



Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel

An den Parlamentarischen Geschäftsführer
der Piratenfraktion
Herrn Uli König, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:

Ihre Nachricht vom: 03.02.2016

Mein Zeichen: L 205 - 222/18

Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in: Pino Bosesky

Telefon (0431) 988-1133

Telefax (0431) 988-1250

pino.bosesky@landtag.ltsh.de

02.05.2016

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/6059

Wahlrecht

Sehr geehrter Herr König,

Sie haben den Wissenschaftlichen Dienst gebeten, die Frage zu beantworten, ob unter Berücksichtigung der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (Urteil vom 16.12.2008 - 12/08) sowie der Umdrucke 18/5552 und 18/5551 durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken gegen Art. 2 Nr. 2 Buchst. a) des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (Drucksache 18/3537) bestehen.

Dieser Bitte kommen wir gern nach und nehmen wie folgt Stellung:

I. Vorbemerkungen

1. System der Sitzzuteilung

Die Sitzzuteilung erfolgt bei den Wahlen zu Gemeindevertretungen und Kreistagen hinsichtlich der im Wege der Verhältniswahl zu verteilenden Sitze nach der Divisor-

methode von Sainte-Laguë/Schepers in seiner Ausprägung als Höchstzahlverfahren.¹ Ähnlich wie beim d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren werden gemäß § 10 Abs. 2 S. 2 GWKG² die restlichen Sitze - mithin diejenigen, die nicht durch Direktwahl besetzt worden sind (vgl. § 10 Abs. 2 S. 1 GWKG) - 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 (verhältnismäßiger Sitzanteil). Bei dieser Zuteilungsmethode sind die Voraussetzungen für die Sitzzuteilung gegenüber dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren³ herabgesetzt, weil die Voraussetzungen für den Zugriff auf die Sitze gegenüber dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren herabgesetzt sind.⁴ Die Divisormethode mit Standardrundung vermeidet zugleich den dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren eigenen Effekt der Bevorzugung großer Parteien.⁵ Außerdem vermeidet sie aufgrund ihrer Eigenschaft als Divisorverfahren die beim Verfahren nach Hare/Niemeyer⁶ auftretenden Paradoxien⁷.

2. Wahl des Sitzzuteilungssystems

Sowohl das d'Hondt'sche Höchstzahlverfahren als auch das Sitzzuteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer und die Divisormethode mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers sieht das Bundesverfassungsgericht⁸ als verfassungsrechtlich un-

¹ *Asmussen/Thiel*, PdK, GWKG, Kommentar, Stand: September 2014, § 10, Erl. 3. Die Sitzzuteilung im Bundestag erfolgt hingegen nach einer iterativen Methode innerhalb des Divisorverfahrens mit Standardrundung, vgl. *Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, Kommentar, 9. Auflage 2013, § 6, Rn. 17.

² Gemeinde- und Kreiswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. März 1997 (GVOBl. 1997, S. 151), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2012 (GVOBl. 2012, S. 745).

³ Vgl. dazu *Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, Kommentar, 9. Auflage 2013, § 6, Rn. 10 ff.; *Sacksofsky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, Handbuch, 2016, § 6, Rn. 12; https://www.bundeswahlleiter.de/de/glossar/texte/d_Hondtsche_Sitzverteilung.html.

⁴ Vgl. https://www.bundeswahlleiter.de/de/glossar/texte/Saint_Lague_Schepers.html; *Asmussen/Thiel*, PdK, GWKG, Kommentar, Stand: September 2014, § 10, Erl. 3.

⁵ https://www.bundeswahlleiter.de/de/glossar/texte/Saint_Lague_Schepers.html; *Sacksofsky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, Handbuch, 2016, § 6, Rn. 14; *Butzer*, in: BeckOK GG, Stand: 01.12.2015, Art. 38, Rn. 66; *Asmussen/Thiel*, PdK, GWKG, Kommentar, Stand: September 2014, § 10, Erl. 3.; BT-Drucks. 16/7461, S. 9. Zum besagten Effekt s. *Butzer*, in: BeckOK GG, Stand: 01.12.2015, Art. 38, Rn. 66; *Matzick*, LKV 2005, 242 (244); *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die parlamentarische Praxis, Stand: Dezember 2014; Anhang zu § 12 GO-BT; https://www.bundeswahlleiter.de/de/glossar/texte/d_Hondtsche_Sitzverteilung.html; *Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, Kommentar, 9. Auflage 2013, § 6, Rn. 8; *Sacksofsky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, Handbuch, 2016, § 6, Rn. 12; BT-Drucks. 16/7461, S. 9.

⁶ Vgl. dazu *Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, Kommentar, 9. Auflage 2013, § 6, Rn. 8 ff.; https://www.bundeswahlleiter.de/de/glossar/texte/Hare_Niemeyer.html; *Sacksofsky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, Handbuch, 2016, § 6, Rn. 13.

⁷ Vgl. *Sacksofsky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, Handbuch, 2016, § 6, Rn. 14; *Strelen*, in: Schreiber, BWahlG, Kommentar, 9. Auflage 2013, § 6, Rn. 17; *Butzer*, in: BeckOK GG, Stand: 01.12.2015, Art. 38, Rn. 66; *Pukelsheim*, ZfP 47 (2000), 239 (258); *Matzick*, LKV 2005, 242 (244), bezogen auf das d'Hondt'sche Höchstzahlverfahren; BT-Drucks. 16/7461, S. 9.

⁸ NVwZ 2012, 495 (500).

bedenklich an.⁹ Deshalb steht es dem Gesetzgeber auch grundsätzlich frei, die Divisormethode nach Sainte-Laguë/Schepers oder ein anderes verfassungsrechtlich nicht zu beanstandendes Sitzzuteilungsverfahren zu wählen.¹⁰ Dies gilt ungeachtet des Umstands, dass die genannten Sitzzuteilungssysteme jeweils unterschiedliche Differenzierungen hinsichtlich des Erfolgswerts der Stimmen nach sich ziehen.¹¹ Das Bundesverfassungsgericht¹² führte insoweit aus:

„Die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen bei der Verhältniswahl verlangt nicht, dass sich - bei einer ex-post-Betrachtung - für jeden Wähler die ihm gewährleistete gleiche Erfolgchance auch als exakt "verhältnismäßiger" Stimmenerfolg realisiert haben muss. Soweit der Stimmanteil einer Liste oder Listenverbindung keine ganze Zahl darstellt, kann er schon deshalb nicht auf die Sitzvergabe übertragen werden, weil es Bruchteile von Sitzen nicht gibt. Wählerstimmen, die im Rechenverfahren beim Entstehen von Bruchteilen als "Reststimmen" mitgewirkt haben, können daher dann keinen Erfolg erzielen, wenn der Bruchteil seiner Höhe nach nicht mehr zur Zuteilung eines Sitzes ausreicht (vgl. hierzu auch BVerfGE 79, 169 <171 f.>). Kann hingegen auf den Bruchteil noch ein Sitz zugeteilt werden, so erreichen die Wähler, die hierzu beigetragen haben, für ihre Stimmen eine vergleichsweise größere Erfolgskraft. In beiden Fällen führt das Sitzzuteilungsverfahren zu nicht exakt verhältnismäßigen und daher auch nicht exakt dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit entsprechenden, insofern also ungleichen Ergebnissen. Diese sind insoweit unausweichliche Folge eines jeglichen Verteilungsverfahrens (vgl. BVerfGE 95, 335 <372>).“

Daraus folgert das Bundesverfassungsgericht¹³ an anderer Stelle, dass sich dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit keine Anhaltspunkte dafür entnehmen ließen, dass eines der Sitzzuteilungssysteme für die Berechnung und Verteilung der Mandate den Vorzug verdiene. Unter diesen Umständen sei es der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, für welches System er sich entscheiden wolle.¹⁴ Die mit

⁹ Vgl. zur Verfassungskonformität der Divisormethode mit Standardrundung auch VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (450 f.); VerfGH BY, NVwZ-RR 2010, 209 (210); *Butzer*, in: BeckOK GG, Stand: 01.12.2015, Art. 38, Rn. 66; *Meyer*, in: PdK Bund, C 1, Ratsfraktionen, 5.3.1.5.4; *Rauber*, NVwZ 2014, 626 (629).

¹⁰ BVerfG, NVwZ 2012, 495 (500); BVerfG, NJW 1998, 3037 (3039); BVerfG, NJW 1989, 1348; VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (450 f.); VerfGH BY, NVwZ-RR 2010, 209 (210); *Butzer*, in: BeckOK GG, Stand: 01.12.2015, Art. 38, Rn. 66.

¹¹ BVerfG, NVwZ 2008, 991 (994); BVerfG, NJW 1989, 1348; LVerfG SH, BeckRS 2010, 52268, Rn. 146; VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449.

¹² NVwZ 2008, 991 (994).

¹³ NJW 1989, 1348.

