßstab“ (Stimmen durch Sitze) „an alle Parteien anlegt und nur die unvermeidbaren Reste vernachlässigt“.

folgswerte aller Listen (bzw. die Mandatspreise) in der Anwendung auf die anderen Listen nicht zu zusätzlichen Mandaten führen. Das ist mit *Sainte-Laguë* nicht gewährleistet, und besonders bei „kleinen Listen“ kommt es zu im Dienste der Proportionalität zu krassen Vorzugsbehandlungen, die aus dem Gedanken der Gleichbehandlung heraus nicht zu rechtfertigen sind<sup>317</sup>.

### 3.4.4 Der gemeinsame Netto-Divisor in besonderen Konstellationen

So überzeugend das Verfahren *d'Hondt* im Hinblick auf die Erfolgswertgleichheit im Ansatz und in den meisten Ergebnissen auch ist – vier Aspekte sind noch gesondert zu betrachten.

#### 3.4.4.1 Der Schwellenwert für das erste Mandat

Der Vergleich der Tabellen 7 und 8 zeigt exemplarisch, dass der markanteste Unterschied zwischen dem nur abrundenden Verfahren *d'Hondt* und den auch aufrundenden Verfahren *Sainte-Laguë* und *Hare/Niemeyer* bei der Behandlung der „kleinen“ Listen liegt. Damit einher gehen die verschiedenen Schwellenwerte, also die Stimmenzahlen, die für ein – insbesondere für das erste – Mandat erforderlich sind; dazu sei auf den Abschnitt oben zu 1.3.4 verwiesen. Daraus geht auch hervor, dass mit *d'Hondt* eine Liste im Extremfall für das erste Mandat fast das Doppelte an Stimmen benötigt als mit *Sainte-Laguë*. Alle Stimmen auf Listen, die den Schwellenwert nicht erreichen, bleiben im Ergebnis unberücksichtigt. Wie ist das mit der Erfolgswertgleichheit zu vereinbaren? Die Berücksichtigung der Stimmen auf kleinen Listen scheint ein Vorzug der aufrunden Verfahren zu sein. In Niedersachsen ist die Einführung eines aufrunden Verfahrens – in diesem Falle *Hare/Niemeyer* – auch

---

317 Dazu Anlage 3 und HVerfG, Urt. vom 26.1.2015 – HVerfG 2/15 –; [www.justiz.hamburg.de/entscheidungen](http://www.justiz.hamburg.de/entscheidungen). Dort wird das Ergebnis mit anderen Gesichtspunkten gerechtfertigt, die für Kommunalwahlen nicht zutreffen.

mit dem Gedanken eines den kleinen Parteien zugutekommenden Minderheitenschutzes begründet worden<sup>318</sup>.

Dass mit *d'Hondt* „kleinere Parteien … in der Regel mehr Stimmen für einen Sitz als größere Parteien“ benötigen<sup>319</sup>, trifft allerdings nur dann zu, wenn bei jenen die im Ergebnis nicht gewertete Stimmenzahl überdurchschnittlich hoch ist. Die Idee eines Minderheitenschutzes erweist sich unter dem Aspekt der Gleichbehandlung der Wähler als sach fremd, weil damit unweigerlich eine Besserbehandlung der Wähler auf kleinen Listen verbunden ist und dieser Minderheitenschutz damit listenbezogen ist. Und da die „Minderheit“ nichts anderes als das Ergebnis des Wahlakts ist, um dessen Umsetzung es geht, würde ein solcher Minderheitenschutz hier die teilweise Aushebelung des Wahlergebnisses bedeuten. Als Berichterstatter aus der Ausschussberatung hat es der Abg. *Waike* im Niedersächsischen Landtag als Meinung der SPD-Fraktion so ausgedrückt: „Außerdem müsse das Minderheitenrecht seine Grenzen im Wahlergebnis finden.“<sup>320</sup> Mit einer Privilegierung kleiner Parteien wird die Wahlgleichheit nicht verwirklicht, sondern beeinträchtigt.

Es bleibt das Argument, dass mit *d'Hondt* viele Stimmen auf kleinen Listen ohne Einfluss auf die Mandatsverteilung bleiben. Bei einer solchen Betrachtung sind jedoch auch diejenigen Stimmen in den Blick zu nehmen, die zur Erlangung des „letzten“ Mandats auf allen Listen nicht (mehr) notwendig waren und deshalb ebenfalls ohne Einfluss auf das Ergebnis bleiben. Wenn nun ein gleicher Maßstab im Sinne von *d'Hondt* angelegt wird – also ein einheitlicher Netto-Divisor gewählt wird –, würden Mandate, die einer oder mehreren Listen von der Verteilung nach *d'Hondt* abweichend mit *Sainte-Laguë* zusätzlich gegeben werden, die Zahl der in

---

318 Abg. *Rehkopf* (FDP) in der 68. Plenarsitzung des Nds. Landtags der 8. Wp. am 24.5.1977, Sten. Ber. Sp. 6587; Gesetzentwurf der CDU- und FDP-Fraktionen des Nds. Landtags, LT-Drs. 11/60, S. 4. – Ähnliche Gedanken-gänge finden sich im Urteil des HVerfG vom 26.1.2015 – HVerfG 2/15 –; [www.justiz.hamburg.de/entscheidungen](http://www.justiz.hamburg.de/entscheidungen), S. 30: Abbildung des politischen Willens der Wähler „in seiner Vielfalt“.

319 *Strelen*, § 6, Rn. 8.

320 Am 12.12.1984 in der 66. Plenarsitzung, Sten. Ber. S. 6129.

diesem Sinne einflusslosen Stimmen wesentlich vergrößern. Konkret: In Tabelle 7 haben 1868 Wähler der RRP einen Sitz erhalten. Nach diesem Maßstab hätten der CDU für ihre 17 Sitze  $17 \times 1868 = 31756$  Stimmen genügt. Damit ergäben sich allein auf der Liste der CDU  $50282 - 31756 = 18526$  überflüssige und damit einflusslose Stimmen. Unter Gleichheitsgesichtspunkten ist dies Ergebnis also wesentlich schwerer zu ertragen, als wenn 1868 Wähler ohne Mandat bleiben.

Man kann das Verfahren *d'Hondt* daher auch so beschreiben, dass es „die Zahl der unvertretenen Wähler minimiert“<sup>321</sup>. Mit „unvertretenen Wählern“ sind die nicht erfolgreichen Stimmen bezeichnet, und zwar nicht nur die, die für Listen abgegeben wurden, die keinen Sitz erhielten, sondern auch die Stimmen, die bei einem für alle Listen und Sitze einheitlichen Netto-Divisor übrig blieben. Damit ist das Verfahren *d'Hondt* auch angesichts kleiner Listen, die nur wenig unterhalb des Schwellenwerts bleiben, mit dem Gebot der (soweit möglich zu etablierenden) Erfolgswertgleichheit vereinbar.

Die mit aufrundenden Verfahren möglichen Extreme bei den oberen Erfolgswerten und die dadurch besseren Möglichkeiten für kleine Listen sind unabhängig von verfassungsrechtlichen Maßstäben aufgefallen. Verschiedene Gesetzgeber haben solche Extreme abgeschnitten beziehungsweise eingeschränkt, indem sie aufrundende Verfahren mit erhöhten Schwellenwerten für das erste Mandat kombiniert haben. Dies ist anscheinend eher aus politischen Motiven geschehen<sup>322</sup>, weil man sogenannte Splitterparteien oder extremistische Gruppen am Einzug in die Vertretungen hindern oder „mittelgroße Parteien“ stärken wollte, und ähnelt in der Motivation und teilweise in der Wirkung den Sperrklauseln in Form eines Quorums an der Gesamtstimmenzahl wie bei der 5 %-Klausel im

321 *Genßler*, S. 128 f., nach *Grävell*.

322 Für die Niederlande: *van den Bergh*, Ons nieuwe Kiesstelsel, S. 14. Für Norwegen und Schweden: *Elklit*, S. 15, 45. Für Norwegen: *Aardal*, S. 167, 194. Für Schweden: *Särlvik*, S. 225, 248 f. Für Skandinavien insgesamt: *Laakso*, Scandinavian Political Studies, Vol. 2, No. 2 (1979), S. 161, 167 (nach *S. Rokkan*).

Bundestagswahlrecht. Immerhin sind solche Bestrebungen auch ein Indiz dafür, dass die Wirkungen der Aufrundung unterhalb gewisser Grenzen als extrem empfunden werden. Schon im Jahr 1932 urteilte K. Braunias: „Dieses Verfahren (sc. Hare/Niemeyer) ist deswegen mangelhaft, weil auf diese Weise oft ganz kleine Partei-splitter zu einem Sitze kommen können und die Verhältnismäßigkeit sehr gestört wird“.<sup>323</sup>

So wird bei den niederländischen Wahlen auf allen staatlichen Ebenen (damit auch auf Gemeindeebene) seit 1923 für Gremien mit 17 oder weniger Mandaten – also bei den kleineren Kommunen – ein Verfahren wie *Hare/Niemeyer*, jedoch mit einem Quorum des 0,75-fachen des Wahlteilers (Gesamtstimmen durch Mandatszahl) angewendet<sup>324</sup>. In Norwegen gilt die „ausgeglichene“ oder „modifizierte“ Methode *Sainte-Laguë*<sup>325</sup>, welche die Ausgangsstimmenzahlen der Listen durch 1,4 / 3 / 5 / 7 usw. teilt<sup>326</sup>; ihr entspricht ebenfalls die Teilerkette 0,7 / 1,5 / 2,5 / 3,5 usw. Dieses Verfahren ist nicht mehr linear, jedoch immer noch fast proportional<sup>327</sup>. Damit wird die Schwelle für das erste Mandat für kleine Listen gegenüber dem originalen Verfahren *Sainte-Laguë* von der Hälfte (Teiler 0,5) der für das erste Mandat durchschnittlich erforderlichen Stimmenzahl auf das 0,7-fache dieser Stimmenzahl erhöht, bleibt jedoch gegenüber dem Schwellenwert nach *d'Hondt* (bei zwei Listen Gesamtstimmenzahl geteilt durch die um 1 erhöhte Sitzzahl, bei mehreren Listen etwas darunter) noch deutlich abgesenkt. Damit wird manche sonst mit *Sainte-Laguë* ver-

---

323 Braunias, Band 2, S. 213.

324 Heute Art. P 8 Kieswet (Fundstelle siehe oben in Fn. 137). Dazu: *van Poelje/Gohres*, De Kieswet, S. 213 ff., 217; sowie: *van den Bergh*, Unity in Diversity, S. 25 f. Das Verfahren der größten Reste (entspricht *Hare/Niemeyer*) komme für die praktische Anwendung nur mit einer Korrektur, nämlich einem Minimum für den „ersten“ Sitz, in Frage. – Für Gremien mit 19 oder mehr Sitzen gilt in den Niederlanden *d'Hondt*. Zu dieser Differenzierung: *G. van den Bergh*, Unity in Diversity, S. 25. Bei den Parlaments- (Tweede Kamer)-wahlen gilt ein Quorum des Einfachen des Wahlteilers: Art. P 7 Abs. 2 Kieswet.

325 *Genßler*, S. 227; *Kopfermann*, S. 129, 132 f.

326 *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, S. 124 bis 126. Zum modifizierten Verfahren: *Lijphart*, S. 157; *Genßler*, S. 227; *Kopfermann*, S. 129, 132 f.

327 *Kopfermann*, S. 129.

bundene Verzerrung im Bereich der kleinen Listen vermieden<sup>328</sup>. Mit dieser Modifikation gewinnt das Verfahren *Sainte-Laguë* an Proportionalität bei den „kleinen Listen“ und erhält sich bei den größeren Listen die diesem Verfahren eigene Proportionalität. Schweden verfuhr bis 2014 ebenso, seitdem gilt dort die Teilerkette 1,2 / 3 / 5 usw.<sup>329</sup>, allerdings bei den Kommunalwahlen mit einer Sperrklausel von 2 oder 3 % der Stimmen<sup>330</sup>.

