

Leitsätze

1. Die Ersetzung des Divisorverfahrens mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers durch das Quotenverfahren mit prozentuaalem Restausgleich nach Rock in § 33 Abs. 2 KWahlG NRW verstößt gegen das Recht auf Chancengleichheit als politische Partei und das Recht auf Gleichheit der Wahl.
2. Diese Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens führt zu einer (zusätzlichen) Erfolgswertungleichheit, ohne eine über das Normalmaß hinausgehende Ungleichgewichtigkeit des bisherigen Sitzzuteilungsverfahrens zu beseitigen. Für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der (zusätzlichen) Erfolgswertungleichheit fehlt es an einem zwingenden Grund.



V E R F A S S U N G S G E R I C H T S H O F
F Ü R D A S L A N D N O R D R H E I N - W E S T F A L E N
I M N A M E N D E S V O L K E S
U R T E I L

Verkündet am: 20. Mai 2025
Krebber
Verfassungsgerichtshofbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

VerfGH 114/24

In dem Organstreitverfahren

der Piratenpartei Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (PIRATEN NRW), vertreten durch den Landesvorstand,

Antragstellerin,

Bevollmächtigter:

gegen

den Landtag Nordrhein-Westfalen, vertreten durch seinen Präsidenten, André Kuper, Platz des Landtags 1, 40221 Düsseldorf,

Antragsgegner,

Bevollmächtigter:

wegen Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens bei Kommunalwahlen

hat der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

auf die mündliche Verhandlung

vom 8. April 2025

durch die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs

Präsidentin Prof. Dr. D a u n e r - L i e b,

Vizepräsident Prof. Dr. H e u s c h,

Dr. G i l b e r g,

Prof. Dr. G r z e s z i c k,

Dr. N e d d e n - B o e g e r,

Dr. R ö h l und

Prof. Dr. W i e l a n d

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass der Antragsgegner das Recht der Antragstellerin auf chancengleiche Teilnahme an den Kommunalwahlen aus Artikel 21 Absatz 1 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 2 der Landesverfassung und auf Gleichheit der Wahl aus Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes, Artikel 78 Absatz 1 Satz 2 der Landesverfassung dadurch verletzt hat, dass er durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlbezogener Vorschriften vom 5. Juli 2024 (GV. NW. S. 443 ff., SGV. NW. 1112) in § 33 Absatz 2 des Gesetzes über die Kommunalwahlen im Lande Nordrhein-Westfalen (Kommunalwahlgesetz) ein neuartiges Verfahren zur Berechnung der Zuteilung von Sitzen bei Kommunalwahlen eingeführt hat.

Die notwendigen Auslagen der Antragstellerin sind vom Land Nordrhein-Westfalen zu erstatten.

A.

Der Organstreit betrifft die Frage, ob der Antragsgegner die Rechte der Antragstellerin auf Chancengleichheit als politische Partei und auf Gleichheit der Wahl verletzt hat, indem er durch eine Änderung des Kommunalwahlgesetzes Nordrhein-Westfalen (KWahlG NRW) das bisher bei Kommunalwahlen für die Sitzzuteilung angewandte Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers in § 33 Abs. 2 KWahlG NRW durch ein Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich (sogenanntes „Rock-Verfahren“) ersetzt hat.

I.

1. Das Kommunalwahlrecht in Nordrhein-Westfalen basiert auf einem Mischsystem aus vorgeschalteter Mehrheitswahl und ausgleichender Verhältniswahl nach Reservelisten im ganzen Wahlgebiet.