¹⁴ BVerfG, NJW 1989, 1348.

dem jeweiligen Verteilungsverfahren verbundenen systembedingten Differenzierungen im Erfolgswert der Stimmen sind somit grundsätzlich hinzunehmen.¹⁵

3. Inhalt und Wirkung der geplanten Änderung

Art. 2 Nr. 2 Buchst. a) des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen sowie der Abgeordneten des SSW sieht vor, § 10 Abs. 2 S. 2 GKWG dahingehend zu ändern, dass der darin enthaltene erste Divisor von 0,5 auf 0,7 heraufgesetzt wird.¹⁶ Dadurch wird die Hürde für die Erlangung des ersten Mandats angehoben.¹⁷ Dies führe nicht zu einer Besserstellung oder einer besonderen Benachteiligung bestimmter Parteien führen, sondern wirke sich gleichermaßen auf alle an der Verhältnisausgleichsberechnung teilnehmenden Parteien aus.¹⁸

II. Verfassungsmäßigkeit der Heraufsetzung des Divisors

Fraglich ist, ob die geplante Modifizierung des Divisorverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers verfassungsrechtlich zu beanstanden ist.

1. Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit

Gemäß Art. 4 Abs. 1 LV sind die Wahlen zu den Volksvertretungen im Lande, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden und die Abstimmungen allgemein, unmittelbar, frei, gleich und geheim.¹⁹ Hier könnte die Gleichheit der Wahl der vorgeschlagenen Modifizierung des Divisorverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers entgegenstehen. Die Gleichheit der Wahl wirkt in zwei Richtungen. Erstens verbürgt sie die Zählwertgleichheit, das heißt, jeder Stimme muss der gleiche Zählwert zukommen („one man one vote“).²⁰ Dies ist hier sichergestellt. Zweitens fordert sie die Erfolgswertgleichheit. Die Erfolgswertgleichheit verlangt, dass jede gültige Stimme gleichen Einfluss auf das

¹⁵ VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449.

¹⁶ LT-Drucks. 18/3537, S. 10.

¹⁷ LT-Drucks. 18/3537, S. 37.

¹⁸ LT-Drucks. 18/3537, S. 37.

¹⁹ Dem Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgericht zufolge stimmen die in Art. 4 Abs. 1 LV niedergelegten Wahlrechtsgrundsätze mit denen des Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG überein und das Land Schleswig-Holstein ist über Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG an diese gebunden, sodass für die Auslegung des Art. 4 Abs. 1 LV auf die Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 38 Abs. 1 GG zurückgegriffen werden kann, vgl. BeckRS 2013, 55852, Rn. 94.

²⁰ BVerfGE 121, 268 (295); BVerfG, NJW 1990, 3001; LVerfG SH, BeckRS 2010, 52268, Rn. 91; *Kirchhof*, in: Maunz/Dürig, GG, 75. EL, Stand: September 2015, Art. 3, Rn. 271; *Sacksofsky*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, Handbuch, 2016, § 6, Rn. 62; *Degenhart*, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, 28. Auflage 2012, Rn. 79; *Hufen*, Staatsrecht II, Grundrechte, 3. Auflage 2011, § 42, Rn. 3.

Wahlergebnis haben muss.²¹ Die Bindung an diese Grundsätze schließt einen gewissen Spielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Wahlsystems nicht aus.²²

a) Ungleicher Erfolgswert

Es könnte ein Verstoß gegen die Erfolgswertgleichheit vorliegen. Dafür müsste die Anhebung des ersten Divisors in § 10 Abs. 2 S. 2 GWVG auf 0,7 zu einem ungleichen Erfolgswert der abgegebenen Stimmen führen. Das Bundesverfassungsgericht²³ versteht die Wahlrechtsgleichheit in einem strikten und formalen Sinne und nimmt eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung bereits dann an, wenn „*die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreift, die die Chancen der politischen Parteien verändern kann*“.²⁴ Hier führt die Heraufsetzung des ersten Divisors zu einer Erhöhung der Hürde für die Zuteilung des ersten Mandats.²⁵ Diese Hürde müssen zwar alle Bewerber überwinden. Sie wirkt sich aber im Ergebnis zulasten kleinerer Parteien und Wählergruppen aus²⁶, weil das natürliche Quorum, also die durch das Berechnungsverfahren selbst vorgegebene Hürde für die Erlangung des ersten Sitzes²⁷, für die Zuteilung des ersten Sitzes erhöht wird²⁸. Das führt zu einer ungleichen Veränderung der Chancen der Parteien im politischen Wettbewerb, die rechtfertigungsbedürftig ist, weil diejenigen Wählerstimmen, die für eine Partei oder

²¹ BVerfGE 121, 268 (295 f.); LVerfG SH, BeckRS 2010, 52268, Rn. 91; Grzeszick, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, 2. Auflage 2016, Art. 38, Rn. 26; Asmussen/Thiel, PdK, GWVG, Kommentar, Stand: September 2014, § 1, Erl. 2.2.4; Kirchhof, in: Maunz/Dürig, GG, 75. EL, Stand: September 2015, Art. 3, Rn. 271; Sacksofsky, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, Handbuch, 2016, § 6, Rn. 62; Degenhart, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht, Rn. 81; Hufen, Staatsrecht II, Grundrechte, 3. Auflage 2011, § 42, Rn. 3.

²² BVerfG, NVwZ 2008, 407 (408 f.); BVerfG, NVwZ 2008, 991 (993 f.); LVerfG SH, BeckRS 2013, 55852, Rn. 94.

²³ NVwZ 2008, 407 (409).

²⁴ Vgl. auch BVerfG, NJW 1976, 1193 (1193 f.); VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449.

²⁵ Man kann insoweit auch anschaulich von einer Erhöhung des „Mindestpreises“ für die Sitzzuteilung sprechen, vgl. Fehndrich, Stellungnahme, Umdruck 18/5574, S. 2.

²⁶ Brüning, Stellungnahme, Umdruck 18/5562, S. 4; Becker, Stellungnahme, Umdruck, 18/5551, S. 4; Morlok, Stellungnahme, Umdruck 18/5581, S. 2; Pukelsheim, Sitzzuteilungsmethoden, 2015, S. 46; Kopfermann, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 129; Lijphart/Gibberd, European Journal of Political Research 5 (1977), 219 (224 f.).

²⁷ Vgl. <http://www.wahlrecht.de/verfahren/faktische-sperrklausel.html>.

²⁸ Vgl. Fehndrich, Stellungnahme, Umdruck 18/5574, S. 2; Pukelsheim, Sitzzuteilungsmethoden, 2015, S. 46 ff.

Wählergruppe abgegeben worden sind, die an dieser faktischen Zugangshürde scheitern, ohne Erfolgswert bleiben.²⁹

b) Rechtfertigung

aa) Prüfungsmaßstab: Sachlicher oder „zwingender“ Grund?

Fraglich ist im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung, welcher Prüfungsmaßstab hierfür anzulegen ist. Eine (landes-)verfassungsgerichtliche Entscheidung, die einen unmittelbar vergleichbaren Fall, in dem im Rahmen des Divisorverfahrens mit Standardrundung in seiner Ausprägung als Höchstzahlverfahren der erste Divisor erhöht worden ist, zum Gegenstand hatte, existiert nach dem Kenntnisstand des Wissenschaftlichen Dienstes nicht. Darum kann auch nicht prognostiziert werden, welchen Prüfungsmaßstab das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht in diesem Fall anlegen würde.

(1) Sachlicher Grund

Für bestimmte Differenzierungen in der Erfolgswertgleichheit wird in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ein sachlicher Grund als Rechtfertigungsmaßstab angelegt.