Schon um 1918 gab es für die Kommunalwahlen in den Schweizer Kantonen Freiburg und Tessin eine der Modifizierung bei *Sainte-Laguë* ähnliche Regelung für das Verfahren „der größten Reste“ (= *Hare/Niemeyer*), denn Restmandate gab es dort nur für die Listen, die bei der Idealverteilung vor dem Komma mindestens eine „1“ aufwiesen<sup>331</sup>. Ein teilweise ähnliches Verfahren entwarf der Schweizer *F. P. Müller* mit dem von ihm vorgeschlagenen „Extremalsystem“<sup>332</sup>.

Auch in Deutschland gab es zwei Fälle, in denen Gesetzgeber bei Wahlen einen besonderen Schwellenwert für das erste Mandat einführten, und zwar den Quotienten aus Gesamtstimmenzahl und Gesamtmandatszahl. Mit Bezug auf Landtagswahlen traf der Gesetzgeber in Rheinland-Pfalz für das Verfahren entsprechend *Hare/Niemeyer* im Jahr 1950 eine derartige Regelung. In jedem Landtags-

328 Lijphart, S. 157.

329 Vallag (Wahlgesetz), 14. Kapitel, § 3 (SFS (Svensk förfatningssamling) 2005:837).

330 Vallag, 14. Kapitel, § 6.

331 Kopfermann, S. 114.

332 Müller, S. 109 ff. – Wegen der Verzerrung der Proportionalität durch Aufrundung bei den „kleinen“ Listen, die in der Basisverteilung leer ausgehen, kommt Müller zu der Formel, dass sie mit einem Mandat erst dann zu berücksichtigen sind, wenn ihre Stimmenzahl „größer wird als die Verteilungszahl“ (d.h. Quotient aus Stimmenzahl und Mandaten), „die eine bereits vertretene Liste bei der nächsten Mandatszuteilung erwerben würde“ (S. 113). Das damit erreichte Ergebnis sei allerdings im Falle des Widerspruchs zu dem Ergebnis nach *Hare/Niemeyer* nach einer besonderen Vergleichsberechnung zwischen beiden Verfahren zu korrigieren. Es sei die Lösung zu bevorzugen, die das Prinzip des anderen Verfahrens weniger verletze (S. 119 f.). Das „Extremalsystem“ hat – vielleicht wegen seiner Kompliziertheit – anscheinend keine weiteren Befürworter gefunden.

wahlkreis (1970 waren es sechs) musste jede Liste für ein Mandat bei der Idealverteilung mindestens das Ergebnis „1“ erreichen<sup>333</sup>. Das BVerfG verwarf dies im Jahre 1972 als mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar<sup>334</sup>. Ein für das gesamte Wahlgebiet bei der Kommunalwahl (das ist die jeweilige Kommune) geltendes Quorum beschloss der nordrhein-westfälische Landtag bei der Einführung des Verfahrens *Sainte-Laguë* in das Kommunalwahlrecht im Jahre 2007. Nach § 33 Abs. 3 Satz 1 Kommunalwahlgesetz<sup>335</sup> sollten Parteien und Wählergruppen bei der Sitzzuweisung unberücksichtigt bleiben, wenn sie nicht die durchschnittlich für ein Mandat erforderliche Stimmenzahl erreichten. Der Gesetzentwurf der Landesregierung hatte ursprünglich eine „Kappung“ bei dem 0,75-fachen dieses Wertes vorgesehen und dies damit begründet, bei einem „Sitzanteil“ von unter 0,75 erscheine es „*mangels ausreichenden Rückhalts in der Wählerschaft nicht gerechtfertigt*“, einer Partei oder Wählergruppe bei der Verwertung der Reststimmen hinter dem Komma einen Sitz in der Kommunalvertretung zu Lasten anderer Wahlvorschlagsträger zuzuteilen. Auf das modifizierte Verfahren *Sainte-Laguë* – das ja die Schwelle bei „0,7“ setzt – wurde dabei nicht Bezug genommen und auch nicht auf die der im Entwurf vorgesehenen Schwelle entsprechende Regelung in den diesem Bundesland benachbarten Niederlanden für kleinere Gemeinden (allerdings in Bezug auf *Hare/Niemeyer*). In den Beratungen im Düsseldorfer Landtag wurde die Klausel auf den „vollen“ Quotienten aus Ge-

---

333 § 42 Abs. 3 Satz 2 in Verbindung mit Abs. 4 Satz 4 des Landeswahlgesetzes vom 7. 12. 1950 (GVBl. S. 317). Der Regierungsentwurf des Gesetzes (LT-Drs. II Nr. 1435) vom 31. 3. 1950 hatte in § 42 noch das Verfahren *d'Hondt* ohne Sperrklausel oder Quorum vorgesehen. Nach Beratung im Hauptausschuss des Landtags wurde stattdessen ein Quotenverfahren mit Restsitzverteilung nach Höchstzahlen (wie *Hare/Niemeyer*), eine 5%-Sperrklausel und das Quorum (Wahlschlüssel genannt) eingeführt (LT-Drs. II Nr. 1601). Begründet wurde dies auch hier mit der Gefahr für das Parlament durch allzu große Vielheit kleiner und kleinster Gruppen und Parteien (Abg. Roth, LT Rheinland-Pfalz, Sten. Ber. 1. Wahlperiode, 88. Sitzung, S. 2549).

334 BVerfG, Beschl. vom 11.10.1972, BVerfGE 34, 81, 100 ff.

335 Kommunalwahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 30.6.1998 (GV.NRW. S. 454), geändert durch Gesetz vom 16.10.2007 (GV. NRW. S. 374).

samtstimmenzahl und Mandatszahl verschärft. Der deshalb angerufene VerfGHNRW hat mit Urteil vom 16.12.2008<sup>336</sup> diese Klausel für verfassungswidrig erklärt, weil die dadurch bewirkte Ungleichbehandlung der Wählerstimmen verfassungsrechtlich nicht ge-rechtfertigt sei. Das Gericht wertete die genannte Klausel als der 5 %-Sperrklausel ähnliche Zugangshürde<sup>337</sup> und verlangte, dass deshalb auch eine Differenzierung der Erfolgswertgleichheit durch Abhängigmachen der Zuteilung der Bruchteilssitze von einem Quorum der abgegebenen Wählerstimmen durch einen zwingenden Grund – den es nicht erkannte – zu rechtfertigen sei.

Diese Sonderregelungen sind insofern aufschlussreich, als sie von einem Unbehagen oder auch von nicht vollständiger Akzeptanz der Ergebnisse der aufrundenden Verfahren Zeugnis ablegen. Allzu viel Proportionalität scheint doch ein wenig ungesund zu sein. Mit der gegenwärtigen Rechtsprechung zur Erfolgswertgleichheit dürften derartige Klauseln in Deutschland aber nicht durchsetzbar sein. Damit entfällt eine Möglichkeit, die der Erfolgswertgleichheit am deutlichsten widersprechenden Ergebnisse des Verfahrens *Sainte-Laguë* durch einen erhöhten Schwellenwert für das erste Mandat zu vermeiden.

### 3.4.4.2 Über-Aufrundungen

Nach *Sainte-Laguë* und *d'Hondt* kann eine Liste gegenüber der Basisverteilung mehr als ein Mandat hinzugewinnen<sup>338</sup>. Bedeutet dies, dass in diesem Fall ein Verstoß gegen das Gebot der Erfolgswertgleichheit vorliegt und daher der verfassungsrechtliche Vorzug für *d'Hondt* einzuschränken oder eine solche Über-Aufrundung zu verhindern<sup>339</sup> ist? Tabelle 8 zeigt einen solchen Fall: Mit *d'Hondt*

<sup>336</sup> OVGE 51, 298 ff.

<sup>337</sup> Besonders deutlich wird dies in OVGE 51, 298, 304 f.

<sup>338</sup> Siehe oben zu 2.4.

<sup>339</sup> Woodall, The Mathematical Intelligencer, Vol. 8 No. 4 (1986), S. 36, 45, hält *d'Hondt* für ein gerechtes Verfahren ("a fair system"), allerdings unter der Bedingung, dass eine Über-Aufrundung nicht zugelassen wird ("with quota"). Der Test nach *d'Hondt* zeigt, dass diese Einschränkung der Gleichbehandlung der Wählerstimmen widerspricht.

hätte die CDU-Liste bei einer Idealverteilung von 16,662 eine Mandatszahl von 18 erhalten. Allerdings liegt der damit erreichte Erfolgswert von 358,0 noch knapp unter dem der Liste „Grüne“ mit 358,2, und der zugehörige Mandatspreis von 2793,4 führt bei keiner anderen Liste zu einem Anspruch auf gegenüber Tabelle 8 zusätzlichen Mandaten.

Dass eine „große“ Liste gegenüber der Idealverteilung mehr als ein Mandat zusätzlich bekommen kann, liegt daran, dass die Stimmen für Listen, die für ein Mandat zu „klein“ sind, und die nicht für die „ganzen Mandate“ benötigten Stimmen im Ergebnis bei den anderen Listen im Verhältnis ihrer Größe und also am meisten bei der „größten“ Liste zu Buche schlagen<sup>340</sup>. Ein Verstoß gegen die Forderung nach Erfolgswertgleichheit ist damit jedoch, wie gerade demonstriert, nicht verbunden, weil kein Argument ersichtlich ist, weshalb „nicht benötigte Stimmen“ auf die übrigen Listen unter Verstoß gegen das Gebot der Gleichheit des Erfolgswerts verteilt werden sollen. Und eine den Wählerstimmensummen verhältnismäßig entsprechende Verteilung dieser nicht benötigten Stimmen ist sogar proportional. Allerdings stört die Über-Aufrundung die Proportionalität gegenüber der Idealverteilung. Die Proportionalität kann jedoch, wie gezeigt, das Gebot der Erfolgswertgleichheit als Maßstab für die Verfassungsmäßigkeit nicht verdrängen.

#### 3.4.4.3 Mandatsgewinn bei Vereinigung

Wenn zwei Gruppierungen sich zusammenschließen, addieren sich ihre Stimmenzahlen und ihre Mandatszahlen. Legt man die addierte Stimmenzahl für eine Neuverteilung der Mandate unter allen Listen zugrunde, so kann sich auch<sup>341</sup> mit *d'Hondt* ergeben, dass die vereinigte Gruppierung ein Mandat hinzugewinnt – auf Kosten einer „dritten“ Gruppierung. Entsprechend kann umgekehrt bei einer Teilung für die beiden Teile ein Sitz verloren und an eine dritte Gruppierung gehen. Das wurde oben unter 2.3 dargestellt. Diese Eigenschaft des Verfahrens *d'Hondt* hängt wiederum damit

---

340 Beispiele bei Müller, S. 94 f.

341 Diese Effekte können auch mit *Sainte-Laguë* und *Hare/Niemeyer* eintreten.

zusammen, dass auf jeder Liste die Stimmen, die nicht durch den allen Listen gemeinsamen Netto-Divisor „aufgezehrt“ werden, ohne Einfluss auf die Mandatsverteilung bleiben. Solche „Reststimmen“ addieren sich infolge einer Vereinigung von Gruppierungen und können gemeinsam zum Überschreiten des Schwellenwerts zum nächsten Mandat führen. Umgekehrt führt die „Spaltung“ einer Gruppierung dazu, dass jetzt statt einer Liste deren zwei erscheinen, womit meistens auch nicht nur wie bisher eine, sondern zwei Reststimmensummen auftreten. Damit ist das Risiko verbunden, dass aus einer für ein Mandat ausreichenden Stimmensumme auf der einen Liste zwei auf den neuen Listen werden, von denen keine für dieses Mandat ausreicht. Das Verfahren *d'Hondt* garantiert aber, dass der Erfolgswert der vereinigten Liste bei Anwendung auf alle anderen Listen für diese nicht zu zusätzlichen Mandaten führt und bei Neuverteilung nach Spaltung nicht zu Mandatsgewinn für eine der beiden neuen Listen. Und die neuen Ergebnisse erfüllen die Forderung, dass gleich große Wählerstimmensummen gleiche Mandatzahlen erhalten müssen.

