



# **BAYERISCHER LANDTAG**

## **Ausschuss für Kommunale Fragen, Innere Sicherheit und Sport**

79. Sitzung

Mittwoch, 18. Oktober 2017, 10.07 bis 12.40 Uhr

**Anhörung  
zum Thema:**

**„Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen im Freistaat“**

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

## Inhaltsverzeichnis

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

**Sachverständige**

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

### **Fragenkatalog**

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

## **Anlagenverzeichnis**

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

(Beginn: 10.07 Uhr)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

dass sie diese Ausarbeitung hier so zuverlässig vorbereitet haben.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

sungsrechts und der Mathematik zu beurteilen. – Vielen Dank.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

dem Sinne, dass die großen politischen Parteien bevorzugt werden.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(Schluss: 12.40 Uhr)