Die nordrhein-westfälische Landesregierung brachte am 25. Januar 2024 in erster Lesung den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlbezogener Vorschriften in den Landtag ein (LT-Drs. 18/7788; LT-Plenarprotokoll 18/55, S. 64). Dieser sollte Veränderungen im Landtags- und Bundestagswahlrecht berücksichtigen, Erfahrungen in der Verwaltungspraxis fort-schreiben und die Vorschriften an die aktuelle Rechtsprechung anpassen. Eine Änderung der Sitzzuteilung nach dem zu diesem Zeitpunkt gültigen Divisorverfahren mit Standardrundung in § 33 Abs. 2 KWahlG NRW (a. F.) war darin nicht vorgesehen. § 33 Abs. 2 KWahlG NRW (a. F.) lautete:

„Von der gemäß § 3 in jedem Wahlgebiet zu wählenden Gesamtzahl von Vertretern wird die Zahl der erfolgreichen Wahlbezirkswahlbewerber abgezogen, die als Einzelbewerber aufgetreten oder von einer nach Absatz 1 Satz 2 nicht zu berücksichtigenden Partei oder Wählergruppe vorgeschlagen sind. Von der so gebildeten Ausgangszahl werden den am Verhältnisausgleich

teilnehmenden Parteien und Wählergruppen nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung so viele Sitze zugeteilt, wie ihnen im Verhältnis der auf ihre Reserveliste entfallenen Stimmennzahlen zur bereinigten Gesamtstimmennzahl nach Absatz 1 zustehen (erste Zuteilungszahl). Jede Partei oder Wählergruppe erhält so viele Sitze, wie sich nach Teilung ihrer Stimmen durch den Zuteilungsdivisor und anschließender Rundung ergeben. Der Zuteilungsdivisor ist so zu bestimmen, dass insgesamt so viele Sitze wie nach der Ausgangszahl auf die Reservelisten entfallen. Bei der Rundung sind Zahlenbruchteile unter 0,5 auf die darunter liegende Zahl abzurunden und Zahlenbruchteile ab 0,5 auf die darüber liegende Zahl aufzurunden. Kommt es bei Berücksichtigung von bis zu vier Stellen nach dem Komma zu Rundungsmöglichkeiten mit gleichen Zahlenbruchteilen, entscheidet das vom Wahlleiter zu ziehende Los. Zur Ermittlung des Zuteilungsdivisors ist die Gesamtstimmennzahl durch die Ausgangszahl zu teilen. Falls nach dem sich so ergebenden Divisor bei Rundung insgesamt weniger Sitze als nach der Ausgangszahl vergeben würden, ist der Divisor auf den nächstfolgenden Divisor, der bei Rundung die Ausgangszahl ergibt, heruntersetzen; würden insgesamt mehr Sitze als nach der Ausgangszahl vergeben, ist der Divisor auf den nächstfolgenden Divisor, der bei Rundung die Ausgangszahl ergibt, heraufzusetzen.“

Am 2. Mai 2024 stellten die Fraktionen der CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN einen Änderungsantrag zum Gesetzentwurf der Landesregierung, der eine Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens vorsah (LT-Drs. 18/9089 Neudruck). In der Begründung wird unter anderem ausgeführt:

Mit der Einführung des Quotenverfahrens mit prozentualem Restausgleich sollten extreme Verzerrungen der Sitzzuteilung zu Gunsten von Parteien und Wählergruppen, die aufgrund ihres Wahlergebnisses einen Idealanspruch von weit weniger als einen Sitz aufwiesen, reduziert und dadurch die Erfolgswertgleichheit der Stimmen gegenüber dem bisher angewandten Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers verbessert werden. In dem bislang bei Kommunalwahlen angewandten Sitzzuteilungsverfahren seien bei Fehlen einer formellen Sperrklausel regelmäßig Fallkonstellationen aufgetreten, in denen ein Idealanspruch von wenig mehr als einem halben Sitz zu einem ganzen Sitz aufgerundet worden sei. In Folge dessen würde Stimmen für diese Wahlvorschläge nahezu der doppelte Erfolgswert im Vergleich zu der durchschnittlich notwendigen Stimmen-

zahl zugewiesen (Beispiel: Anspruch auf 0,55 Sitze wird aufgerundet auf 1 Sitz, Erfolgswert 1,82). Im Umkehrschluss sei es im Sinne der Erfolgswertgleichheit der Stimmen jedoch eher hinzunehmen, wenn beispielsweise ein Idealanspruch von 19,3 Sitze auf 20 Sitze aufgerundet werde, da dies im Ergebnis nur einem durchschnittlich 1,04-fachen Erfolgswert der Stimmen entspreche.