#### 3.4.4.4 Die Mehrheitsgarantie

Praktische Aspekte einer Vorschrift wie § 36 Abs. 3 Satz 1 NKWG wurden bereits oben zu 2.5 behandelt. Ist eine solche Mehrheitsgarantie mit der verfassungsrechtlich zu fordernden Erfolgswertgleichheit zu vereinbaren? Von Anhängern des Verfahrens *d'Hondt* ist die mit der Mehrheitsgarantie verbundene Anomalie bzw. Ergebniskorrektur als Argument gegen das Verfahren *Hare/Niemeyer* verwendet worden<sup>342</sup>. Die Gerichte haben die Mehrheitsgarantie bei dem Verfahren *Hare/Niemeyer* bisher unter dem Gesichtspunkt geprüft, dass sie das System der Verteilung der Rest-

---

342 So der Vortrag der Landtagsopposition gegen die Einführung von *Hare/Niemeyer* vor dem Niedersächsischen Staatsgerichtshof: NdsStGH, Urt. vom 20.9.1977, Nds.StGHE 1, 335, 338 ff., und die Begründung des Gesetzentwurfs zur ersten Wiedereinführung von *d'Hondt*, LT-Drs. 10/2791 S. 3; dazu Abg. *Thole* (CDU) in der 54. Plenarsitzung der 10. Wp. des Nds. Landtags am 20.6.1984, Sten. Ber. S. 4945.

sitze nach Zahlenbruchteilen modifizierte<sup>343</sup> oder durchbreche<sup>344</sup>. Eine Beseitigung des als „misslich empfundenen Ergebnisses“ einer Mehrheit der Stimmen ohne Mehrheit der Sitze führe notwendig zur Ungleichbehandlung an einer anderen Stelle<sup>345</sup>. Es liege eine Abweichung von den Grundsätzen des Verteilungsverfahrens vor, die – mathematisch betrachtet – eine neue Ungleichgewichtigkeit schaffe. Zwischen solchen unvermeidbaren Ungleichgewichtigkeiten zu wählen obliege der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers<sup>346</sup>.

Hierzu ist in Tabelle 16 ein Beispiel mit 100000 gültigen Stimmen und 43 bzw. 42 zu verteilenden Mandaten konstruiert, zunächst ohne Mehrheitsgarantie ( $dH = d'Hondt$ ,  $HN = Hare/Niemeyer$  und  $SL = Sainte-Laguë$ ).

*Tabelle 16: Mandatsverteilung ohne Mehrheitsgarantie*

Liste	A	B	C	D
Stimmen	50001	39499	6900	3600
<b>43 Mandate:</b>				
nach dH	22	17	3	1
nach HN	21	17	3	2
nach SL	21	17	3	2
<b>42 Mandate:</b>				
nach dH	21	17	3	1
nach HN	21	17	3	1
nach SL	21	16	3	2

Soweit eine Mehrheitsgarantie gilt, muss Liste A, weil sie die Mehrheit der Stimmen hat, die Mehrheit der Mandate erhalten. Das bedeutet: Liste A erhält 22 Sitze sowohl bei 43 als auch bei 42 Sitzen. Bei 43 Mandaten teilt das Verfahren *d'Hondt* der Liste A mit der absoluten Stimmenmehrheit – wie immer bei ungeraden

343 NdsStGH, Urt. vom 20.9.1977, Nds.StGHE 1, 335, 362.

344 BVerwG, Urt. vom 29.11.1991, DVBl 1992 S. 431, 432.

345 BVerfG (Kammer), Beschl. vom 8.9.1994, NVwZ-RR 1995 S. 213, 214.

346 NdsStGH, Urt. vom 20.9.1977, Nds.StGHE 1, 335, 362 ff.; BVerwG, Urt. vom 29.11.1991, DVBl 1992 S. 431, 432; BVerfG (Kammer), Beschl. vom 8.9.1994, NVwZ-RR 1995 S. 213, 214.

Mandatszahlen<sup>347</sup> – die Mandatsmehrheit auch ohne Mehrheitsgarantie zu. Bei den aufrundenden Verfahren würde in dieser Konstellation die Mehrheitsgarantie wirksam und zu der gleichen Mandatsverteilung wie *d'Hondt* führen. Dass dies kein Verstoß gegen die Erfolgswertgleichheit ist, ergibt sich schon aus der Identität mit der *d'Hondt*-Verteilung: Mit ihr erhalten gleich große Wählerstimmengruppen gleich große Mandatszahlen. Bei 42 Mandaten gibt indes ohne Mehrheitsgarantie keines der Verfahren der Liste A die Mandatsmehrheit. 22 Mandate für A aufgrund einer Mehrheitsgarantie würden dieser Liste den mit 2272,8 niedrigsten Mandatspreis zuerkennen. Mit diesem Wert müsste Liste B 17,4 Mandate, Liste C 3,0 und Liste D 1,6 Mandate erhalten. Die gesamte Mandatszahl dieser drei Listen von 21 kann neben 22 Mandaten für A nicht gewährt werden. Das verstößt also in der Summe gegen die Erfolgswertgleichheit<sup>348</sup>. Wenn es für *d'Hondt* eine Mehrheitsgarantie entsprechend § 36 Abs. 3 Satz 1 NKWG gäbe – wie in Sachsen für die Kommunalwahlen<sup>349</sup> –, würde das Mandat, das für Liste A das 22. wäre, der Liste C genommen werden, die dann nur 2 Sitze bekäme. Mit *Hare/Niemeyer* bekäme z.B. nach § 36 Abs. 3 Satz 2 NKWG die Liste D kein Mandat, und mit *Sainte-Laguë* – z.B. nach § 33 Abs. 4 Satz 1 Kommunalwahlgesetz NRW – würde ebenfalls die Liste D leer ausgehen. Sowohl der sich danach ergebende Wert für C als auch der für D bleiben unter dem, was bei Anwendung des gemeinsamen Netto-Divisors gemäß dem Test nach *d'Hondt* zugestanden werden müsste.

Damit zeigt sich, dass eine in ihrer Wirkung über die Verteilung nach *d'Hondt* hinausgehende Mehrheitsgarantie gegen die Erfolgswertgleichheit verstößt. Dies dürfte häufig der Fall sein, wenn die Mehrheitsgarantie bei geraden Zahlen der zu verteilenden Sitze wirksam wird. Die Verfechter der aufrundenden Verfahren könnten hier einwenden, dass die Mehrheitsgarantie in der sie auslösenden Kon-

347 Dazu Nachweise oben zu 2.5.1.

348 Rauber erkennt ebenfalls, dass die Mehrheitsgarantie mit einer „Überkompensation“ zu einem Gleichheitsverstoß führen kann: NVwZ 2014 S. 626, 629.

349 Siehe oben zu 2.5.2.

stellung der Herstellung einer besseren Proportionalität diene. Ein solches Argument wäre allerdings befremdlich, weil die aufrundenen Verfahren ja gerade mit ihrer besseren Proportionalität begründet werden. Aus kommunalpolitischer Perspektive könnte geltend gemacht werden, dass die Herstellung klarer Mehrheiten im Dienste der Handlungsfähigkeit der Vertretungskörperschaften zulässig, wenn nicht sogar geboten sei. In der Praxis ergeben sich arbeitsfähige Mehrheiten jedoch oft über die Grenzen der Gruppierungen hinweg, zumal meist ein direkt gewählter Hauptverwaltungsbeamter in der Vertretung und ggf. im Hauptausschuss mit abstimmen und bei der Herstellung von Mehrheiten mitwirken kann.

Im Ergebnis verstößt die Mehrheitsgarantie, wenn sie bei Kommunalwahlen der größten Liste mehr Mandate verschafft, als ihr nach *d'Hondt* zustehen, gegen die Erfolgswertgleichheit. Dies bedeutet, dass sie insbesondere bei geraden Zahlen der zu verteilenden Sitze (bei ungeraden Zahlen würde sie nie wirksam) nicht mit dem Verfahren *d'Hondt* kombiniert werden darf.

### 3.5 Unterschiede zwischen Parlaments- und Kommunalwahlen

Angesichts der besseren Rechtfertigung des Verfahrens *d'Hondt* fragt man sich, warum nach fast unangefochtener Herrschaft dieses Verfahrens im Wahlrecht des deutschen Zentralstaats und der deutschen Länder<sup>350</sup> sich die aufrundenen Verfahren – zunächst *Hare/Niemeyer* und dann *Sainte-Laguë* – so weitgehend durchsetzen konnten, wie es in der Einleitung zu dieser Untersuchung dargestellt ist. Auch wenn hierfür vor allem die Machtverhältnisse in „kleinen Koalitionen“ der gesetzgebenden Körperschaften ursächlich waren, sollte man erwarten, dass Schrifttum und Rechtsprechung angesichts solcher Unterschiede wie zwischen Tabelle 7 und 8 genauer hingesehen hätten. Nach Meinung des Verfassers ist dies bisher unterblieben, weil die politikwissenschaftliche und die

---

350 Bezeichnend dafür die Entscheidung des BayVerfGH vom 15.2.1961, BayVerfGHE 14, 17, 24 ff., und die dort gegebenen Nachweise.

juristische Diskussion der Verfahren von den Parlamentswahlen dominiert werden und deren Rahmenbedingungen gegenüber Kommunalwahlen trotz aller Ähnlichkeit in der mathematischen und juristischen Technik der Verfahren erhebliche Unterschiede aufweisen. Zu nennen sind infolge der 5 %-Sperrklausel das Fehlen von Mandaten für „kleine Listen“ und die daraus folgende geringere Zahl erfolgreicher Listen sowie die größere Zahl der zur Verteilung stehenden Sitze, welche die Unterschiede der Verfahren stark relativieren.

Hierzu zeigt Tabelle 17 einen Vergleich der drei Verfahren *d'Hondt* (dH), *Sainte-Laguë* (SL) und *Hare/Niemeyer* (HN) anhand des Wahlergebnisses der Kreistagswahl in Uelzen von 2011 (wie Tabellen 7 und 8) zunächst mit 42 zu verteilenden Sitzen ohne 5 %-Klausel, sodann fiktiv mit 5 %-Klausel analog § 6 Abs. 3 Satz 1 Bundeswahlgesetz. Weiter wird unterstellt, dass ein entsprechendes Wahlergebnis auf Bundesebene stattgefunden hätte und 598 Sitze – das ist nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Bundeswahlgesetz die Sollgröße des Bundestags ohne Überhangmandate – zu verteilen gewesen wären. Dies wird fiktiv ebenfalls ohne und mit 5 %-Klausel gerechnet. Bis auf die Zeilen L und M stimmen die Ergebnisse der Verfahren *Sainte-Laguë* und *Hare/Niemeyer* miteinander überein.

*Tabelle 17: Beispielewahl 2011, alternativ ohne und mit 5 %-Sperrklausel und alternativ für 598 Mandate*

Liste:	CDU	SPD	Grüne	UWG	FDP	KA39	RRP	EB	EB
Stimmen	50282	39022	19535	9802	3801	2121	1868	178	133

42 Sitze sind ohne 5 %-Klausel verteilt:

A: dH	18	13	7	3	1	–	–	–	–
B: SL	17	13	6	3	1	1	1	–	–
C: HN	17	13	6	3	1	1	1	–	–

42 Sitze sind mit 5 %-Klausel verteilt:

D: dH	18	14	7	3	–	–	–	–	–
E: SL	18	14	7	3	–	–	–	–	–
F: HN	18	14	7	3	–	–	–	–	–

Liste:	<b>CDU</b>	<b>SPD</b>	<b>Grüne</b>	<b>UWG</b>	<b>FDP</b>	<b>KA39</b>	<b>RRP</b>	<b>EB</b>	<b>EB</b>
Stimmen	50282	39022	19535	9802	3801	2121	1868	178	133