Geht es um einen **Wechsel** des Sitzzuteilungssystems, fordert das Bundesverfassungsgericht³⁰ hierfür die Rechtfertigung der damit immer einhergehenden ungleichen Erfolgswerte der Stimmen mittels eines sachlichen Grundes. Als einen solchen

²⁹ Vgl. *Brüning*, Stellungnahme, Umdruck 18/5562, S. 4; *Becker*, Stellungnahme, Umdruck, 18/5551, S. 4; *Morlok*, Stellungnahme, Umdruck 18/5581, S. 2. Keine hinreichende Begründung für die Annahme einer Ungleichbehandlung liefert hingegen *Pukelsheim* (Umdruck 18/5934) mit folgendem, von ihm gebildeten Beispiel für den Fall der Erhöhung des ersten Divisors auf 0,7: Liegt die Wahlzahl bei 500 und entfallen auf Partei A 300 und auf Partei B 10.300 Stimmen, so erlangt Partei A keinen Sitz, weil der auf sie entfallende Quotient bei 0,6 liegt und Partei B erhält 21 Sitze, weil der auf sie entfallende Quotient bei 20,6 (und damit über dem Rundungspunkt von 20,5) liegt. *Pukelsheim* (Umdruck 18/5934) sieht bei diesem Beispiel eine zu rechtfertigende Ungleichbehandlung der 300 Wähler für Partei A mit 300 Wählern für Partei B, die dafür sorgen, dass Partei B den 21. Sitz erhält. Bildet man im Rahmen der Gleichheitsrechte Vergleichsgruppen, um festzustellen, ob eine relevante Ungleichbehandlung vorliegt, so ist darauf zu achten, dass die Vergleichsgruppen sachgerecht entwickelt werden (*Albers*, JuS 2008, 945, 948). Verfassungsrechtliche Vorgaben gibt es für die Vergleichsgruppenbildung nicht; sie muss aber den Regeln der Logik folgen (Rüfner, in: Bonner Kommentar zum GG, Art. 3 Abs. 1, Rn. 13 f.). Will man Personengruppen miteinander vergleichen, so müssen diese abgrenzbar sein (vgl. BVerfG, NVwZ 2007, 937, 939). Daran fehlt es jedoch bei den 300 Wählern für Partei B, die für die Zuteilung des 21. Sitzes sorgen. Diese sind nicht hinreichend identifizierbar innerhalb der Gruppe der Wähler für Partei B. Es handelt sich bei ihnen um eine nicht näher bestimmbare Teilmenge der Wähler für Partei B. Hinreichend konkretisiert und gegenüberstellbar sind darum nur die Gruppe der Wähler von Partei A und von Partei B insgesamt. Genau dies geschieht im Falle der vorstehenden Begründung des ungleichen Erfolgswerts.

³⁰ NVwZ 2012, 495 (500); NJW 1998, 3037 (3039).

sachlichen Grund hat es in dem entschiedenen Fall das Ziel angesehen, die Mehrheitsverhältnisse des Plenums in der Bundestagsbank des Vermittlungsausschusses wiederzugeben.³¹

Im Hinblick auf **Modifizierungen** eines Sitzzuteilungssystems, die ihrerseits zu einer Erfolgswertungleichheit führen, wird als sachlicher Rechtfertigungsgrund das Ziel angesehen, eine im Berechnungsverfahren angelegte, über das Normalmaß hinausgehende Ungleichgewichtigkeit zu beseitigen.³² Die Auswahl zwischen derart unvermeidbaren Ungleichgewichtigkeiten könne der Gesetzgeber aufgrund des ihm zustehenden Gestaltungsspielraums treffen.³³

Keinen sachlichen Grund würde es dagegen darstellen, einen einer Sperrklausel vergleichbaren Effekt erreichen zu wollen. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts³⁴ in Bezug auf eine 5%-Sperrhürde im Rahmen von Kommunalwahlen unterliegt diese hohen Rechtfertigungsanforderungen, die in Schleswig-Holstein - zumindest im Entscheidungszeitpunkt - nicht erfüllt waren.

Auch die Bekämpfung bestimmter politischer Parteien wäre in diesem Zusammenhang ein sachfremdes Motiv³⁵, selbst wenn der Gesetzgeber diese für verfassungsfeindlich oder (rechts-) extremistisch halten sollte, weil allein das Bundesverfassungsgericht über die Verfassungswidrigkeit einer Partei entscheiden darf (Art. 21 Abs. 2 S. 2 GG)³⁶.

(2) „Zwingender Grund“

Im Rahmen anderer Modifizierungen von Sitzzuteilungssystemen ist zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der mit ihnen einhergehenden („zusätzlichen“) Erfolgswertungleichheiten das Erfordernis eines „zwingenden Grundes“ aufgestellt worden.³⁷ Das Erfordernis eines zwingenden Grundes gilt beispielsweise im Rahmen des Einsatzes einer klassischen Sperrklausel, aber auch sonst für alle Regelungen im Sitzzuteilungsverfahren, die die Berücksichtigung einer Partei oder Wählergruppe beim

³¹ BVerfG, NJW 1998, 3037 (3039).

³² BVerfG, NVwZ-RR 1995, 213 (214); BVerwG, NVwZ 1992, 488; VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (449 f.).

³³ BVerwG, NVwZ 1992, 488; VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (450).

³⁴ NVwZ 2008, 407 (410 ff.). Die in der hamburgischen Verfassung verankerte 3%-Sperrklausel im Rahmen der Wahl zu den Bezirksversammlungen ist nach Auffassung des hamburgischen Verfassungsgerichts mit der (übrigen) hamburgischen Verfassung vereinbar, vgl. NVwZ 2016, 381.

³⁵ Vgl. BVerfG, NVwZ 2008, 407 (410).

³⁶ Vgl. BVerfG, NVwZ 2008, 407 (410).

³⁷ VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (450).

Verhältnisausgleich von dem Erreichen eines (über das natürliche Quorum hinausgehenden) Quorums der abgegebenen Wählerstimmen abhängig machen.³⁸

Der Spielraum des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung des Wahlrechts ist nicht grenzenlos gewährleistet, sondern dieser ist verpflichtet, „das ausgewählte Wahlsystem ungeachtet verschiedener Ausgestaltungsmöglichkeiten in seinen Grundelementen folgerichtig zu gestalten, und er darf keine strukturwidrigen Elemente einführen“.³⁹ Wird durch eine Maßnahme der öffentlichen Gewalt die Chancengleichheit der politischen Parteien verändert oder die Wahlrechtsgleichheit der Bürger verzerrt, so sind ihrem Ermessen besonders enge Grenzen gezogen.⁴⁰ „Eine strenge Prüfung ist insoweit auch deshalb erforderlich, weil mit Regelungen, die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, die jeweilige parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird.“⁴¹ Zur Rechtfertigung von Differenzierungen im Rahmen der Wahlrechtsgleichheit wird überwiegend⁴² das Erfordernis eines „zwingenden Grundes“ aufgestellt.⁴³ Das Bundesverfassungsgericht⁴⁴ führte insoweit aus:

„Bei der Prüfung, ob eine Differenzierung innerhalb der Wahlrechtsgleichheit gerechtfertigt ist, ist grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen [...]. Das BVerfG geht hierbei seit jeher von dem Erfordernis eines 'zwingenden Grundes' aus [...]. Das bedeutet jedoch nicht, dass sich die Differenzierung von Verfassungs wegen als zwangsläufig oder notwendig darstellen muss, wie dies etwa in Fällen der Kollision des Grundsatzes der Wahlgleichheit mit den übrigen Wahlrechtsgrundsät-

³⁸ Vgl. BVerfG, NVwZ 2008, 407 (409 ff.); BVerfG, NJW 1973, 33 (35); VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (450).

³⁹ BVerfG, NVwZ 2008, 407 (409).

⁴⁰ BVerfG, NVwZ 2008, 407 (409).

⁴¹ BVerfG, NVwZ 2008, 407 (409). Vgl. auch Meyer, in: Handbuch des Staatsrechts, 3. Auflage 2005, § 45, Rn. 37 und § 46, Rn. 29.

⁴² Zum Teil wird auch angenommen, es sei hinsichtlich der Rechtfertigung von Differenzierungen im Rahmen der Wahlrechtsgleichheit im Wege der praktischen Konkordanz die Wahlrechtsgleichheit mit kollidierendem Verfassungsrecht abzuwägen, vgl. Morlok, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 38, Rn. 65 und 103; Morlok/Kühr, JuS 2012, 385 (388). Dabei sei zwar ein Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers anzuerkennen; dieser sei jedoch im Zweifel eng zu verstehen, vgl. Morlok, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 38, Rn. 66. Damit dürfte diese Auffassung grundsätzlich zu denselben Ergebnissen führen wie im Falle der Forderung nach einem „zwingenden Grund“ für Differenzierungen bei der Wahlrechtsgleichheit (s. aber Fn. 46).

⁴³ BVerfG, NVwZ 2008, 407 (409); BVerfG, NVwZ 2008, 991 (993 f.); BVerfG, NJW 1990, 3001 (3002); BVerfG, NJW 1976, 1193 (1193 f.); LVerfG SH, BeckRS 2010, 52268, Rn. 148 ff.; LVerfG SH, BeckRS 2013, 55852, Rn. 100 ff.; VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (451); Asmussen/Thiel, PdK, GKWG, Kommentar, Stand: September 2014, § 1, Erl. 2.2.4; Kirchhof, in: Maunz/Dürig, GG, 75. EL, Stand: September 2015, Art. 3, Rn. 271; Klein, in: Maunz/Dürig, GG, 75. EL, Stand: September 2015, Art. 38, Rn. 86, 123 ff.; Butzer, in: BeckOK GG, Stand: 01.12.2015, Art. 38, Rn. 64, 70; Magiera, in: Sachs, GG, 6. Auflage 2011, Art. 38, Rn. 93; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, 13. Auflage 2014, Art. 38, Rn. 3, 23; Silberkuhl, in: Hömig, GG, 10. Auflage 2013, Art. 38, Rn. 10.