Die vorgesehene Neuregelung des Sitzzuteilungsverfahrens sei weniger weitgehend als eine Wiedereinführung des früher bei Kommunalwahlen angewendeten Divisorverfahrens mit Abrundung nach d'Hondt, welches einseitig größere Parteien überproportional bevorteile. Aufgrund der Berücksichtigung des prozentualen Rests anstatt des jeweils höchsten Dezimalbruchs wie bei Hare/Niemeyer werde dafür Sorge getragen, dass die dort auftretenden Paradoxien viel seltener auftreten dürften.

Eine Abweichung des gewählten Sitzzuteilungsverfahrens von dem bei Landtags- und Bundestagswahlen angewendeten Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers erkläre sich dadurch, dass bei Landtags- und Bundestagswahlen – anders als bei Kommunalwahlen – eine formelle Sperrklausel von 5 % angewendet werde und damit aufgrund der Wirkung der Sperrklausel dort keine derart extrem verzerrten Aufrundungsgewinne von Parteien oder Wählergruppen mit einem Idealanspruch von nur rund einem halben Sitz auftreten könnten.

Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung billige dem Gesetzgeber bei der Wahl des Sitzzuteilungsverfahrens einen gewissen Ermessensspielraum zu. Eine Auf- und Abrundung zur nächsten ganzen Zahl von Sitzen sei unausweichliche Folge eines jeden Sitzzuteilungsverfahrens. Stünden verschiedene Berechnungssysteme zur Verfügung, von denen sich unter dem Gesichtspunkt der Wahlrechtsgleichheit keines als allein systemgerecht oder überlegen erweise, sei es der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, für welches Sitzzuteilungsverfahren er sich entscheide. Die mit den jeweiligen Verteilungsverfahren verbundenen systembe-

dingten Differenzierungen im Erfolgswert der Stimmen seien grundsätzlich hinzunehmen. Darüber hinaus sei auch der Wechsel zu einem gänzlich neuen Sitzzuteilungsverfahren zulässig.

Der Antragsgegner holte mehrere sachverständige Stellungnahmen ein und führte in einer gemeinsamen Sitzung des Innenausschusses und des Ausschusses für Heimat und Kommunales unter Beteiligung des Hauptausschusses eine Sachverständigenanhörung durch (Ausschussprotokoll 18/600 vom 11. Juni 2024), bevor der Gesetzentwurf am 28. Juni 2024 vom Innenausschuss im Wesentlichen unverändert angenommen (LT-Drs. 18/9760 Neudruck) und nach zweiter und dritter Lesung am 4. Juli 2024 mit 145 Ja-Stimmen gegen 19 Nein-Stimmen und ohne Enthaltungen verabschiedet wurde (LT-Plenarprotokoll 18/70, S. 116). Das Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlbezogener Vorschriften vom 5. Juli 2024 (LT-Vorabdruck 18/59) wurde am 30. Juli 2024 verkündet (GV. NRW. S. 443) und trat am Folgetag in Kraft. Der darin in Art. 1 Nr. 12 Buchst. a neugefasste § 33 Abs. 2 KWahlG NRW lautet:

„Von der gemäß § 3 in jedem Wahlgebiet zu wählenden Gesamtzahl von Vertretern wird die Zahl der erfolgreichen Wahlbezirkswahlbewerber abgezogen, die als Einzelbewerber angetreten sind oder von einer nach Absatz 1 Satz 2 nicht zu berücksichtigenden Partei oder Wählergruppe vorgeschlagen wurden (bereinigte Gremiengröße). Für jede am Verhältnisausgleich teilnehmende Partei oder Wählergruppe wird ihr relativer Stimmanteil berechnet, indem die jeweilige Stimmenzahl durch die bereinigte Gesamtstimmzahl nach Absatz 1 dividiert wird. Durch Multiplikation der jeweiligen relativen Stimmanteile mit der bereinigten Gremiengröße wird der Idealanspruch jeder Partei oder Wählergruppe berechnet. Jede Partei oder Wählergruppe erhält zunächst so viele Sitze, wie ganze Zahlen auf sie entfallen (abgerundeter Idealanspruch). Die restlichen zu vergebenden Sitze werden in der Reihenfolge der höchsten Verhältnisse zwischen dem jeweiligen Idealanspruch und dem jeweiligen auf die nächste ganze Zahl aufgerundeten Idealanspruch verteilt (prozentualer Rest). Bei gleichem zu berücksichtigendem prozentualem Rest entscheidet das vom Wahlleiter zu ziehende Los.“