598 Sitze sind ohne 5 %-Klausel verteilt:

G: dH	239	185	92	46	18	10	8	-	-
H: SL	237	184	92	46	18	10	9	1	1
J: HN	237	184	92	46	18	10	9	1	1

598 Sitze sind mit 5 %-Klausel verteilt

K: dH	254	197	98	49	-	-	-	-	-
L: SL	254	197	98	49	-	-	-	-	-
M: HN	253	197	99	49	-	-	-	-	-

Zunächst sieht man in Zeilen D bis F und K bis M der Tabelle 17 deutlich, wie eine 5 %-Klausel auf die Listenanzahl wirkt – und zwar unabhängig von der Zahl der zur Verteilung stehenden Mandate und auch unabhängig vom Verfahren der Mandatszuteilung. Mit wachsender Zahl der bei der Mandatsverteilung zu berücksichtigenden Listen wächst die Wahrscheinlichkeit unterschiedlicher Ergebnisse der Verfahren<sup>351</sup>. Sperrklauseln sind geeignet, die Stimmen auf kleinen Listen vor der Sitzverteilung zu eliminieren<sup>352</sup>. Wenn am Vergleich der Ergebnisse der drei Verfahren untereinander keine kleinen Listen mehr beteiligt sind (Zeilen D bis F und K bis M), stimmen die Resultate sowohl bei 42 zu verteilenden Sitzen als auch – bis auf den „Ausrutscher“ in Zeile M – bei 598 Sitzen überein. Wie oben ausführlich dargelegt, sind es gerade die geringen Stimmen- (und Mandats-)zahlen, bei denen der aufrundende Effekt von *Sainte-Laguë* (und *Hare/Niemeyer*) die Unterschiede zum Verfahren *d'Hondt* deutlich hervortreten lässt. Nur zwischen Listen mit einem und Listen mit zwei Mandaten sind nach *Sainte-Laguë* Erfolgswerte möglich, die über dem Doppelten und maxi-

351 Dazu: *Rühle*, ZParl 9 (1978) S. 405, 407 f.; *Behnke*, Das Wahlsystem, S. 122.

352 Vgl. auch die Auswertung der schleswig-holsteinischen Landtagswahlen 2000 bis 2012 mit 5 %- und fiktiv 3- und 0 %-Sperrklausel: *Pukelsheim*, NordÖR 2015 S. 111, 113. Bei der Wahl der deutschen Abgeordneten zum Europäischen Parlament ist das Auftauchen kleiner Listen – vor allem der „Ein-Mandat“-Parteien – bei der Wahl von 2014 auf den Wegfall der Sperrklausel zurückzuführen: *Rüters*, ZParl 45 (2014) 566, 567 f.

mal beim 2,9-fachen des niedrigsten Erfolgswerts liegen, nach *d'Hondt* nur bis zum 1,9-fachen<sup>353</sup> – was einhergeht mit der höheren Wahrscheinlichkeit für unterschiedliche Ergebnisse der Verfahren. Daher sind die aufrundenden Verfahren allenfalls dann – und auch nur in beschränkten Maße – gegenüber der Parteiengröße neutral, wenn es eine Sperrklausel gibt, die kleine Parteien eliminiert<sup>354</sup>. Gerade diese Voraussetzung fehlt im Kommunalwahlrecht.

Und die Ergebnisunterschiede der drei Verfahren wachsen mit zunehmender Zahl der zur Verteilung stehenden Sitze kaum: Bei geringen Mandatszahlen sind die Erfolgswertunterschiede der hier betrachteten Verfahren am größten – das zeigt auch der Anhang 3 –, und mit steigender Mandatszahl nehmen sie ab, bis sie bei ungefähr der Hälfte der Gesamtstimmenzahl verschwinden. Hierzu sei auf die Spalten D und E der obigen Tabelle 11 verwiesen. Dass bei einer Listenstimmenzahl von mehr als 50 % die Unterschiede wieder zunehmen, spielt in der Praxis kaum eine Rolle, weil Stimmenzahlen auf einer Liste von über 55 % sehr selten sind. Zwischen Zeile A und B/C der Tabelle 17 sind es zwei Mandate, die in der Verteilung abweichen, zwischen Zeile G und H/J sind es trotz der mehr als 14mal höheren Zahl nur drei. Betrachtet man die Wahrscheinlichkeit von Ergebnisabweichungen für konstante Stimmenanteile der Listen bei steigender Zahl der zu verteilenden Sitze, so zeigt sich: Die Differenzen setzen bei einer bestimmten Sitzzahl ein, betragen eins, manchmal auch zwei, können bei weiter steigenden Sitzzahlen auch verschwinden und wieder auftauchen. Die Unterschiede müssen auf jeden Fall geringer sein als die Summe der sich bei der Basisverteilung ergebenden Zahlenbruchteile, und diese Größe hängt ersichtlich eher von der Zahl der beteiligten Listen ab und wird durch sie begrenzt. Infolgedessen wächst bei Zunahme bereits höherer Sitzzahlen die Wahrscheinlichkeit von Abweichungen zwischen Sitzverteilungsverfahren nicht mehr<sup>355</sup>.

353 Siehe oben Fn. 78.

354 *Genßler*, S. 213 in Verbindung mit S. 142 und 163.

355 Hierzu vgl. das Zahlenbeispiel anhand der Bundestagswahl 1983 bei *Nohlen*, Wahlrecht und Parteiensystem, S. 132.

Bei der Auswertung konkreter Wahlen für größere Vertretungen (mit 5 %-Klausel) weichen beide Verfahren im Ergebnis meist nur um einen Sitz voneinander ab<sup>356</sup>. Bei der Verteilung der Bundestagsmandate auf die Landeslisten nach *d'Hondt* und *Hare/Niemeyer* hätten sich die Ergebnisse unterschieden wie folgt: 1957: 2 Sitze, 1961: kein Unterschied, 1965: 1 Sitz, 1969: 1 Sitz, 1972: 1 Sitz, 1976: 1 Sitz, 1980: 1 Sitz<sup>357</sup>. Bei der Bundestagswahl 1983 hätten sich zwei von 496 Sitzen verschoben<sup>358</sup>.

Daran sieht man: Je mehr Sitze zu verteilen sind, desto relativ geringer ist der Einfluss der Verfahrenswahl auf die Sitzverteilung<sup>359</sup>. Ein von der Wahl des Verfahrens zu beeinflussender Sitz entspricht bei der Bundestagswahl einem Gewicht von 0,17 % aller Stimmen aus, bei der Landtagswahl in Niedersachsen 0,74 %, bei einem Kreistag oder dem Rat einer Stadt mit 50 Mandaten 2 % und bei dem kleinsten Rat einer Gemeinde in Niedersachsen 16,67 %. Deshalb wiegen die Unterschiede der Verfahren – und damit die politische und u.U. auch juristische Relevanz ihrer Auswahl – im kommunalen Bereich erheblich schwerer.

Abgesehen von wenigen zufälligerweise für die Regierungsbildung entscheidenden Mandatsdifferenzen wie zum Beispiel 2013 bei der Landtagswahl in Niedersachsen<sup>360</sup> ist die Wahl des Verfahrens bei allen Parlamenten und insbesondere bei Bundestagswahlen mit mehreren 100 Sitzen von ausgesprochen geringer Relevanz<sup>361</sup> und verschwindet sozusagen hinter der Wirkung der Sperrklausel. Dieser

---

356 Zu beiden Verfahren ausführlich mit Berechnungsbeispielen: *Strelen*, § 6, Rn. 8 bis 19; *Nohlen/Schultze*, S. 76 bis 81.

357 Anlage 2 zur BT-Drs. 9/1913 vom 12.8.1982 (S. 18 ff.)

358 *Schindler*, S. 47.

359 *Genßler*, S. 175 – für die Abweichung zwischen *d'Hondt* und den Stimmannteilen – sowie S. 236.

360 Siehe oben bei Fn. 28. – Übrigens zeigt sich auch bei dieser Wahl die Begünstigung der „kleineren“ Liste durch *Hare/Niemeyer*, indem gegenüber *d'Hondt* ein Sitz von der zweitgrößten Liste (SPD) zur kleinsten Liste (FDP) wandern würde. Mit *Sainte-Laguë* wäre dasselbe Ergebnis wie mit *Hare/Niemeyer* herausgekommen.

361 So sinngemäß zum niedersächsischen Landtagswahlrecht der Gesetzentwurf der nds. CDU-Landtagsfraktion von 1984 zur Rückkehr zu *d'Hondt*: LT-Drs. 10/2791 S. 4.

Befund kann erklären, weshalb der Schwerpunkt von Rechtsprechung und Literatur in den letzten Jahren auf den Problemen der Überhangsmandate beim Bundestagswahlrecht und – bei allen Parlamentswahlrechten – der 5 %-Sperrklausel lag. Obwohl diese zu erheblichen Abweichungen von der Erfolgswertgleichheit führt, wird sie von Literatur und Rechtsprechung mit letztlich politischen Erwägungen für verfassungsgemäß erklärt. Ob die Wahl des Verfahrens bei Parlamentswahlen dem Ermessen der Gesetzgeber überlassen bleiben sollte<sup>362</sup>, kann im vorliegenden Rahmen nicht geklärt werden. Angesichts der relativ geringen quantitativen Bedeutung ist es jedenfalls für Parlamentswahlen eher nachvollziehbar, dass die Rechtsprechung diesen Spielraum der Gesetzgeber (praktisch: Regierungskoalitionen) respektiert.

Anders bei Kommunalwahlen: Weder in Niedersachsen noch in einem anderen Flächenland in Deutschland gibt es im Kommunalwahlrecht eine Sperrklausel<sup>363</sup>; nach den Maßstäben der Verfassungsrechtsprechung<sup>364</sup> dürfte es schwer fallen, sie zu rechtfertigen<sup>365</sup>. Deshalb kommen auch „kleine“ Listen oft zu einem Mandat<sup>366</sup>. So kann in einer Kommunalvertretung mit 20 Sitzen eine Liste, die mit ca. 2,6 % Stimmenanteil nach d’Hondt nicht zum Zuge käme, nach *Sainte-Laguë* und *Hare/Niemeyer* einen Sitz erhalten, bei 43 Sitzen sogar schon mit 1,136 % Stimmenanteil<sup>367</sup>.

Und schließlich: Wenn der Gesetzgeber zum Beispiel in Niedersachsen über die Wahl des Verfahrens je Vertretung ein oder zwei

362 Für die Wahl von immerhin 96 deutschen Abgeordneten zum Europäischen Parlament ohne Sperrklausel ist dies höchst zweifelhaft, wenn man die 2014 mit *Sainte-Laguë* erzielte Sitzverteilung betrachtet, vgl. Fn. 77.

363 Wendt, S. 431, 449; Bull, DVBl 2014 S. 1213, Fn. 3.

364 BVerfG, Urt. vom 13.2.2008, BVerfGE 120, 82, 109 ff..

365 Dies unternimmt allerdings Wendt auf S. 451 bis 454.

366 Dies hat auch Einfluss auf die mathematische Beurteilung der Verfahren, vgl. Genßler, S. 163.

367 Hätte in Tabelle 6 die Liste REP zu Lasten der Liste PDS statt 1459 Stimmen 155 Stimmen mehr – also 1614 Stimmen – erhalten, so hätte sie den 43. Sitz bekommen: Die Höchstzahl nach *Sainte-Laguë* ( $1614 : 0,5 = 3228$ ) hätte über der Höchstzahl der CDU für den 22. Sitz (3226,4) gelegen. 1614 Stimmen ergeben von 142105 einen Stimmenanteil von 1,136 %.

Mandate „umlenkt“, trifft dies für den Landtag selbst einmal zu, für die Vertretungen der Gemeinden, Samtgemeinden, Kreistage und der Region Hannover kann es aber mehr als tausendmal zu treffen<sup>368</sup>.

---

368 Im Jahr 2015 gab es in Niedersachsen 971 Gemeinden und 122 Samtgemeinden und außerdem 37 Landkreise sowie die Region Hannover (Statistische Monatshefte Niedersachsen 2015, S. 490).

## Ergebnis und Schluss

Bis hierher hat die Untersuchung gezeigt, dass die aufrundenden Verfahren bei Kommunalwahlen weit stärker und insbesondere „nach oben“ von der Erfolgswertgleichheit abweichen, ohne dass dies angesichts der Gleichstellung der Wähler und ihrer Stimmen zu legitimieren wäre. Demgegenüber behandelt das Verfahren *d'Hondt* durch seinen einheitlichen Netto-Divisor die Wählerstimmen auf jeder Liste gleich. Dieser einheitliche Netto-Divisor rechtfertigt die mit dem Verfahren *d'Hondt* verbundenen Abweichungen von der Erfolgswertgleichheit – welche bei allen Verfahren unvermeidlich sind. Daraus folgt: Gegenüber den Verfahren *Sainte-Laguë* und *Hare/Niemeyer* ist im Kommunalwahlrecht das Verfahren *d'Hondt* wegen seiner größeren Nähe zum Gebot der Erfolgswertgleichheit vorzugswürdig. Das gilt jedenfalls dann, wenn *ein* Verteilungsverfahren für die Gesamtstimmenzahl zum Zuge kommt und nicht die Stimmen schon vorher nach Wahlkreisen getrennt werden. Das Verfahren *Hare/ Niemeyer* ist wegen des damit verbundenen negativen Stimmgewichts verfassungswidrig<sup>369</sup>.