⁴⁴ NVwZ 2008, 407 (409 f.).

zen oder anderen Grundrechten der Fall sein kann. Differenzierungen im Wahlrecht sind auch durch Gründe gerechtfertigt, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlgleichheit die Waage halten kann [...]. Es ist nicht erforderlich, dass die Verfassung diese Zwecke zu verwirklichen gebietet. Vielmehr genügen in diesem Zusammenhang auch 'zureichende', 'aus der Natur des Sachbereichs der Wahl der Volksvertretung sich ergebende Gründe' [...]. Hierzu zählt insbesondere die Verwirklichung der mit der Wahl verfolgten Ziele. Dazu gehören die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes und die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung [...]. Differenzierende Regelungen müssen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein. Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich daher auch danach, mit welcher Intensität in das – gleiche – Wahlrecht eingegriffen wird. Ebenso können gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis Beachtung finden. Der Gesetzgeber muss sich bei seiner Einschätzung und Bewertung nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit orientieren [...]. [...] Der Gesetzgeber ist verpflichtet, eine die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen in Frage gestellt wird, etwa durch eine Änderung der vom Gesetzgeber vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen oder dadurch, dass sich die beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellte Prognose als irrig erwiesen hat“.

(Hervorhebungen durch den Unterzeichner)

Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht⁴⁵ hat sich dieser Rechtsprechung im Wesentlichen angeschlossen. Als „zwingenden Grund“ anerkennt es auch „jede Differenzierung, die sich bei der Umrechnung von Zweitstimmen in Sitze und den dabei anfallenden Reststimmen und Bruchteilen in Anwendung des jeweiligen Verteilungsverfahrens schon aus mathematischen Gründen unausweichlich ergibt“.⁴⁶

Dem nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof⁴⁷ zufolge kann der Rechtfertigungsgrund der Sicherung der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes „nicht isoliert als eigenständiger Rechtfertigungs-

⁴⁵ BeckRS 2010, 52268, Rn. 143 ff.

⁴⁶ BeckRS 2010, 52268, Rn. 146. Das BVerfG sieht in den beschriebenen mathematischen Gründen einen sachlichen Grund, der einen Wechsel des Systems der Sitzzuteilung rechtfertigen kann, s.o. I. 2.

⁴⁷ NVwZ 2009, 449 (452).

grund für Differenzierungen im Erfolgswert der Stimmen bei der Verhältniswahl“ angeführt werden. Die Sicherung der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung würde nämlich auch vom Bundesverfassungsgericht „regelmäßig im Zusammenhang mit der Zielsetzung der Sicherung der Handlungsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung angeführt“. ⁴⁸ Es trifft zu, dass das Bundesverfassungsgericht ⁴⁹ die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen und die Sicherung der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes zuweilen in einem Atemzug bemüht. Das ist angesichts des zwischen diesen Aspekten bestehenden tatsächlichen Zusammenhangs gut nachvollziehbar. Eine dahingehende ausdrückliche Aussage, dass der Rechtfertigungsgrund der Sicherung der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes „nicht isoliert als eigenständiger Rechtfertigungsgrund für Differenzierungen im Erfolgswert der Stimmen bei der Verhältniswahl“ angeführt werden könne, lässt sich den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, auf die sich der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof gestützt hat, jedoch nicht entnehmen. Die Formulierung „Dazu gehören die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes und die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung“ (Hervorhebung durch den Unterzeichner) in einer jüngeren Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ⁵⁰ sprechen eher dafür anzunehmen, beide Rechtfertigungsgründe könnten auch getrennt voneinander zur Anwendung gebracht werden.

Die durch eine kommunalwahlrechtliche 5%-Sperrhürde eintretende Erfolgswertverzerrung kann dem Bundesverfassungsgericht ⁵¹ zufolge lediglich durch den zwingenden Grund der mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartenden Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane gerechtfertigt werden. ⁵² Keine geringeren Anforderungen an die Rechtfertigung dürften zu stellen sein, wenn ein einer Sperrklausel vergleichbarer Effekt herbeigeführt werden soll.

Kein zwingender Grund kann aus dem Zweck einer Regelung im Wahlrecht abgeleitet werden, bestimmte Parteien aus den Kommunalvertretungen herauszuhalten, selbst wenn der Gesetzgeber diese für verfassungsfeindlich oder (rechts-)extremistisch hal-

⁴⁸ VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (452).

⁴⁹ Vgl. NVwZ 2008, 407 (410 f.); NJW 1997, 1568 (1568 f.); NJW 1986, 1093 (1094); NJW 1979, 2463 (2462).

⁵⁰ NVwZ 2008, 407 (409).

⁵¹ NVwZ 2008, 407 (409 ff.).

⁵² Ein davon abweichender Rechtfertigungsmaßstab dürfte aber anzulegen sein, wenn die Sperrklausel in der Verfassung selbst verankert wäre, vgl. VerfG HH, NVwZ 2016, 381 (382 f.).

ten sollte, weil allein das Bundesverfassungsgericht über die Verfassungswidrigkeit einer Partei entscheiden darf (Art. 21 Abs. 2 S. 2 GG).⁵³

bb) Anwendbarkeit und Anwendung der Prüfungsmaßstäbe

Fraglich ist, welchem Prüfungsmaßstab die vorgeschlagene Erhöhung des ersten Divisors von 0,5 auf 0,7 in § 10 Abs. 2 S. 2 GKWG unterfällt und ob sie den beschriebenen Rechtfertigungsanforderungen genügt.

(1) Sachlicher Grund

(a) Anwendbarkeit des Prüfungsmaßstabs

Ob durch die Erhöhung des ersten Divisors ein neues, eigenständiges Sitzzuteilungsverfahren entsteht, ist fraglich.

Dafür könnte aus mathematischer Sicht angeführt werden, dass auf diese Weise aus einem linearen ein „fast proportionales“ Sitzzuteilungsverfahren gemacht wird.⁵⁴ Ob eine solche rein mathematische Betrachtung maßgeblich ist und den Prüfungsmaßstab festlegen kann, ist aber zweifelhaft. Vielmehr könnte der Rechtfertigungsmaßstab - wie auch sonst im Verfassungsrecht (vgl. etwa die aus der „neuen Formel“ hervorgegangene „Stufenlos-Formel“ im Rahmen des Art. 3 Abs. 1 GG⁵⁵ und die sog. „Drei-Stufen-Theorie“ im Rahmen des Art. 12 Abs. 1 GG⁵⁶) - in materieller Hinsicht davon abhängig sein, von welcher Intensität der Eingriff bzw. die Ungleichbehandlung ist. Nur auf diese Weise kann in der Regel eine Entsprechung zwischen dem Eingriff bzw. der Ungleichbehandlung und dem zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung anzulegenden Maßstab herbeigeführt werden. Auch das Bundesverfassungsgericht kennt Differenzierungen bei den Anforderungen an die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung bei der Wahl. Es führte insoweit aus: *„Differenzierende Regelungen müssen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein. Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich daher auch danach, mit welcher Intensität in das – gleiche – Wahlrecht eingegriffen wird.“*⁵⁷ Allerdings bezogen sich diese Ausführungen auf die Prüfung eines „zwingenden Grundes“ und nicht auf einen bloß sachlichen Grund.

Stellte man sich auf den Standpunkt, dass die Anforderung an die Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen im Wahlrecht davon abhängt, wie groß die durch eine Ände-

⁵³ BVerfG, NVwZ 2008, 407 (410).

⁵⁴ Vgl. *Kopfermann*, Mathematische Aspekte der Wahlverfahren, 1991, S. 129.

⁵⁵ Vgl. dazu BVerfG, NVwZ 2011, 1316 (1316 f.) sowie *Kischel*, in: BeckOK GG, Art. 3, Rn. 28 ff.

⁵⁶ Vgl. dazu BVerfG, NJW 1958, 1035 (1037 f.); *Ruffert*, in: BeckOK GG, Art. 12, Rn. 93 ff.

⁵⁷ NVwZ 2008, 407 (409).

zung im Wahlrecht eintretende Erfolgswert„verzerrung“⁵⁸ ist, dann fragte sich, wie groß diese im Falle der Erhöhung des ersten Divisors im Rahmen des Divisorverfahrens mit Standardrundung in seiner Ausprägung als Höchstzahlverfahren einzustufen wäre. Richtet man sich dabei nach dem natürlichen Quorum, so fällt auf, dass dieses infolge der Erhöhung des ersten Divisors auf 0,7 dasjenige des d'Hondt'schen Höchstzahlverfahrens nicht erreicht, unabhängig davon, wie groß das zu besetzende kommunale Vertretungsorgan ist.⁵⁹ Der Wechsel hin zum d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren ist jedoch relativ problemlos möglich, sofern nur ein sachlicher Grund vorliegt (s.o. I. 2. und II. 1. b) aa) (1)). Das könnte dafür sprechen, dass die mit dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren einhergehende Erfolgswertverzerrung nicht als derart hoch einzustufen ist, dass sie nur durch einen zwingenden Grund gerechtfertigt werden könnte. Nichts anderes kann dann aber gelten, wenn eine Sitzzuteilungsmethode mit einer natürlichen Sperrhürde etabliert wird, die durchweg hinter der des d'Hondt'schen Höchstzahlverfahrens zurückbleibt (argumentum a fortiori).