2. Die Antragstellerin, der Landesverband einer politischen Partei, hat in Nordrhein-Westfalen mehrfach an Landtags- und Kommunalwahlen teilgenommen. Bei den letzten Kommunalwahlen im Jahr 2020 hat sie insgesamt 12 Sitze in Gemeinderäten und 10 Sitze in Stadträten und Kreistagen erlangt.

II.

1. In dem mit Antrag vom 21. Oktober 2024 eingeleiteten Organstreitverfahren wendet sich die Antragstellerin gegen die durch die Änderung des Kommunalwahlgesetzes bewirkte Änderung des bisherigen Sitzzuteilungsverfahrens.

Sie beantragt,

festzustellen, dass der Antragsgegner das Recht der Antragstellerin auf chancengleiche Teilnahme an den Kommunalwahlen aus Art. 21 Abs. 1 GG und auf Gleichheit der Wahl aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV dadurch verletzt hat, dass er durch das „Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlbezogener Vorschriften“ vom 5. Juli 2024, beschlossen am 3. Juli 2024 (LT-Drs. 18/9817), verkündet am 30. Juli 2024 (GV. NW. S. 443 ff., SGV. NW. 1112), in § 33 Abs. 2 KWahlG NRW ein neuartiges Verfahren zur Berechnung der Zuteilung von Mandaten bei Kommunalwahlen eingeführt hat.

Zur Begründung macht sie im Wesentlichen geltend:

Die Änderung des Sitzverteilungsverfahrens beeinträchtigt in unzulässiger Weise ihre Wahl- und Chancengleichheit.

a) Die Neuregelung bewirke eine Ungleichgewichtung der Wählerstimmen.

aa) Das neue Zuteilungsverfahren gewichte die für kleine Parteien abgegebenen Stimmen im Durchschnitt geringer als die für große Parteien abgegebenen Stimmen. Die verfassungswidrige Motivation sei darin zu sehen, dass die Neuregelung die Beseitigung – in Wahrheit nicht existierender – größerer Verzerrungen zu Gunsten von Kleinstparteien erstrebe, um die Abwesenheit einer formellen Sperrklausel zu kompensieren. Damit solle die „Wirkung der Sperrklausel“ auf einem anderen Weg erzielt werden.

bb) Das Ziel der Benachteiligung der kleinen Parteien sei durch die Neuregelung tatsächlich erreicht worden. Dies sei durch die mathematisch fundierten Gutachten von Pukelsheim (Mathematische Bewertung zur Einführung eines neuen Sitzzuteilungsverfahrens für NRW-Kommunalwahlen vom 13. Januar 2024) und Behnke/Oelbermann (Gutachten zum neuen Verfahren zur Berechnung der Zuteilung von Mandaten bei Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen aus Oktober 2024) mit ausführlichen Rechenbeispielen überzeugend nachgewiesen. Die Bevorzugung der großen und stärkeren Parteien bei der Zuteilung der Restsitze beziehe sich gerade auf den neuen Teil des Verfahrens. Dies erfordere eine besonders kritische verfassungsgerichtliche Überprüfung, weil die aktuelle Zuteilung – anders als anerkannte Verfahren – als neues Verfahren unter „Manipulationsverdacht“ stehe.

cc) Das neue Zuteilungsverfahren halte einem Vergleich mit den vorherigen Zuteilungsmethoden nicht stand.