Das Verfahren *d'Hondt* ist ohne Mehrheitsgarantie auf jeden Fall verfassungsgemäß. Ob das weniger als das Verfahren *d'Hondt* der Erfolgswertgleichheit entsprechende Verfahren *Sainte-Laguë* verfassungswidrig ist, hängt davon ab, ob die mit ihm verbundenen Abweichungen von der Erfolgswertgleichheit innerhalb des dem Gesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraums liegen. Die Gerichte haben bisher den Maßstab der Erfolgswertgleichheit nicht definiert und stattdessen dem Gesetzgeber die Auswahl zwischen den drei Verfahren eingeräumt. Mit dem einheitlichen Netto-Divisor nach *d'Hondt* gibt es indessen ein Kriterium, das die

---

369 Siehe oben zu 3.2.2.

Gleichbehandlung gleich großer Wählergruppen ohne Rücksicht auf die Listengröße garantiert, und das von *d'Hondt* formulierte Verfahren wendet diese Erkenntnis an. Davon abweichende Verteilungen führen zu gleichheitswidrigen Vorteilen, die ohne Sperrklausel erheblich sein können und bei Kommunalwahlen meistens sind. Zu rechtfertigen wären sie allenfalls durch allgemein politische und damit von der Erfolgswertgleichheit entfernte Erwägungen<sup>370</sup>, die für die Gleichheit der Wahl bei Kommunalwahlen keine Rolle spielen dürfen<sup>371</sup>. Weil der einheitliche Netto-Divisor so überzeugend ist, gibt es keinen Grund, den Gesetzgebern für die Kommunalwahlen die Freiheit einzuräumen, sich für das Verfahren *Sainte-Laguë* zu entscheiden oder daran festzuhalten.

Daher sind die Verfahren *Sainte-Laguë* und *Hare/Niemeyer* bei Kommunalwahlen in Deutschland verfassungswidrig. Die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit einer Mehrheitsgarantie hat sich damit hinsichtlich der Verfahren *Hare/Niemeyer* und *Sainte-Laguë* erledigt. Mit *d'Hondt* ist sie ebenfalls denkbar und bei geraden Mandatszahlen – wie in Sachsen – auch wirksam. Dadurch können aber erhebliche Abweichungen von der Erfolgswertgleichheit ausgelöst werden<sup>372</sup>. Im kommunalen Bereich gibt es für solche exorbitanten Überhöhungen der Erfolgswerte für große Listen und damit verbundene listengrößenbezogenen Ungleichbehandlungen keine Rechtfertigung. Für eine gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit ist auch in diesem Punkt kein Grund ersichtlich. Deshalb ist auch bei *d'Hondt* und geraden Mandatszahlen die Mehrheitsgarantie verfassungswidrig.

Mit diesem Ergebnis entfallen die oben unter 2. dargestellten Anomalien und Paradoxien der aufrundenden Verfahren und damit so manches Legitimierungs- und Legitimitätsproblem in der

---

370 Z. B. erwünschte Meinungsvielfalt in den Vertretungen; so Abg. *Rehkopf* (FDP) in der 68. Plenarsitzung des Nds. Landtags der 8. Wp. am 24.5.1977, Sten. Ber. Sp. 6587; Gesetzentwurf der CDU- und FDP-Fraktionen des Nds. Landtags, Drs. 11/60 S. 4; Abg. *Meihsies* (Grüne), 68. Plenarsitzung des Nds. Landtags am 15.9.2005, Sten. Ber. S. 7780.

371 Nach *Genßler*, S. 240 f., auch nicht für Parlamentswahlen.

372 Dazu siehe oben zu 3.4.4.4.

kommunalpolitischen Praxis. Die Rückkehr zum Verfahren *d'Hondt* (ohne Mehrheitsgarantie) auch in den Ländern, die dieses in den letzten Jahrzehnten aufgegeben haben, wird nicht nur die Verfassungsmäßigkeit wiederherstellen, sondern auch den Kommunalwahlen zu einem Zuwachs an Legitimität verhelfen. Wenn danach die Landtage nicht mehr die Wahl zwischen drei Verfahren haben, sondern nur noch das Verfahren *d'Hondt* vorschreiben können, ist dies zu begrüßen, da viele bisherige Beratungen in den Landtagen nicht den Eindruck aufkommen ließen, es gehe um Zweckmäßigkeit oder Verfassungsmäßigkeit der Verfahren, sondern eher der Verdacht entstehen musste oder bestätigt wurde, dass rein koalitionspolitische Erwägungen im Mittelpunkt standen.

Zum Schluss sei eine persönliche Bemerkung gestattet: Der Verfasser war zunächst von der Einfachheit des Verfahrens *d'Hondt* fasziniert. In seinen Funktionen bei niedersächsischen Landkreisen – zunächst als Dezernent, dann als Hauptverwaltungsbeamter und Kreiswahlleiter – hat er seit dem erstmaligen Erscheinen des Verfahrens *Hare/Niemeyer* im niedersächsischen Kommunalrecht im Jahre 1977 nach jeder Kommunalwahl und bei Bildung von Gruppen bzw. ihrer Spaltung Anlass gehabt, sich mit diesen beiden Verfahren zu beschäftigen. Immer wieder hat er nach einem von *d'Hondt* abweichenden und zwischen diesem und *Hare/Niemeyer* bzw. *Sainte-Laguë* vermittelnden Lösungsweg gesucht. Rein theoretisch könnte man dazu die Teilerkette  $0,7 / 1,7 / 2,7$  usw. oder  $0,8 / 1,8 / 2,8$  usw. verwenden (statt  $1 / 2 / 3$  usw. bei *d'Hondt* und  $0,5 / 1,5 / 2,5$  usw. bei *Sainte-Laguë*) und damit einen Kompromiss erzielen: Durch die (gegenüber *Sainte-Laguë* geringere) Aufrundung wäre die Proportionalität größer als nach *d'Hondt*, dagegen die Verzerrung bei den kleinen Listen weniger eklatant als mit *Sainte-Laguë*. Erst die Lektüre der Schriften *d'Hondts* im Original führte den Verfasser zu der für ihn überraschenden und vorstehend begründeten Erkenntnis, dass dieses althergebrachte Verfahren der Erfolgswertgleichheit am nächsten kommt. Denn auch vermittelnde Verfahren führen noch zu Ergebnissen, bei denen gleich große Wählergruppen verschieden behandelt werden, weil jede unter  $1 / 2 / 3$  usw. liegende Teilerkette faktisch den Netto-Divisor nach Listengröße variiert.

# Anhang 1: Übersicht über die landesrechtlichen Regelungen

Die folgenden Tabellen 18 und 19 zeigen die Regelungen aller deutschen Länder für das Wahlrecht zum jeweiligen Landtag bzw. zur Bürgerschaft oder dem entsprechenden Organ (Tabelle 18) und die Regelungen über die Kommunalwahl und die Bildung der Ausschüsse der Vertretung (Tabelle 19). Kommunale Regelungen entfallen für die Stadtstaaten Berlin und Hamburg, die diesbezüglichen Angaben bei Bremen gelten nur für die Wahl zur Stadtverordnetenversammlung von Bremerhaven.

Die Namen und Fundstellen der Verfassungen und Gesetze werden vertreten durch Zahlen in spitzen Klammern <...> und sind in der auf Tabelle 19 folgenden Liste der landesrechtlichen Vorschriften nachgewiesen.

*Tabelle 18: Vorschriften der Länder für Landtagswahlen*

## **in der Landesverfassung:**

1. Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl
2. Erwähnung der Verhältniswahl („Verhältniswahl-Klauseln“)

## **Weitere Regelungen:**

3. Zahl der zu verteilenden Mandate (Mindestzahl, ohne eventuelle Ausgleichsmandate)
4. 5 %-Sperrklausel
5. Verfahren der Sitzzuteilung im Parlament  
(dH = d'Hondt, HN = Hare/Niemeyer, SL = Sainte-Laguë)
6. Mehrheitsgarantie

Land	1	2	3	4	5	6
Baden-Württemberg	<1> Art. 26 Abs. 4	<1> Art. 28 Abs. 1	<b>120:</b> <2> § 1 Abs. 1	<2> § 2 Abs. 1 Satz 2	<b>SL:</b> <2> § 2 Abs. 1 Satz 1	--
Bayern	<6> Art. 14 Abs. 1 Satz 1	<6> Art. 14 Abs. 1 Satz 1	<b>180:</b> <6> Art. 13 Abs. 1	<7> Art. 42 Abs. 4	<b>HN:</b> <7> Art. 42 Abs. 2	<7> Art. 42 Abs. 5

Anhang 1: Übersicht über die landesrechtlichen Regelungen

Land	1	2	3	4	5	6
Berlin	<11> Art. 39 Abs. 1	--	<b>130:</b> <11> Art. 38 Abs. 2	<11> Art. 39 Abs. 2	<b>HN:</b> <12> § 17 Abs. 2	--
Brandenburg	<13> Art. 22 Abs. 3 Satz 1	<13> Art. 22 Abs. 3 Satz 3	<b>88:</b> <14> § 1	<14> § 3 Abs. 1 Satz 1	<b>HN:</b> <14> § 3 Abs. 3	<14> § 3 Abs. 4
Bremen	<17> Art. 75 Abs. 1 Satz 1	--	<b>83:</b> <18> § 5 Abs. 1	<sup>373</sup> <17> Art. 75 Abs. 3	<b>SL:</b> <18> § 7 Abs. 4	--
Hamburg	<20> Art. 6 Abs. 2 Satz 1	--	<b>121:</b> <21> § 2 Abs. 1	<20> Art. 6 Abs. 2 Satz 2	<b>SL:</b> <21> § 5 Abs. 4 Satz 2	--
Hessen	<22> Art. 73 Abs. 2 Satz 1	--	<b>110:</b> <23> § 1	<23> § 10 Abs. 1	<b>HN:</b> <23> § 10 Abs. 3	--
Mecklenburg-Vorpommern	<27> Art. 3 Abs. 3, Art. 20 Abs. 2 Satz 2	<27> Art. 20 Abs. 2 Satz 2	<b>71:</b> <27> Art. 20 Abs. 2 Satz 1	<28> § 58 Abs. 1	<b>HN:</b> <28> § 58 Abs. 3	<28> § 58 Abs. 4
Niedersachsen	<30> Art. 8 Abs. 1	--	<b>135:</b> <31> § 1 Abs. 1 Satz 1	<30> Art. 8 Abs. 3	<b>dH:</b> <31> § 33 Abs. 5 Satz 1	--
Nordrhein-Westfalen	<34> Art. 31 Abs. 1	--	<b>181:</b> <35> § 14 Abs. 2 Satz 2	<35> § 33 Abs. 2 Satz 2,3	<b>SL:</b> <35> § 33 Abs. 4	--
Rheinland-Pfalz	<39> Art. 76 Abs. 1	<39> Art. 80 Abs. 1	<b>101:</b> <40> § 26 Abs. 1	<40> § 29 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 5	<b>SL:</b> <40> § 29 Abs. 2	<40> § 29 Abs. 3
Saarland	<44> Art. 63 Abs. 1	<44> Art. 66 Abs. 1 Satz 2	<b>51:</b> <44> Art. 66 Abs. 1 Satz 1	<45> § 38 Abs. 1	<b>dH:</b> <45> § 38 Abs. 2	--
Sachsen	<48> Art. 4 Abs. 1	<48> Art. 41 Abs. 1 Satz 2	<b>120:</b> <48> Art. 41 Satz 2	<49> § 6 Abs. 1	<b>dH:</b> <49> § 6 Abs. 3	<49> § 6 Abs. 4
Sachsen-Anhalt	<53> Art. 42 Abs. 1	<53> Art. 42 Abs. 1	<b>87:</b> <54> § 1 Abs. 1 Satz 1	<54> § 35 Abs. 3	<b>HN:</b> <54> § 35 Abs. 5	<54> § 35 Abs. 6
Schleswig-Holstein	<57> Art. 4 Abs. 1	<57> Art. 16 Abs. 2 Satz 1	<b>69:</b> <58> § 1 Abs. 1	<58> § 3 Abs. 1 Satz 1	<b>SL:</b> <58> § 3 Abs. 3	--
Thüringen	<62> Art. 46 Abs. 1	<62> Art. 49 Abs. 1	<b>88:</b> <63> § 1 Abs. 1	<62> Art. 49 Abs. 2	<b>HN:</b> <63> § 5 Abs. 3	<63> § 5 Abs. 4

<sup>373</sup> Die 5%-Sperrklausel ist für die Städte Bremen und Bremerhaven getrennt anzuwenden.