Es wäre nämlich fast schon widersprüchlich, wenn man für eine teilweise Abkehr von der Privilegierung der kleinen Parteien durch das Divisorverfahren mit Standardrundung durch Erhöhung des ersten Divisors auf 0,7 eine höhere Anforderung an die Rechtfertigung der dadurch eintretenden Erfolgswertverzerrung stellen würde, als an den Wechsel zu dem die großen Parteien noch stärker privilegierenden d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren.

Dabei besteht indes die Gefahr, dass Modifizierungen von Sitzzuteilungssystemen als eigenständige Berechnungsverfahren „verkauft“ werden mit der Folge, dass der Prüfungsmaßstab „sachlicher Grund“ auf niedrigster Ebene angesiedelt ist. Das Erfordernis eines „zwingenden Grundes“ könnte so insbesondere bei nur punktuellen Veränderungen von Teilern innerhalb eines mathematischen Verfahrens umgangen werden.

(b) Anwendung des Prüfungsmaßstabs

Letztlich kann die Frage jedoch offen bleiben, weil selbst unter der Annahme, es würde bereits durch die Erhöhung des ersten Divisors ein neues, eigenständiges Sitzzu-

⁵⁸ Dabei ist noch einmal zu betonen, dass jedes Sitzzuteilungsverfahren objektiv betrachtet zu einer Erfolgswertverzerrung führt.

⁵⁹ Vgl. *Fehndrich*, Stellungnahme, Umdruck 18/5574, S. 2.

teilungsverfahren etabliert, kein sachlicher Grund für diese Änderung in der Gesetzesbegründung enthalten ist.⁶⁰

Zwar sind an den sachlichen Grund nicht dieselben hohen Anforderungen zu stellen wie an einen zwingenden Grund. Gleichwohl ist nicht auszuschließen, dass das Landesverfassungsgericht angesichts des erst zum 13.04.2012 vollzogenen Wechsels vom d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren zur Divisormethode mit Standardrundung auch die Darlegung eines sachlichen Grundes genauer untersuchen würde, weil nicht auszuschließen ist, dass bestimmte Folgen des Ausgangs der letzten Kommunalwahl Anlass für die geplante Erhöhung des ersten Divisors sein könnten. Der Versuch, eine Sperrklausel „durch die Hintertür“ einzuführen, oder bestimmte Parteien aus den Gemeindevertretungen und Kreistagen heraus zu halten, stellt jedoch keinen hinreichenden sachlichen Grund dar.

Denkbar wäre, die teilweise rückgängigmachung der mit der Divisormethode mit Standardrundung einhergehenden Privilegierung kleiner Parteien damit zu begründen, dass diese zu Erfolgswertverzerrungen zulasten der großen Parteien führt und diese nicht mehr hinzunehmen sei. Es gibt nämlich Fallkonstellationen, in denen eine kleine Partei nur annähernd die Hälfte der durchschnittlich für einen Sitz erforderlichen Stimmen benötigt, um ein Mandat zu erlangen. Diese Erfolgswertverzerrung ist dem Divisorverfahren mit Standardrundung immanent. Zur Verdeutlichung sei folgendes Beispiel angeführt⁶¹: In einer Gemeinde mit 1.500 Einwohnern sind dreizehn Mandate in der Gemeindevertretung zu verteilen. Die Sitzzuteilung wird nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung in seiner Ausprägung als Höchstzahlverfahren vorgenommen, wobei die Divisoren 0,5/1,5/2,5/... betragen. Auf Partei A entfallen 2.485 Stimmen⁶² (39,44%), auf Partei B 2.174 (34,51%), auf Partei C 1.398 (22,19%) und auf Partei D 243 (3,86%). In absoluten Zahlen ausgedrückt benötigte Partei D somit 243 Stimmen für die Erlangung eines Mandats, während Partei C 466, Partei A 497 und Partei B sogar 544 Stimmen dafür benötigte. Durchschnittlich sind bei diesem Beispiel 7,69% der Stimmen für die Zuteilung eines Sitzes erforderlich. Dieses Beispiel belegt, dass unter Zugrundelegung des ersten Divisors 0,5 bereits mit ca. der Hälfte des durchschnittlich erforderlichen Stimmanteils ein Mandat errungen werden kann. Hierin kann eine relevante Erfolgswertverzerrung zuungunsten der größeren

⁶⁰ Ohne nähere Begründung bejaht *Morlok* (Umdruck 18/5581, S. 2) jedoch die Willkürfreiheit der Erhöhung des ersten Divisors auf 0,7.

⁶¹ Dieses Beispiel stammt aus einer exemplarischen Berechnung des Landeswahlleiters (IV 314), die dieser dem Wissenschaftlichen Dienst zur Verfügung gestellt hat. Sie ist diesem Gutachten mit Zustimmung des Landeswahlleiters (IV 314) als Anlage beigefügt.

⁶² Gemäß §§ 8, 9 Abs. 4 GKWG hat jeder Wähler einer Gemeinde der genannten Größenordnung sieben Stimmen. Dies ist bei den einzelnen Stimmzahlen zu berücksichtigen.

Parteien erblickt werden, da sie ungleich mehr Stimmen für die Zuteilung eines Mandats erlangen müssen. Hier gegenzusteuern im Sinne eines schonenden Ausgleichs zwischen den mit solchermaßen ungleichen Erfolgswerten ausgestatteten Wählern mittels einer Verringerung der mit dem Divisorverfahren mit Standardrundung verbundenen Erfolgswertverzerrung zugunsten der kleinen und zulasten der großen Parteien könnte vor diesem Hintergrund als hinreichender Sachgrund angesehen werden.⁶³ Unter Zugrundelegung eines bei 0,7 angesetzten ersten Divisors erhalte Partei D keinen Sitz. Die in absoluten Zahlen ausgedrückte erforderliche Stimmenzahl pro Sitz bewegt sich dann zwischen 435 (Partei B) und 497 (Partei A) und stellt sich so dann als vergleichsweise homogen und damit weniger erfolgswertverzerrt dar.

Dass die Anhebung des ersten Divisors auf 0,7 dem Ziel dient, eine im Berechnungsverfahren angelegte, über das Normalmaß hinausgehende Ungleichgewichtigkeit innerhalb des Divisorverfahrens mit Standardrundung zu beseitigen, ist der Gesetzesbegründung selbst nicht zu entnehmen. Hierzu liefert die Gesetzesbegründung keinerlei Hinweise. Die Befürchtung, eine kleine Partei könnte sich im Vorfeld einer Wahl künstlich aufteilen, um den Effekt der „verbilligten“ ersten Sitzzuteilung mehrfach ausnutzen zu können und sich nach der Wahl als eine Fraktion wieder zu vereinigen, lässt sich bisher offenbar nicht belegen.⁶⁴

(2) Zwingender Grund

(a) Anwendbarkeit des Prüfungsmaßstabs

Dem nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshof⁶⁵ zufolge ist eine Modifizierung des Berechnungsverfahrens bei der Sitzzuteilung, die eine (zusätzliche) Erfolgswertungleichheit bewirkt, eine durch einen zwingenden Grund zu rechtfertigende Ungleichbehandlung. Die Ausgestaltung von Wahlrechtsbestimmungen, die eine Zugangshürde für die Sitzverteilung nach dem Verhältnisausgleich begründen, sei als Beschränkung der Wahlrechts- und Chancengleichheit generell rechtfertigungsbedürftig.⁶⁶ Dementsprechend erstrecke sich das Erfordernis eines Rechtfertigungsgrundes nicht nur auf den Einsatz einer klassischen Sperrklausel, sondern gelte gleichermaßen für sonstige Regelungen im Sitzzuteilungsverfahren, die die Berücksichtigung einer Partei oder Wählergruppe beim Verhältnisausgleich von dem Errei-

⁶³ In diese Richtung wohl auch die Überlegungen in der Politik, vgl. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Innen- und Rechtsausschuss, Niederschrift, 18. WP, 126. Sitzung, S. 20 sowie <http://www.lthsh.de/presseticker/2016-03/23/15-54-14-4e78/>.

⁶⁴ Vgl. die entsprechende Auskunft des Landeswahlleiters im Innen- und Rechtsausschuss (Schleswig-Holsteinischer Landtag, Innen- und Rechtsausschuss, Niederschrift, 18. WP, 126. Sitzung, S. 21).

⁶⁵ NVwZ 2009, 449 (450).