(1) Unabhängig von dem vom Antragsgegner angestrebten Vergleich der Neuregelung mit einer ebenfalls möglichen Wiedereinführung des Divisorverfahrens mit Abrundung nach d'Hondt führe das Rock-Verfahren zu einer Ungleichgewichtung der Wählerstimmen gegenüber dem vorherigen Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers, welches im Jahr 2007 gerade mit der Begründung eingeführt worden sei, es führe zu einer noch besser austarierten Verteilung der Sitze. Dies

sei in der Literatur durch Thomsen (DVBl. 2024, 1126) jüngst nochmals nachgewiesen worden.

(2) Soweit dem entgegengehalten werde, die Rechtsprechung habe auch die anderen Umrechnungsverfahren als mit der Wahlgleichheit vereinbar angesehen, sei dies regelmäßig mit dem Vorbehalt geschehen, dass es kein besseres Verfahren gebe, ohne dabei aber eine nähere Prüfung des Verfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers im Hinblick auf die Erfolgswertgleichheit vorgenommen zu haben. Dahingegen habe der Verfassungsgerichtshof (Urteil vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08, NVwZ 2009, 449 = juris, Rn. 64 f.) die besondere Qualität des Verfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers zur möglichst adäquaten Umsetzung von Wählerstimmen in Sitze in den Vertretungsorganen gewürdigt und dabei hervorgehoben, dass es nach diesem Verfahren auch systembedingt sei, dass Zahlenbruchteile unterhalb von 1,0 gleichwohl zur Zuteilung eines Sitzes führen könnten, was durch die Neuregelung gerade verhindert werden solle.

(3) Schließlich sei mit den mathematischen Begutachtungen Pukelsheim und Behnke/Oelbermann die Annahme einer verzerrten Behandlung der Kleinstparteien durch die Verfahren Sainte-Laguë/Schepers und Hare/Niemeyer widerlegt. Überdies habe letzteres Gutachten darauf hingewiesen, dass das Rock-Verfahren zu einem doppelten sowie einem negativen Stimmgewicht führen könne.

b) Durch die Neuregelung werde ihr Recht auf Chancengleichheit in einer nicht nur unerheblichen und zu vernachlässigenden Weise beeinträchtigt.

Bei Anwendung der Neuregelung bereits bei den Kommunalwahlen im Jahr 2020 wäre es zu den im Gutachten von Behnke/Oelbermann ausführlich beschriebenen signifikanten Sitzverschiebungen zum Nachteil der kleinen Parteien gekommen. Konkret hätte allein sie statt 12 nur 8 Sitze in Gemeinderäten und statt 10 nur 5 Sitze in Stadträten und Kreistagen erhalten. Die FDP hätte demnach sogar insge-

samt 135 Mandate weniger, die Linke 94, die AfD 45 und die anderen kleinen Parteien insgesamt 203 Mandate weniger erhalten.

c) Eine „systembedingte Differenzierung im Erfolgswert“ scheide aus, weil die Neuregelung kein anerkanntes System beinhalte, innerhalb dessen nie ganz zu vermeidende Ungleichgewichtigungen der Wählerstimmen auftreten könnten.

d) Die Neuregelung beseitige keine Ungleichgewichtigkeit, sondern führe neue Ungleichgewichtigkeit herbei.

aa) Das in der Gesetzesbegründung genannte Ziel der Reduzierung extremer Verzerrungen der Sitzzuteilung zu Gunsten von Parteien und Wählergruppen mit einem Idealanspruch von weit weniger als einen Sitz habe der Verfassungsgerichtshof bereits in einer früheren Entscheidung (Urteil vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08, NVwZ 2009, 449 = juris, Rn. 66) zurückgewiesen, indem er die damalige Änderung als eine Modifizierung der Rundungssystematik angesehen habe, die in Bezug auf die Erreichung eines einzigen Sitzes eine zusätzliche Ungleichgewichtigkeit im Erfolgswert der Wählerstimme bewirke und deswegen eines – nicht vorliegenden – zwingenden Grundes bedürfe.