*Tabelle 19: Vorschriften der Länder für Kommunalwahlen und die Bildung der Ausschüsse der Vertretung*

**in der Landesverfassung:**

1. Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl
2. Erwähnung der Verhältniswahl („Verhältniswahl-Klauseln“)

**Weitere Regelungen:**

3. Zahl der zu verteilenden Mandate ist gerade (g) oder ungerade (u)
4. Verfahren der Sitzzuteilung in der Vertretung (Abkürzungen wie zu Spalte 5 der Tabelle 18, außerdem: pr. = proportional zur Sitzverteilung in der Vertretung ohne weitere gesetzliche Konkretisierung)
5. Mehrheitsgarantie
6. Verfahren der Sitzzuteilung bei der Ausschussbildung (Abkürzungen wie zu Spalte 4 dieser Tabelle 18, außerdem: pr. = proportional zur Sitzverteilung in der Vertretung ohne weitere gesetzliche Konkretisierung, GO: Näheres ist in der Geschäftsordnung der Vertretung zu regeln)
7. Gesetzliche Vorschrift über Anpassung der Ausschusszusammensetzung nach Änderung der Stärkeverhältnisse der Gruppierungen in der Vertretung (A: Neubesetzung ausgelöst durch Antrag einer Gruppierung, P = Anpassung im Gesetz vorgeschrieben).

Land	1	2	3	4	5	6	7
BW	<1> Art. 72 Abs. 1 Satz 1	<1> Art. 72 Abs. 2 Satz 1	g: <3> § 25 Abs. 2 Satz 1, <4> § 20 Abs. 2 Satz 1	SL: <5> § 25 Abs. 1 und 3	--	pr: <3> § 40 Abs. 2, <4> § 35 Abs. 2: laut § 10 DVO: wie <5> § 25 Abs. 1 und 3	--
Bayern	<6> Art. 12 Abs. 1	<6> Art. 12 Abs. 1	g: <8> Art. 31 Abs. 2, <9> Art. 24 Abs. 2	HN: <10> Art. 35 Abs. 2	--	pr./GO: <8> Art. 33 Abs. 1 Satz 1, 2, <9> Art. 27 Abs. 2 Satz 2	P: <9> Art. 27 Abs. 3 Satz 1
Brandenburg	<13> Art. 22 Abs. 3 Satz 1	<13> Art 22 Abs. 3 Satz 3	g: <16> § 6 Abs. 2	HN: <16> § 48 Abs. 2	<16> § 48 Abs. 3	HN: <15> § 43 Abs. 2 Satz 1, § 41 Abs. 2 Sätze 2, 3	P: <15> § 41 Abs. 6
Bremen <sup>374</sup>	--	--	48: <19> § 17 Abs. 1	SL: <18> § 42 Abs. 1	--	dH: <19> § 34 Abs. 3 Satz 1	A: <19> § 34 Abs. 3 Satz 4

---

374 Nur für die Kommunalwahl in Bremerhaven.

Anhang 1: Übersicht über die landesrechtlichen Regelungen

Land	1	2	3	4	5	6	7
Hessen	--	--	<b>u:</b> <24> § 38, <25> § 25 Abs. 1	<b>HN:</b> <26> § 22 Abs. 3	<26> § 22 Abs. 4	<b>HN:</b> <24> § 62 Abs. 2 Satz 1, <25> § 33 Abs. 2	<b>P:</b> <24> § 62 Abs. 2 Satz 5, <25> § 33 Abs. 2
MV	<27> Art. 3 Abs. 3	--	<b>u:</b> <28> § 60 Abs. 2, 3	<b>HN:</b> <28> § 63 Abs. 2	<28> § 63 Abs. 3	<b>pr./GO:</b> <29> § 32 Abs. 2 Satz 8, 13; § 110 Abs. 2 Satz 8, 13	--
Niedersachsen	<30> Art. 57 Abs. 2 Satz 1	--	<b>g:</b> <32> § 46 Abs. 1, 2	<b>HN:</b> <33> § 36 Abs. 2 Satz 2-6	<33> § 36 Abs. 3	<b>HN:</b> <32> § 71 Abs. 2	<b>A:</b> <32> § 71 Abs. 9 Satz 2
NRW	--	--	<b>g:</b> <38> § 3 Abs. 2	<b>SL:</b> <38> § 33 Abs. 2	<38> § 33 Abs. 4	<b>HN:</b> <36> § 50 Abs. 3 Satz 3-6, <37> § 35 Abs. 3 Satz 3-6	--
RP	<39> Art. 50 Satz 1, Art. 76 Abs. 1	--	<b>g:</b> <41> § 29 Abs. 2, <42> § 22 Abs. 2	<b>SL:</b> <43> § 41 Abs. 1	<43> § 41 Abs. 1 Satz 7	<b>SL:</b> <41> § 45 Abs. 1 Satz 3, <42> § 39 Abs. 1 Satz 3	<b>P:</b> <41> § 45 Abs. 3, <42> § 39 Abs. 3
Saarland	<44> Art. 63 Abs. 1	<44> Art. 121	<b>u:</b> <46> § 32 Abs. 2, § 156 Abs. 2	<b>dH:</b> <47> § 41 Abs. 1 Satz 1	--	<b>dH:</b> <46> § 48 Abs. 2 Satz 3, § 172 Abs. 3	--
Sachsen	<48> Art. 4 Abs. 1	--	<b>g:</b> <50> § 29 Abs. 2, <51> § 25 Abs. 2	<b>dH:</b> <52> § 21 Abs. 1 Satz 1-4 und § 22 Abs. 1, § 48	<52> § 21 Abs. 1 Satz 5, § 48	<b>dH:</b> <50> § 42 Abs. 2 Satz 4, <51> § 38 Abs. 2 Satz 4	<b>P:</b> <50> § 42 Abs. 2 Satz 8, <51> § 38 Abs. 2 Satz 8
SAT	<53> Art. 89	--	<b>g:</b> <55> § 37 Abs. 1, 3	<b>HN:</b> <56> § 39 Abs. 2	<56> § 39 Abs. 3	<b>HN:</b> <55> § 47 Abs. 1	--
SH	<57> Art. 4 Abs. 1	--	<b>u:</b> <61> § 8	<b>SL:</b> <61> § 10 Abs. 2	--	<b>SL:</b> <59> § 40 Abs. 4 Satz 3, 4, <60> § 35 Abs. 4 Satz 3, 4	<b>A:</b> <59> § 46 Abs. 10 Satz 1, <60> § 41 Abs. 10 Satz 1
Thüringen	<62> Art. 95 Abs. 1 Satz 1	--	<b>g:</b> <64> § 23 Abs. 3, § 102 Abs. 3	<b>HN:</b> <65> § 22 Abs. 1 Satz 1 bis 4, § 27 Abs. 3	<65> § 22 Abs. 1 Satz 5	<b>pr./Haupt-satzung:</b> <64> § 27 Abs. 1 Satz 3, 8, <65> § 105 Abs. 2 Satz 2	<b>P:</b> <64> § 27 Abs. 3 Satz 1

## Zu den Tabellen 18 und 19: Liste der landesrechtlichen Vorschriften

### Baden/Württemberg

<1>

Verfassung des Landes Baden-Württemberg (LV) vom 11.11.1953 (GBl. S. 173), zul. geä. durch Gesetz vom 1.12.2015 (GBl. S. 1032).

<2>

Gesetz über die Landtagswahlen (Landtagswahlgesetz – LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.4.2005 (GBl. S. 384), zul. geä. durch Gesetz vom 15.12.2015 (GBl. S. 1147, 1151).

<3>

Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung – GemO) in der Fassung vom 24.7.2000 (GBl. S. 581, ber. S. 698), zul. geä. durch Gesetz vom 17.12.2015 (GBl. 2016 S. 1).

<4>

Landkreisordnung für Baden-Württemberg (Landkreisordnung – LKrO) in der Fassung vom 19.6.1987 (GBl. S. 288), zul. geä. durch Gesetz vom 15.12.2015 (GBl. S. 1147, 1152).

<5>

Kommunalwahlgesetz (KomWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1.9.1983 (GBl. S. 429), zul. geä. durch Gesetz vom 28.10.2015 (GBl. S. 870, 875).

### Bayern

<6>

Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.12.1998 (GVBl. S. 991), zul. geä. durch Gesetz vom 11.11.2013 (GVBl. S. 642).

<7>

Gesetz über Landtagswahl, Volksbegehren, Volksentscheid und Volksbefragung (Landeswahlgesetz – LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5.7.2002 (GVBl. S. 277, ber. S. 620), zul. geä. durch Gesetz vom 23.6.2015 (GVBl. S. 178).

<8>

Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.8.1998 (GVBl. S. 796), zul. geä. durch Gesetz vom 22.12.2015 (GVBl. S. 458).

<9>

Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreisordnung – LKrO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.8.1998 (GVBl. S. 826), zul. geä. durch Gesetz vom 22.12.2015 (GVBl. S. 458).

<10>

Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7.11.2006 (GVBl. S. 834), zul. geä. durch Gesetz vom 23.6.2015 (GVBl. S. 178).

## Berlin

<11>

Verfassung von Berlin vom 23.11.1995 (GVBl. S. 779), zul. geä. durch Gesetz vom 22.3.2016 (GVBl. S. 114).

<12>

Gesetz über die Wahlen zum Abgeordnetenhaus und zu den Bezirksverordnetenversammlungen (Landeswahlgesetz) vom 25.9.1987 (GVBl. S. 2370), zul. geä. durch Gesetz vom 21.4.2016 (GVBl. S. 221).

## Brandenburg

<13>

Verfassung des Landes Brandenburg vom 20.8.1992 (GVBl. I/92 S. 298), zul. geä. durch Gesetz vom 5.12.2013 (GVBl. I/13 Nr. 42).

<14>

Wahlgesetz für den Landtag Brandenburg (Brandenburgisches Landeswahlgesetz – BbgLWahlG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.1.2004 (GVBl. I/04, S. 30), zul. geä. durch Gesetz vom 11.2.2014 (GVBl. I/14, Nr. 07).

<15>

Kommunalverfassung des Landes Brandenburg (BbgKVerf) vom 18.12.2007 (GVBl. I/07, S. 286), zul. geä. durch Gesetz vom 10.7.2014 (GVBl. I/14, Nr. 32).

<16>

Gesetz über die Kommunalwahlen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Kommunalwahlgesetz – BbgKWahlG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 9.7.2009 (GVBl. I/09 S. 326), zul. geä. durch Gesetz vom 11.1.2016 (GVBl. I/16, Nr. 3).

## Bremen

<17>

Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21.10.1947 (Brem.GBl. S. 251), zul. geä. durch Gesetz vom 22.3.2016 (Brem.GBl. S. 200).

<18>

Bremisches Wahlgesetz (BremWahlG) vom 23.5.1990 (Brem.GBl. S. 321), zul. geä. durch Gesetz vom 4.3.2014 (Brem.GBl. S. 176).

<19>

Verfassung für die Stadt Bremerhaven (VerfBrhv) vom 13.10.1971 (Brem.GBl. S. 243), zul. geä. durch Gesetz vom 3.12.2015 (Brem.GBl. S. 670).

## Hamburg

<20>

Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6.6.1952 (HmbBl I 100-a / HmbGVBl. 1952 S. 117), zul. geä. durch Gesetz vom 1.6.2015 (HmbGVBl. S 102).

<21>

Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft (BüWG) in der Fassung vom 22.7.1986 (HmbGVBl. S. 223), zul. geä. durch Gesetz vom 19.2.2013 (HmbGVBl. S. 48).

## Hessen

<22>

Verfassung des Landes Hessen vom 1.12.1946 (GVBl. I S. 229, GVBl. 1947 S. 106, 1948 S. 68), zul. geä. durch Gesetz vom 29.4.2011 (GVBl. I. S. 182).