⁶⁶ VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (450).

chen eines Quorums der abgegebenen Wählerstimmen abhängig machen.⁶⁷ Vor diesem Hintergrund wird zum Teil vertreten, dass die Erhöhung des ersten Divisors als Modifizierung des Sitzzuteilungsverfahrens durch einen zwingenden Grund gerechtfertigt werden müsse.⁶⁸

Konkret bezog sich die Entscheidung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs auf eine Vorschrift im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht, die für die Zuteilung eines Sitzes einen Quotienten von mindestens 1,0 („Ein-Sitz-Sperrklausel“) vorsah. Gemäß § 33 Abs. 2 des nordrhein-westfälischen Kommunalwahlgesetzes wird als Berechnungsmethode innerhalb des Divisorverfahrens mit Standardrundung das iterative Verfahren gewählt. § 33 Abs. 3 S. 1 a.F. des nordrhein-westfälischen Kommunalwahlgesetzes sah vor, dass Parteien oder Wählergruppen, die nach § 33 Abs. 2 des nordrhein-westfälischen Kommunalwahlgesetzes nicht mindestens eine Zahl von 1,0 für einen einzigen Sitz erreichten, bei der Sitzzuteilung unberücksichtigt blieben. Der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof⁶⁹ entschied insoweit, dass es beim iterativen Divisorverfahren mit Standardrundung systemkonform sei, Zahlenreste ab 0,5 und kleiner als 1,0 bei der Sitzzuteilung zu berücksichtigen. Dass Zahlenbruchteile unterhalb von 1,0 gleichwohl zur Zuteilung eines Sitzes führen könnten, bewege sich im normalen Rahmen der nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung systemimmanent vorgegebenen Ungleichgewichtigkeiten.⁷⁰ Vor diesem Hintergrund erweise sich die Einführung eines Quotienten von 1,0 als eine Modifizierung der Rundungssystematik, die in Bezug auf die Erreichung eines einzigen Sitzes eine zusätzliche Ungleichgewichtigkeit im Erfolgswert der Wählerstimmen bewirke, die zu ihrer Rechtfertigung eines „zwingenden Grundes“ bedürfe.⁷¹

Es fragt sich, ob die Entscheidungsgründe der skizzierten Entscheidung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs im vorliegenden Kontext zur Bestimmung des Rechtfertigungsmaßstabs fruchtbar gemacht werden können.

*Der Verband der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter Schleswig-Holstein e. V.*⁷² ist der Auffassung, die Erhöhung des ersten Divisors beim Höchstzahlverfahren nach Sainte-Laguë führe - anders als die Einführung eines Mindestquotienten bei dem in Nordrhein-Westfalen durchzuführenden Divisorverfahren - nicht zu einer Art

⁶⁷ VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (450).

⁶⁸ Becker, Stellungnahme, Umdruck 18/5551, S. 4; Brüning, Stellungnahme, Umdruck 18/5562, S. 4

⁶⁹ NVwZ 2009, 449 (451).

⁷⁰ VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (451).

⁷¹ VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (451).

⁷² Vgl. Stellungnahme, Umdruck 18/5613.

„indirekten Sperrklausel“, weil beim Höchstzahlverfahren die Hürde für die Erlangung des ersten Sitzes für alle Bewerber gleich sei, und schließt daraus offenbar, dass deswegen keine durch einen „zwingenden Grund“ zu rechtfertigende Ungleichbehandlung vorliege. Auch der *Landeswahlleiter*⁷³ hält die Ausführungen des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs nicht für übertragbar auf die schleswig-holsteinische Rechtslage, weil die Erhöhung des ersten Divisors auf 0,7 anders als die nordrhein-westfälische „Ein-Sitz-Sperrklausel“ eine Partei im Gegensatz zu anderen Parteien nicht deshalb von der Sitzzuteilung ausschließe, weil sie allein ein bestimmtes Quorum an Wählerstimmen nicht erfülle.

Sowohl die Erhöhung des ersten Divisors im Rahmen des Divisorverfahrens mit Standardrundung in seiner Ausprägung als Höchstzahlverfahren als auch die Einführung einer „Ein-Sitz-Sperrklausel“ im Rahmen des Divisorverfahrens mit Standardrundung in seiner Ausprägung als iteratives Rechenverfahren führen indes zu einer Anhebung der Hürde für die Zuteilung des ersten Mandats. Ob jedoch die Festlegung eines **Mindest-Quotienten X** für die erste Sitzzuteilung im Rahmen des Divisorverfahrens mit Standardrundung in seiner Ausprägung als iteratives Rechenverfahren im Ergebnis exakt dieselbe Wirkung zeitigt wie die Festlegung des **ersten Divisors X** im Rahmen des Divisorverfahrens mit Standardrundung in seiner Ausprägung als Höchstzahlverfahren, vermag der Wissenschaftliche Dienst nicht mathematisch nachzuweisen. Dafür könnte sprechen, dass die einzelnen Berechnungsverfahren beim Divisorverfahren mit Standardrundung im Ergebnis rechnerisch gleich sind.⁷⁴

Zutreffend ist jedenfalls die Feststellung, dass im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlrecht eine „Ein-Sitz-Sperrklausel“ umgesetzt worden ist (nämlich durch die Einführung einer expliziten, erst im Anschluss an die Berechnung der Sitzzuteilung zum Tragen kommenden Bedingung für die Zuteilung des ersten Mandats). Dies unterscheidet sich von der hier in Rede stehenden (in das Sitzzuteilungssystem integrierten) Erhöhung der Hürde für die Zuteilung des ersten Sitzes mittels Anhebung des ersten Divisors beim Divisorverfahren mit Standardrundung in seiner Ausprägung als Höchstzahlverfahren. Fraglich ist dabei jedoch, ob von diesen formellen, gesetzestechnischen Unterschieden die Frage abhängen kann, ob durch eine Maßnahme der öffentlichen Gewalt eine zusätzliche Erfolgswertungleichheit herbeigeführt wird.

Nicht zu vernachlässigen ist der Umstand, dass ein „zwingender Grund“ nicht lediglich dann als Rechtfertigungsmaßstab anzulegen ist, wenn es um den Einsatz einer klassischen Sperrklausel geht, sondern auch im Falle aller sonstigen Regelungen im

⁷³ Stellungnahme, Umdruck 18/5552, S. 14.

⁷⁴ Vgl. https://www.bundeswahlleiter.de/de/glossar/texte/Saint_Lague_Schepers.html.

Sitzzuteilungsverfahren, die die Berücksichtigung einer Partei oder Wählergruppe beim Verhältnisausgleich von dem Erreichen eines Quorums der abgegebenen Wählerstimmen abhängig machen.⁷⁵ Daraus könnte man den Schluss ziehen, dass hier deswegen ein „zwingender Grund“ zur Rechtfertigung angeführt werden muss, weil die Erhöhung des ersten Divisors innerhalb des Divisorverfahrens mit Standardrundung in seiner Ausprägung als Höchstzahlverfahren zu einer Erhöhung des natürlichen Quorums für die Sitzzuteilung führt.⁷⁶ Der bremische Staatsgerichtshof⁷⁷ hat die durch die Verkleinerung der Bremischen Bürgerschaft eingetretene Erhöhung des natürlichen Quorums im Wahlbereich Bremerhaven demgemäß am Rechtfertigungsmaßstab des zwingenden Grundes gemessen.

Schließlich könnte man unter Zugrundelegung der Auffassung des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichtshofs⁷⁸, dass eine Modifizierung der Rundungssystematik eine zusätzliche Ungleichgewichtigkeit im Erfolgswert der Wählerstimmen bewirke, die zu ihrer Rechtfertigung eines „zwingenden Grundes“ bedürfe, annehmen, dass die Erhöhung des ersten Divisors innerhalb des Divisorverfahrens mit Standardrundung in seiner Ausprägung als Höchstzahlverfahren ebenfalls durch einen zwingenden Grund gerechtfertigt werden müsse, weil hierdurch genauso von der Systematik der Standardrundung abgewichen wird. Ob dieser Argumentation gefolgt werden kann, hängt aber eng mit der Frage nach der zutreffenden Definition des Sitzzuteilungssystems zusammen (s.o. II. 1. b) bb) (1)).

(b) Anwendung des Prüfungsmaßstabs

Unterstellt, es sei der Prüfungsmaßstab des zwingenden Grundes anzuwenden, lässt sich hierzu Folgendes ausführen:

Warum Art. 2 Nr. 2 Buchst. a) des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen sowie der Abgeordneten des SSW⁷⁹ vorsieht, § 10 Abs. 2 S. 2 GWG dahingehend zu ändern, dass der darin enthaltene erste Divisor von 0,5 auf 0,7 heraufgesetzt wird, wird in der Gesetzesbegründung nicht mitgeteilt. Es wird lediglich die Wirkung der geplanten Gesetzesänderung dahingehend beschrieben, dass dadurch die Hürde für die Erlangung

⁷⁵ Vgl. BVerfG, NJW 1973, 33 (35); VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (450).

⁷⁶ Vgl. zu diesem Befund *Fehndrich*, Stellungnahme, Umdruck 18/5574, S. 2.