<23>

Gesetz über die Wahlen zum Landtag des Landes Hessen (Landtagswahlgesetz – LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7.4.2006 (GVBl. I S. 110, 439), zul. geä. durch Gesetz vom 28.9.2015 (GVBl. S 346).

<24>

Hessische Gemeindeordnung (HGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7.3.2005 (GVBl. I S. 142), zul. geä. durch Gesetz vom 20.12.2015 (GVBl. S. 618).

<25>

Hessische Landkreisordnung (HKO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7.3.2005 (GVBl. I S. 183), zul. geä. durch Gesetz vom 20.12.2015 (GVBl. S. 618).

<26>

Hessisches Kommunalwahlgesetz (KWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 7.3.2005 (GVBl. I S. 197), zul. geä. durch Gesetz vom 20.12.2015 (GVBl. S. 618).

## Mecklenburg-Vorpommern

<27>

Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 23.5.1993 (GVOBl. M-V S. 372), zul. geä. durch Gesetz vom 30.6.2011 (GVOBl. M-V S. 375).

<28>

Gesetz über die Wahlen im Land Mecklenburg-Vorpommern (Landes- und Kommunalwahlgesetz – LKWG M-V) vom 16.12.2010 (GVOBl. M-V S. 690), zul. geä. durch Gesetz vom 8.1.2015 (GVOBl. M-V S. 2).

<29>

Kommunalverfassung für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Kommunalverfassung – KV M-V) vom 13.7.2011 (GVOBl. M-V S. 777)

## Niedersachsen

<30>

Niedersächsische Verfassung vom 19.5.1993 (Nds. GVBl. S. 107), zul. geä. durch Gesetz vom 30.6.2011 (Nds. GVBl. S. 210).

<31>

Niedersächsisches Landeswahlgesetz (NLWG) in der Fassung vom 30.5.2002 (Nds. GVBl. S. 153), zul. geä. durch Gesetz vom 12.11.2015 (Nds. GVBl. S. 307).

<32>

Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) vom 17.12.2010 (Nds. GVBl. S. 576), zul. geä. durch Gesetz vom 12.11.2015 (Nds. GVBl. S. 311).

<33>

Niedersächsisches Kommunalwahlgesetz (NKWG) in der Fassung vom 28.1.2014 (Nds. GVBl. S. 35), zul. geä. durch Gesetz vom 17.9.2015 (Nds. GVBl. S. 186).

## Nordrhein-Westfalen

<34>

Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28.6.1950 (GV. NRW. S.127), zul. geä. durch Gesetz vom 25.10.2011 (GV. NRW. S. 499).

<35>

Gesetz über die Wahl zum Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen (Landeswahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 16.8.1993 (GV. NRW. S. 516), zul. geä. durch Gesetz vom 8.9.2015 (GV. NRW. S. 666).

<36>

Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen (GO NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.7.1994 (GV. NRW. S. 666), zul. geä. durch Gesetz vom 25.6.2015 (GV. NRW. S 496).

<37>

Kreisordnung (KrO NRW) für das Land Nordrhein-Westfalen in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.7.1994 (GV. NRW. S. 646), zul. geä. durch Gesetz vom 19.12.2013 (GV. NRW. S. 878).

<38>

Gesetz über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 30.6.1998 (GV. NW. S. 454, ber. S. 509), zul. geä. durch Gesetz vom 8.9.2015 (GV. NRW. S. 666).

## Rheinland-Pfalz

<39>

Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18.5.1947 (VOBl. S. 209), zul. geä. durch Gesetz vom 8.5.2015 (GVBl. S. 35).

<40>

Landeswahlgesetz (LWahlG) in der Fassung vom 24.11.2004 (GVBl. S. 520), zul. geä. durch Gesetz vom 22.12.2015 (GVBl. S. 479).

<41>

Gemeindeordnung (GemO) in der Fassung vom 31. 1. 1994 (GVBl. S. 153), zul. geä. durch Gesetz vom 22.12.2015 (GVBl. S. 477).

<42>

Landkreisordnung (LKO) in der Fassung vom 31.1.1994 (GVBl. S. 188), zul. geä. durch Gesetz vom 22.12.2015 (GVBl. S. 477).

<43>

Landesgesetz über die Wahlen zu den kommunalen Vertretungsorganen (Kommunalwahlgesetz – KWG –) in der Fassung vom 31.1.1994 (GVBl. S. 137), zul. geä. durch Gesetz vom 22.12.2015 (GVBl. S. 477).

## Saarland

<44>

Verfassung des Saarlandes (SVerf) vom 15.12.1947 (Amtsblatt S. 1077), zul. geä. durch Gesetz vom 15.5.2013 (Amtsblatt I S. 178).

<45>

Gesetz Nr. 1232 – Landtagswahlgesetz (LWG) vom 19.10.1988 in der Fassung der Bekanntmachung vom 9.11.2008 (Amtsbl. S. 1855), zul. geä. durch Gesetz vom 13.10.2015 (Amtsbl. I S. 790).

<46>

Gesetz Nr. 788 – Kommunalselbstverwaltungsgesetz – KSVG – vom 15.1.1964 in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.6.1997 (Amtsbl. S. 682), zul. geä. durch Gesetz vom 17.6.2015 (Amtsbl. I S. 376).

<47>

Gesetz Nr. 984 – Kommunalwahlgesetz – KWG – vom 13.12.1973 in der Fassung der Bekanntmachung vom 9.11.2008 (Amtsbl. S. 1835), zul. geä. durch Gesetz vom 13.10.2015 (Amtsbl. I S. 712).

## Sachsen

<48>

Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27.5.1992 (SächsGVBl. S. 243), zul. geä. durch Gesetz vom 11.7.2012 (SächsGVBl. S. 502).

<49>

Gesetz über die Wahlen zum Sächsischen Landtag (Sächsisches Wahlgesetz – SächsWahlG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.9.2003 (SächsGVBl. S. 525), zul. geä. durch Gesetz vom 9.7.2014 (SächsGVBl. S. 376).

<50>

Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen (Sächsische Gemeindeordnung – SächsGemO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3.3.2014 (SächsGVBl. S. 146), zul. geä. durch Gesetz vom 29.4.2015 (SächsGVBl. S. 349).

<51>

Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen (SächsLKroO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3.3.2014 (SächsGVBl. S. 180), zul. geä. durch Gesetz vom 29.4.2015 (SächsGVBl. S. 349).

<52>

Gesetz über die Kommunalwahlen im Freistaat Sachsen (Kommunalwahlgesetz – KomWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3.3.2014 (SächsGVBl. S. 211), zul. geä. durch Gesetz vom 9.7.2014 (SächsGVBl. S. 376).

## Sachsen-Anhalt

<53>

Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 16.7.1992 (GVBl. LSA S. 600), zul. geä. durch Gesetz vom 5.12.2014 (GVBl. LSA S. 494).

<54>

Wahlgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (LWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.2.2010 (GVBl. LSA S. 80), zul. geä. durch Gesetz vom 5.12.2014 (GVBl. LSA S. 494, 498).

<55>

Kommunalverfassungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt (Kommunalverfassungsgesetz – KVG LSA) vom 17.6.2014 (GVBl. LSA S. 288).

<56>

Kommunalwahlgesetz für das Land Sachsen-Anhalt (KWG LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.2.2004 (GVBl.LSA S. 92), zul. geä. durch Gesetz vom 17.6.2014 (GVBl. LSA S. 288, 333).

### Schleswig-Holstein

<57>

Verfassung des Landes Schleswig-Holstein in der Fassung vom 2.12.2014 (GVOBl. S. 344, ber. GVOBl. 2014 S. 41).

<58>

Wahlgesetz für den Landtag von Schleswig-Holstein (Landeswahlgesetz – LWahlG) in der Fassung vom 7.10.1991 (GVOBl. S. 442), zul. geä. durch Gesetz vom 12.9.2014 (GVOBl. S. 96).

<59>

Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein (Gemeindeordnung – GO) in der Fassung vom 28.2.2003 (GVOBl. S. 57), zul. geä. durch Gesetz vom 7.7.2015 (GVOBl. S. 200).

<60>

Kreisordnung für Schleswig-Holstein (Kreisordnung – KrO) in der Fassung vom 28.2.2003 (GVOBl. S. 94), zul. geä. durch Gesetz vom 5.5.2015 (GVOBl. S. 105).

<61>

Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (Gemeinde- und Kreiswahlgesetz – GKWG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19.3.1997 (GVOBl. S. 151), zul. geä. durch Gesetz vom 20.10.2015 (GVOBl. S. 344).

### Thüringen

<62>

Verfassung des Freistaates Thüringen vom 25.10.1993 (GVBl. S. 625), zul. geä. durch Gesetz vom 11.10.2004 (GVBl. S. 745).

<63>

Thüringer Wahlgesetz für den Landtag (Thüringer Landeswahlgesetz – ThürLWG) in der Fassung vom 30.7.2012 (GVBl. S. 309), zul. geä. durch Gesetz vom 23.9.2015 (GVBl. S. 131).

<64>

Thüringer Gemeinde- und Landkreisordnung (Thüringer Kommunalordnung – ThürKO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 28.1.2003 (GVBl. S 41), zul. geä. durch Gesetz vom 3.12.2015 (GVBl. S 183).

<65>

Thüringer Gesetz über die Wahlen in den Landkreisen und Gemeinden (Thüringer Kommunalwahlgesetz – ThürKWG) vom 16.8.1993 (GVBl. S. 530), zul. geä. durch Gesetz vom 3.12.2015 (GVBl. S. 181).

## Anhang 2: Kreistagswahlen der Jahre 1972 bis 2011 im Landkreis Uelzen

Die fett gedruckte Zeile gibt die tatsächliche Sitzverteilung wieder, die normal gedruckten Zeilen den fiktiven Vergleich mit den jeweils „anderen“ Verfahren. Die Zahlen der gültigen Stimmen folgen den Angaben der Kreisverwaltung Uelzen.

### Kreistagswahl 1972

Wahlvorschlag	CDU	SPD	FDP	AFW	Summe
gültige Stimmen	29062	25679	2713	1780	59234
%	49,06	43,35	4,58	3,00	99,99
<b>Sitze – dH</b>	<b>19</b>	<b>16</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>37</b>
HN:	18	16	2	1	37
SL	18	16	2	1	37

### Kreistagswahl 1976

Wahlvorschlag	CDU	SPD	FDP	Summe
gültige Stimmen	34037	26490	4385	64912
%	52,44	40,81	6,76	100,01
<b>Sitze – dH</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>2</b>	<b>37</b>
HN:	19	15	3	37
SL:	19	15	3	37

### Kreistagswahl 1981

Wahlvorschlag	CDU	SPD	Grüne	FDP	WG Ls.	Summe
gültige Stimmen	91599	55374	4970	10254	4195	166392
%	55,05	33,28	2,99	6,16	2,52	100,00
dH:	24	15	1	2	1	43
<b>Sitze – HN</b>	<b>24</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>43</b>
SL:	24	14	1	3	1	43

Anhang 2: Kreistagswahlen der Jahre 1972 bis 2011 im Landkreis Uelzen

---

*Kreistagswahl 1986*

<b>Wahlvorschlag</b>	<b>CDU</b>	<b>SPD</b>	<b>GWU</b>	<b>FDP</b>	<b>AP</b>	<b>Summe</b>
gültige Stimmen	83271	62106	9858	7602	92	162929
%	51,11	38,12	6,05	4,67	0,06	100,01
<b>Sitze – dH</b>	<b>22</b>	<b>17</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	--	<b>43</b>
HN:	22	16	3	2	--	43
SL:	22	16	3	2	--	43

*Kreistagswahl 1991*

<b>Wahlvorschlag</b>	<b>CDU</b>	<b>SPD</b>	<b>GWU</b>	<b>FDP</b>	<b>NPD</b>	<b>FWG</b>	<b>EB</b>	<b>Summe</b>
gültige Stimmen	75899	58933	10273	6840	922	1367	338	154572
%	49,10	38,13	6,65	4,43	0,60	0,88	0,22	100,00
dH:	22	17	3	1	--	--	--	43
<b>Sitze – HN</b>	<b>21</b>	<b>17</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	--	--	--	<b>43</b>
SL:	21	17	3	2	--	--	--	43