⁷⁷ BeckRS 2004, 16329. Als zur Rechtfertigung erforderlichen zwingenden Grund ließ der bremische Staatsgerichtshof im konkreten Fall das Ziel der Verkleinerung der Bürgerschaft auf eine ungerade Zahl zur Vermeidung von Pattsituationen ausreichen.

⁷⁸ VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (451).

⁷⁹ LT-Drucks. 18/3537.

des ersten Mandats angehoben werden solle und sich dies gleichermaßen auf alle Parteien auswirke.⁸⁰

Welche Erwägungen dahinter stehen, wird in der Begründung des Gesetzentwurfs somit nicht offengelegt. Darum kann seitens des Wissenschaftlichen Dienstes nicht beurteilt werden, ob die die Anhebung des ersten Divisors tragenden Gründe dem Erfordernis eines „zwingenden Grundes“ genügen. Die tatsächlichen Gegebenheiten in den Kommunalvertretungen einschließlich deren Funktionsfähigkeit bzw. die zutreffende Abbildung der Mehrheitsverhältnisse darin sind ebenso wenig bekannt wie die Antwort auf die Frage, ob insoweit ein kausaler Zusammenhang mit dem Höchstzahlverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers besteht.

Der *Landeswahlleiter*⁸¹ führt zur Rechtfertigung unter Berufung auf die Rechtsprechung des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts mathematisch unausweichliche Gründe an, ohne dies näher zu präzisieren. Der von dem Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgericht anerkannte zwingende Grund im Falle einer „*Differenzierung, die sich bei der Umrechnung von Zweitstimmen in Sitze und den dabei anfallenden Reststimmen und Bruchteilen in Anwendung des jeweiligen Verfahrens schon aus mathematischen Gründen unausweichlich ergibt*“⁸² wird von ihm jedoch lediglich für die Rechtfertigung solcher Differenzierungen bei der Erfolgswertgleichheit herangezogen, die in einem Zusammenhang mit der **Wahl** des jeweiligen Sitzzuteilungsverfahrens stehen.⁸³ Hier aber geht es um die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung, die durch die **Modifikation** eines Sitzzuteilungsverfahrens eintritt. Ob dadurch ein neues Sitzzuteilungsverfahren entsteht, ist fraglich (s.o. II. 1. b) bb) (1)). Ob die Veränderung der Divisoren innerhalb des Höchstzahlverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers als bloße *Anwendung* eines (neuen) Sitzzuteilungsverfahrens qualifiziert werden kann, ist deshalb zweifelbehaftet. Davon abgesehen haben die Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen sowie die Abgeordneten des SSW Art. 2 Nr. 2 Buchst. a) ihres Entwurfs bislang nicht mit „mathematisch unausweichlichen Gründen“ zu rechtfertigen versucht.

Darüber hinaus erscheint es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass durch den Einzug mehrerer kleiner Parteien in die Kommunalvertretungen die Willensbildung dieser Organe erschwert wird. Ob dies zugleich zu einer Funktionsstörung der kommunalen Volksvertretungen führt, kann diesseits mangels entsprechender Informatio-

⁸⁰ LT-Drucks. 18/3537, S. 37.

⁸¹ Stellungnahme, Umdruck 18/5552, S. 14.

⁸² LVerfG SH, BeckRS 2010, 52268, Rn. 146.

⁸³ Vgl. LVerfG SH, BeckRS 2010, 52268, Rn. 145 f.

nen nicht beurteilt werden. Dabei wäre auch zu beachten, dass die Funktionsunfähigkeit der Kommunalvertretungen nicht bereits dann anzunehmen ist, wenn sich deren Meinungsbildung als schwerfällig darstellt.⁸⁴

Die bislang im Rahmen des Höchstzahlverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers verwendeten Teiler haben bei der Kommunalwahl im Jahr 2013 dazu geführt, dass eine Partei, die mehr als 50% der abgegebenen Stimmen erhielt, nicht automatisch über die Mehrheit in dem betreffenden Kommunalvertretungsorgan verfügte.⁸⁵ Die fehlende Mehrheitstreue ist typisch für die gängigen Methoden der Sitzzuteilung.⁸⁶ Durch die Verwendung des Höchstzahlverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers mit seinen bislang verwendeten Divisoren werden die tatsächlichen Mehrheitsverhältnisse also unter bestimmten Voraussetzungen nicht in den zugeteilten Sitzen widerspiegelt. Dies könnte für die Annahme eines Verstoßes gegen das Erfordernis der Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes sprechen. Darunter ist in Bezug auf die Verhältniswahl zu verstehen, dass der politische Wille der Wählerschaft möglichst wirklichkeitsnah abgebildet werden soll.⁸⁷ Offen bleibt hier jedoch, ob durch die Heraufsetzung des ersten Divisors auf 0,7 die nötige Widerspiegelung der Mehrheitsverhältnisse erreicht werden kann oder ob dies - ausschließlich oder in Kombination - lediglich durch zusätzliche Maßnahmen wie die Zuteilung eines Vorabsitzes⁸⁸ oder eine nachträgliche Zuteilung von Sitzen zur Sicherung der Mehrheitsverhältnisse⁸⁹ herbeizuführen ist. *Pukelsheim*⁹⁰ diskutiert die Herstellung der Mehrheitstreue lediglich im Zusammenhang mit Mehrheitssicherungsklauseln, nicht aber im Zusammenhang mit inneren Modifizierungen der Divisormethoden und weist darauf hin, dass Mehrheitstreue nur hergestellt werden kann, indem Sitzzuteilungsmethoden um Mehrheitssicherungsklauseln ergänzt werden.

Die mangelnde Darlegung des erforderlichen „zwingenden Grundes“ geht zulasten des Gesetzgebers. Selbst das Landesverfassungsgericht könnte aufgrund des Vorrangs des gesetzgeberischen Spielraums nicht die Aufgabe des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren übernehmen und alle zur Überprüfung der in Rede stehen-

⁸⁴ VerFGH NRW, NVwZ 2009, 449 (450); VerFGH TH, NVwZ-RR 2009, 1 (2 ff.).

⁸⁵ Dieses Phänomen trat in Boostedt und Dassendorf auf, vgl. *Landeswahlleiter*, Stellungnahme, Um-
druck 18/5552, S. 5 und *Pukelsheim*, Sitzzuteilungsmethoden, 2015, S. 49 f.

⁸⁶ *Pukelsheim*, Sitzzuteilungsmethoden, 2015, S. 48.

⁸⁷ *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, 75. EL, Stand: September 2015, Art. 38, Rn. 69.

⁸⁸ Vgl. LT-Drucks. 18/3537, S. 10, 38 f. Zur Vermeidung des beschriebenen Effektes sieht der Entwurf
der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen sowie der Abgeordneten des SSW ausgehend von seiner
Begründung lediglich die Zuteilung eines Vorabsitzes vor, vgl. LT-Drucks. 18/3537, S. 38.

⁸⁹ Vgl. LT-Drucks. 18/3587, S. 2.

⁹⁰ *Sitzzuteilungsmethoden*, 2015, S. 41, 46 ff. und 48 ff. sowie NordÖR 2015, 111 (115).

den Wahlrechtsbestimmung relevanten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte selbst ermitteln und gegeneinander abwägen.⁹¹ Der Gesetzgeber muss für den Fall, dass er sich zur Rechtfertigung der Zugangshürde auf eine anderenfalls drohende Funktionsunfähigkeit der Kommunalvertretung beruft, für die dann zu erstellende Prognose alle in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht relevanten Gesichtspunkte heranziehen und abwägen.⁹² Er darf sich nicht mit einer abstrakten, schematischen Beurteilung begnügen.⁹³ Die Prognose muss vielmehr nachvollziehbar begründet und auf tatsächliche Entwicklungen gerichtet sein, deren Eintritt der Gesetzgeber ohne die in Rede stehende Wahlrechtsbestimmung konkret erwartet.⁹⁴ Der Gesetzgeber darf nicht bei der abstrakten Feststellung stehen bleiben, ohne die normierte Zugangshürde für die Sitzzuteilung begünstige das Verhältniswahlrecht das Aufkommen kleinerer Parteien und Wählergruppen.⁹⁵

Im Grundsatz erscheint es jedoch nicht ausgeschlossen, dass die Heraufsetzung des ersten Divisors auf 0,7 verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann. Hierfür wäre jedoch eine Begründung erforderlich, die den oben dargestellten verfassungsrechtlichen Maßstäben genügt. Es fragt sich jedoch, ob ein „zwingender Grund“ im vorliegenden Zusammenhang überhaupt noch rechtzeitig vor Ende der Wahlperiode im dargestellten Sinne ermittelt werden könnte.

Zwar kann ein „zwingender Grund“ grundsätzlich sowohl im Gesetzgebungsverfahren als auch noch im verfassungsgerichtlichen Verfahren vorgetragen werden.⁹⁶ Um beispielsweise eine Sicherung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen als hinreichenden Rechtfertigungsgrund anführen zu können, müssen die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse die durch die jeweilige Maßnahme hervorgerufene Erfolgswertungleichheit erforderlich machen.⁹⁷ Dabei kann eine Störung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen nicht bei jedem Konflikt und jeder politischen Auseinandersetzung angenommen werden.⁹⁸ Das bedeutet, dass die tatsächlichen Verhältnisse in den Kommunalvertretungen politikwissenschaftlich untersucht werden müssten, um eine Aussage darüber treffen zu können, ob deren Funktionsfähigkeit gegeben ist oder nicht. Dies ist hier nach dem Kenntnisstand des Wissenschaftlichen Dienstes nicht erfolgt.

⁹¹ BVerfG, NVwZ 2008, 407 (411); VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (450).

⁹² VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (450).

⁹³ VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (450).

⁹⁴ VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (450).

⁹⁵ VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (450).

⁹⁶ Vgl. BVerfG, NVwZ 2008, 407 (411); VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (451).

⁹⁷ BVerfG, NVwZ 2008, 407 (411).

⁹⁸ BVerfG, NVwZ 2008, 407 (411).

Es bleibt die Frage, ob an den „zwingenden Grund“ vorliegend keine allzu hohen Anforderungen zu stellen sind, weil die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung Differenzierungen bezüglich der Anforderungen, die an einen zwingenden Grund zu stellen sind, kennt. Das Gericht hat schließlich bezüglich der Anforderungen differenziert, die an einen „zwingenden Grund“ zu stellen sind. Es hat nämlich darauf hingewiesen, dass differenzierende Regelungen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein müssten und sich ihr erlaubtes Ausmaß daher auch danach richte, mit welcher Intensität in das gleiche Wahlrecht eingegriffen werde.⁹⁹ Insoweit ließe sich unter Zugrundelegung des bereits oben (II. 1. b) bb) (1) (a)) bemühten Erst-Recht-Schlusses vertreten, dass die durch die Erhöhung des ersten Divisors auf 0,7 eintretende Erfolgswertverzerrung hinter demjenigen Maß an Ungleichbehandlung zurückbleibt, das im Falle der Anwendung des d'Hondt'schen Höchstzahlverfahrens einträte, und daher lediglich mit geringer Intensität in die Wahlgleichheit eingegriffen wird.

2. Recht auf Chancengleichheit der Parteien (Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG)

Das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht¹⁰⁰ misst Fragen der Gleichheit im Zusammenhang mit der Wahl nicht nur an Art. 4 Abs. 1 LV, sondern auch an der aus Art. 4 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG abgeleiteten Chancengleichheit der Parteien, die dem Bundesverfassungsgericht¹⁰¹ zufolge auch für die Länder unmittelbar gilt.¹⁰² Da zwischen der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien bei Wahlen ein enger Zusammenhang besteht, folgt die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Einschränkungen der Chancengleichheit der Parteien jedoch den gleichen Maßstäben wie bei der Wahlgleichheit.¹⁰³ Daher bestehen insoweit letztlich keine Unterschiede zu dem zuvor gefundenen Ergebnis (s. II. 1.).

III. Zusammenfassung

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass für eine rechtliche Bewertung der mit dem hier zu beurteilenden Entwurf vorgeschlagenen Modifizierung des Sitzzuteilungsverfahrens grundsätzlich zwei Argumentationslinien bestehen: Eine *formale* Be-

⁹⁹ NVwZ 2008, 407 (409); NJW 1997, 1568.

¹⁰⁰ LVerfG SH, BeckRS 2013, 55852, Rn. 93.

¹⁰¹ BVerfGE 1, 208, 223 ff. A.A. Kluth in: BeckOK GG, Stand: 01.09.2015, Art. 21, Rn. 10.

¹⁰² Die Frage der Anwendbarkeit sowie des Verhältnisses von Art. 38 Abs. 1, 21 Abs. 1 und 3 Abs. 1 GG untereinander in Bezug auf Wahlen ist umstritten, vgl. zum Meinungsstand Kluth in: BeckOK GG, Stand: 01.09.2015, Art. 21, Rn. 133 m.w.N.

¹⁰³ BVerfG, NVwZ 2012, 33 (35); LVerfG SH, BeckRS 2013, 55852, Rn. 102.

trachtungsweise sieht in der Abänderung des ersten Teilers von 0,5 auf 0,7 einen punktuellen Eingriff in ein etabliertes mathematisches Berechnungssystem, das den Einzug kleinerer Gruppierungen in die Kommunalvertretungen bewusst erschwert und deshalb nur durch einen *zwingenden* Grund gerechtfertigt werden kann, der gegebenenfalls empirisch belegt werden muss. Die zweite, *materielle* Sichtweise rückt die bei jedem Sitzzuteilungsverfahren in die eine oder andere Richtung wirkenden Verzerrungen des Erfolgswertes in den Vordergrund, zwischen denen der Gesetzgeber einen schonenden Ausgleich herbeizuführen hat und dabei notwendig über Gestaltungsspielraum verfüge, für deren Ausfüllung es lediglich eines sachlichen Grundes bedürfe.

Die bislang vorgetragenen Begründungsansätze zu Art. 2 Nr. 2 Buchst. a) des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie der Abgeordneten des SSW genügt allerdings nicht den Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung, da bislang weder ein sachlicher noch ein „zwingender“ Grund plausibel dargelegt wurde. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass ein solcher sachlicher oder „zwingender“ Grund besteht und zur Rechtfertigung der zu beurteilenden Bestimmung ermittelt und vorgebracht werden kann. Dies wäre, soweit möglich, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens nachzuholen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Pino Bosesky

Anlage (Quelle: Landeswahlleiter)

**Verhältnisausgleich nach Sainte-Laguë/Schepers
(Gemeinde mit 1.500 Ew., 13 Mandate, 1. Divisor 0,5)**

	Partei A (39,44 %)		Partei B (34,51%)		Partei C (22,19 %)		Wählergruppe D (3,86 %)		Gesamt
									(Ø 7,69 %/Sitz)
Stimmen absolut	2.485		2.174		1.398		243		6.300
Teilungs- ziffer	Teilungszahl	Sitzfolge	Teilungszahl	Sitzfolge	Teilungszahl	Sitzfolge	Teilungszahl	Sitzfolge	
0,5	4.970,00	1	4.348,00	2	2.796,00	3	486,00	13	
1,5	1.656,67	4	1.449,33	5	932,00	7	162,00		
2,5	994,00	6	869,60	8	559,20	11			
3,5	710,00	9	621,14	10	399,43				
4,5	552,22	12	483,11						
5,5	451,82								
verhältnismäßiger Sitzanteil	5		4		3		1		13
Stimmen pro Sitz	497		544		466		243		

**Verhältnisausgleich nach Sainte-Laguë/Schepers
(13 Mandate, 1. Divisor 0,7)**

	Partei A (39,44 %)		Partei B (34,51 %)		Partei C (22,19 %)		Wählergruppe D (3,86 %)		Gesamt
	Partei A		Partei B		Partei C		Wählergruppe D		(Ø 7,69 %/Sitz)
Stimmen absolut	2.485		2.174		1.398		243		6300
Teilungs- ziffer	Teilungszahl	Sitzfolge	Teilungszahl	Sitzfolge	Teilungszahl	Sitzfolge	Teilungszahl	Sitzfolge	
0,7	3.550,00	1	3.105,71	2	1.997,14	3	347,14		
1,5	1.656,67	4	1.449,33	5	932,00	7	162,00		
2,5	994,00	6	869,60	8	559,20	11	97,20		
3,5	710,00	9	621,14	10	399,43				
4,5	552,22	12	483,11	13					
5,5	451,82		395,27						
verhältnismäßiger Sitzanteil	5		5		3		0		13
Stimmen pro Sitz	497		435		466				

**Verhältnisausgleich nach d/Hondt
(13 Mandate)**

	Partei A (39,44 %)		Partei B (34,51 %)		Partei C (22,19 %)		Wählergruppe D (3,86 %)		Gesamt
	Partei A		Partei B		Partei C		Wählergruppe D		(Ø 7,69 %/Sitz)
Stimmen absolut	2.485		2.174		1.398		243		4472

Teilungs- ziffer	Teilungszahl	Sitzfolge	Teilungszahl	Sitzfolge	Teilungszahl	Sitzfolge	Teilungszahl	Sitzfolge	
1	2.485,00	1	2.174,00	2	1.398,00	3	243,00		
2	1.242,50	4	1.087,00	5	699,00	8	121,50		
3	828,33	6	724,67	7	466,00	12	81,00		
4	621,25	9	543,50	10	349,50				
5	497,00	11	434,80	13					
6	414,17		362,33						
verhältnismäßiger Sitzanteil		5		5		3		0	13
Stimmen pro Sitz		497		435		466			