*Kreistagswahl 1996*

<b>Wahlvorschlag</b>	<b>CDU</b>	<b>SPD</b>	<b>Grüne</b>	<b>FDP</b>	<b>REP</b>	<b>KA39</b>	<b>Summe</b>
gültige Stimmen	72365	53684	17187	4951	1339	1698	151224
%	47,85	35,50	11,37	3,27	0,89	1,12	100,00
<b>Sitze – dH</b>	<b>21</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	--	--	<b>43</b>
HN:	21	15	5	1	--	1	43
SL:	21	16	5	1	--	--	43

*Kreistagswahl 2001*

<b>Wahlvorschlag:</b>	<b>CDU</b>	<b>SPD</b>	<b>Grüne</b>	<b>FDP</b>	<b>UWG</b>	<b>REP</b>	<b>PDS</b>	<b>Summe</b>
gültige Stimmen	69367	50255	10537	4779	4624	1459	1084	142105
%	48,81	35,36	7,41	3,36	3,25	1,03	0,76	99,98
<b>Sitze – dH</b>	<b>22</b>	<b>16</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	--	--	<b>43</b>
HN:	21	15	3	2	1	1	--	43
SL:	22	16	3	1	1	--	--	43

Anhang 2: Kreistagswahlen der Jahre 1972 bis 2011 im Landkreis Uelzen

---

*Kreistagswahl 2006*

Wahlvorschlag	CDU	SPD	Grüne	UWG	FDP	KA39	EB	Summe
gültige Stimmen	57261	44922	9484	8083	5760	3412	170	129092
%	44,36	34,80	7,35	6,26	4,46	2,64	0,13	100,00
dH:	19	15	3	2	2	1	--	42
<b>Sitze – HN</b>	<b>19</b>	<b>14</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	--	<b>42</b>
SL:	18	15	3	3	2	1	--	42

*Kreistagswahl 2011*

Wahlvorschlag	CDU	SPD	Grüne	UWG	FDP	KA39	RRP	EB	EB	Summe
gültige Stimmen	50282	39022	19535	9802	3801	2121	1868	133	178	126742
%	39,67	30,79	15,41	7,73	3,00	1,67	1,47	0,10	0,14	99,98
dH:	18	13	7	3	1	--	--	--	--	42
<b>Sitze – HN</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	--	--	<b>42</b>
SL:	17	13	6	3	1	1	1	--	--	42

### Anhang 3: Verteilung von Wahlkreissitzen bei der Wahl zu einer Hamburger Bezirksversammlung im Mai 2014

Diese Wahlen zu den Hamburger Bezirksversammlungen sind geeignet, die Wirkungsweise der drei Sitzzuteilungsverfahren auf eine sehr kleine Zahl von zu verteilenden Sitzen zu illustrieren. Sie waren Gegenstand zweier Entscheidungen des Hamburgischen Verfassungsgerichts über das Verfahren *Sainte-Laguë*<sup>375</sup> vom 26.1.2016, aus denen die folgenden Zahlen entnommen sind.

Die Wahlen richteten sich nach dem Gesetz über die Wahl zu den Bezirksversammlungen<sup>376</sup> – BezVWG – und dem Gesetz über die Wahl zur Hamburgischen Bürgerschaft<sup>377</sup> – BüWG. Danach wird ein Teil der Sitze aufgrund von Wahlkreislisten nach dem Verhältnis der Wahlkreisstimmen vergeben (§ 1 Abs. 1 BezVWG in Verbindung mit § 5 Abs. 6 BüWG); auf jeden Wahlkreis entfallen drei bis fünf Wahlkreissitze (§ 3 Abs. 1 BezVWG in Verbindung mit der Anlage zu § 3 Abs. 1 BezVWG). Die so verteilten Sitze werden bei der Verteilung der Sitze aufgrund der Bezirksstimmen ange rechnet (§ 1 Abs. 1 BezVWG in Verbindung mit § 5 Abs. 7 und 8 BüWG), so dass die endgültige Verteilung der Sitze auf die Listen in der Bezirksversammlung insgesamt sich nach den Bezirksstim men richtet. Gemäß § 1 Abs. 1 BezVWG in Verbindung mit § 4

---

<sup>375</sup> HVerfG, Urteile vom 26.1.2015 – HVerfG 2/15 und HVerfG 3/15 –; [www.justiz.hamburg.de/entscheidungen](http://www.justiz.hamburg.de/entscheidungen).

<sup>376</sup> In der Fassung vom 5.7.2004 (HmbGVBl. S. 313), zul. geä. durch Gesetz vom 17.12.2013 (HmbGVBl. S. 502).

<sup>377</sup> In der Fassung vom 22.7.1986 (HmbGVBl. S. 223), zul. geä. durch Gesetz vom 19.2.2013 (HmbGVBl. S. 48).

Abs.1 BüWG gilt bei der Verteilung der Wahlkreissitze das Verfahren *Sainte-Laguë*.

Die in den Urteilen behandelten zwei Wahlkreisergebnisse sind in den beiden folgenden Tabellen 20 und 21 wiedergegeben mit der tatsächlichen Sitzverteilung nach *Sainte-Laguë* (SL) sowie fiktiv nach *Hare/Niemeyer* (HN) und *d'Hondt* (dH).

Tabelle 20: Wahlkreis Harburg 3

Liste	SPD	CDU	Grüne	Linke	Summe
gültige Stimmen	12026	11986	5518	2775	32305
%-Anteil	37,23	37,10	17,08	8,59	100,00
Idealverteilung	1,489	1,484	0,683	0,344	4,000
Sitze SL	2	1	1	--	4
Sitze HN <sup>378</sup>	2	1	1	--	4
Sitze dH	2	2	--	--	4

Tabelle 21: Wahlkreis Harburg 4

Liste	SPD	CDU	Linke	Grüne	FDP	Summe
gültige Stimmen	13028	10628	3698	3640	2094	33088
Idealverteilung	1,969	1,606	0,559	0,550	0,316	5,000
Sitze SL	2	1	1	1	--	5
Sitze HN	2	2	1	--	--	5
Sitze dH <sup>379</sup>	3	2	--	--	--	5

---

378 Unrichtig HVerfG, Urt. vom 26.1.2015 – HVerfG 2/15 –; [www.justiz.hamburg.de/entscheidungen](http://www.justiz.hamburg.de/entscheidungen), S. 23, wonach *Hare/Niemeyer* die Sitzverteilung 2:2 (wie *d'Hondt*) ergeben hätte.

379 Unrichtig HVerfG, Urt. vom 26.1.2015 – HVerfG 3/15 –; [www.justiz.hamburg.de/entscheidungen](http://www.justiz.hamburg.de/entscheidungen), S. 22, wonach *d'Hondt* die Sitzverteilung 2:2:1 (wie *Hare/Niemeyer*) ergeben hätte.



# Fachmedien für Recht und Praxis

## Steinmetz Kommunalwahlrecht Niedersachsen

Das Niedersächsische Kommunalwahlgesetz und die Niedersächsische Kommunalwahlordnung sind als Rechtsgrundlagen der Kommunalwahl essentiell und liegen in der 4. Auflage vor.

Dabei gilt es zahlreiche Regelungen und Bestimmungen, wie z.B. das modifizierte Proportionalverfahren „Hare/Niemeyer“, das Panaschieren und Kumulieren, die Vielzahl einzuhaltender Fristen und Formvorschriften, zu beachten.

Die grundlegenden gesetzlichen Neuerungen des Kommunalwahlgesetzes und der Kommunalwahlordnung wurden eingearbeitet. Ein Anhang enthält – neben einschlägigen Gesetzesstexten, Aufgabenverteilung, zeitlicher Übersicht und „Wahlkalender“ für die Kommunalwahlen – Übersichten der wichtigen Wahlmeldungen sowie Hinweise zur Beurteilung von Mängeln bei der Stimmabgabe.



Leitfaden  
4. Auflage 2016  
kartoniert  
532 Seiten, 39,- EUR  
ISBN 978-3-8293-1207-3

## Glaser



Kommentar,  
4. Auflage 2014  
kartoniert  
476 Seiten, 39,- EUR  
ISBN 978-3-8293-1094-9

## Landes- und Kommunalwahlrecht Mecklenburg-Vorpommern

Mit dem Landes- und Kommunalwahlgesetz hat Mecklenburg-Vorpommern die bewährten Wahlsysteme im Landtagswahlrecht und im Kommunalwahlrecht in einem gemeinsamen Gesetz zusammengeführt.

Die vorliegende Kommentierung erläutert die Normen des Landes- und Kommunalwahlgesetzes mit Praxisbeispielen und Rechtsprechung auch aus anderen Bundesländern.

Die das Gesetz ausfüllenden Vorschriften der Landes- und Kommunalwahlordnung werden jeweils am Ende der Erläuterungen angesprochen und, wenn sie materielle Regelungen enthalten, in die Kommentierung aufgenommen.

# Fachmedien für Recht und Praxis

## Kompetente und zuverlässige Fachliteratur für die Praxis!



Ade | Pautsch | Faiß | Stehle | Waibel

### Kommunalverfassungsrecht Baden-Württemberg

*Kommentar, Stand 2016, Loseblattausgabe,  
1.490 Seiten, 119,- EUR,  
ISBN 978-3-86115-923-0*

Schumacher (Hrsg.) | Augustesen | Benedens |  
Erdmann | Obermann | Scheiper | Nitsche |  
Schönmeier | Prochnow | Liese | Pencereci | Nobbe

### Kommunalverfassungsrecht Brandenburg

*Kommentar, Stand 2016, Loseblattausgabe,  
2.688 Seiten, 139,- EUR,  
ISBN 978-3-86115-125-8*

Bennemann | Daneke | Teschke | Unger | Zabel |  
Zahrádkník | Hilligardt | Ruder | Schön | Schmidt

### Kommunalverfassungsrecht Hessen

*Kommentar, Stand 2016, Loseblattausgabe,  
4.832 Seiten, 249,- EUR,  
ISBN 978-3-8293-0222-7*

Schröder | Freund | Wellmann | Bitto | Hill | Meyer zu  
Schlochtern | Schartow | Ullrich | von Mutius | Glaser

### Kommunalverfassungsrecht Mecklenburg-Vorpommern

*Kommentar, Stand 2016, Loseblattausgabe,  
2.118 Seiten, 149,- EUR,  
ISBN 978-3-86115-156-2*

Held | Winkel | Wansleben (Hrsg.)

### Kommunalverfassungsrecht Nordrhein-Westfalen

*Kommentar, Stand 2015, Loseblattausgabe,  
3.070 Seiten, 149,- EUR,  
ISBN 978-3-86115-344-3*

Gabler | Höhlein | Klöckner | Lukas | Oster |  
Rheindorf | Schaaf | Stubenrauch | Tutschapsky |  
Dazert | Dietlein | Nies | Manns | Stamm | Blickle |  
Nauheim-Skrobek

### Kommunalverfassungsrecht Rheinland-Pfalz

*Kommentar, Stand 2015, Loseblattausgabe,  
3.082 Seiten, 149,- EUR,  
ISBN 978-3-86115-314-6*

Sponer | Jacob | Musall | Musall | Sollondz | Ewert

### Kommunalverfassungsrecht Sachsen

*Kommentar, Stand 2016, Loseblattausgabe,  
2.218 Seiten, 149,- EUR,*

*ISBN 978-3-86115-196-8*

Bücken-Thielmeyer | Grimberg | Miller | Schneider |  
Wiegand | Gundlach | Fenzel

### Kommunalverfassungsrecht Sachsen-Anhalt

*Kommentar, Stand 2016, Loseblattausgabe,  
1.466 Seiten, 129,- EUR,  
ISBN 978-3-86115-301-6*

Bülow | Erps | Schliesky | von Allwörden (Hrsg.)

### Kommunalverfassungsrecht Schleswig-Holstein

*Kommentar, Stand 2016, Loseblattausgabe,  
3.638 Seiten, 179,- EUR,  
ISBN 978-3-86115-906-3*

Kommunal- und Schul-Verlag GmbH & Co. KG, Postfach 3629, 65026 Wiesbaden  
bestellung@kommunalpraxis.de, www.kommunalpraxis.de  
Preisänderungen, -irrtümer und Umfangkorrekturen vorbehalten.

250416