bb) Das bereits vom Verfassungsgerichtshof zurückgewiesene Argument der „extremen Verzerrungen“ sei überdies durch fundierte mathematische Gutachten widerlegt. Aus den Ausführungen von Behnke/Oelbermann ergebe sich, dass die Verzerrung zu Gunsten der großen Parteien beim Rock-Verfahren ungefähr sechsmal so hoch sei wie beim Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers. Die in der Gesetzesbegründung bemühten – im Einzelfall auftretenden – Sitzexzesse seien nicht nur einseitig in eine Richtung zu betrachten. Allein auf das „Rundungsglück“ durch Aufrundung zu blicken, reiche nicht, weil es genauso die Kehrseite gebe, bei der das „Rundungspech“ durch Abrundung das „parlamentarische Aus“ bedeute. Es sei keineswegs so, dass kleinere Parteien häufiger einen ganzen Sitz für

Sitzanteile von etwas mehr als 0,5 erhielten. Es könne nicht sein, dass bei der Zuteilung der Erfolgswert der Wählerstimme unterschiedlich behandelt werde, je nachdem, ob es um den 15. oder 16. Sitz oder den ersten oder zweiten Sitz gehe. Die für Sitzverzerrungen aufgestellten mathematischen Formeln bestätigten, dass die Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers und Hare/Niemeyer – im Hinblick auf das Ideal strikter Proportionalität – unverzerrt seien, während das Rock-Verfahren die stimmenstärkeren Parteien systematisch bevorzugen könne.

cc) Der Antragsgegner verfehle die normative Grundaussage der Wahlgleichheit und verkenne bei der Betrachtung der Vergleichsgruppen grundlegend, dass es auch bei der Verhältniswahl zuvörderst auf die Einzelpersonen und Wählerstimmen ankomme und nur nachrangig im Zuge der Parteiengleichheit auf die politischen Parteien. Wegen ihrer bloßen Funktion als Medium oder Transmissionsriemen seien die Parteien nicht der Ausgangspunkt der Volkswillensbildung. Diese Maßgabe gelte nicht nur für den ersten Schritt der Hauptzuteilung, sondern auch für die Zuweisung der Restsitze. Während bei dem Verfahren nach Hare/Niemeyer in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Wahlgleichheit die absolute Zahl der für die Parteien abgegebenen Stimmen erforderlich sei, werde dies durch die Neuregelung durch relative Rundungsgewinne-pro-Sitz ersetzt. Durch diese Konstruktion des Gewinn-Indexes schiebe sich eine Verhältnisbestimmung nach der Größe der Parteien vor die Zuteilung nach der Zahl der Wählerstimmen. Anstelle der absoluten Stimmenzahlen gehe es nunmehr um die relative Parteigröße. Dass der Erfolg gleichstarker Wählergruppen ungleich sei und von der Partei abhängen, der die Wählerstimmen zugutekommen, sei ein glatter Verstoß gegen die Wahlgleichheit. Dass die tatsächliche oder absolute Zahl der Wählerstimmen und nicht die Parteigröße oder das Verhältnis der Parteigrößen zueinander an erster Stelle für die Wahlgleichheit maßgeblich sei, werde vom Antragsgegner ignoriert. Auch die angeblichen „überproportionalen Rundungsgewinne“ beziehe der Antragsgegner stets auf das Verhältnis der Parteien zueinander, obgleich bei Wahlgleichheit das Verhältnis der Wählerstimmen zueinander entscheidend sei.

e) Ein erforderlicher zwingender Grund für die Rechtfertigung der Ungleichbehandlung sei nicht ersichtlich.

aa) Ein anerkannter Grund, wie etwa die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen, sei weder von der Rock-Ausarbeitung noch der Gesetzesbegründung herangezogen worden. Es müsse daher nicht darüber spekuliert werden, ob derartige Überlegungen zur Sicherung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen im Hintergrund und Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens angestellt wurden und die Neuregelung motiviert haben, weil für die verfassungsgerichtliche Kontrolle die im Gesetzgebungsverfahren ausgewiesenen Gründe allein maßgeblich seien.

bb) Selbst wenn man sich für die Neuregelung auf die Sicherung der Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen oder den Integrationsgedanken berufen hätte, könnte dies die Ungleichbehandlung nach der gefestigten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (Urteile vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08, NVwZ 2009, 449 = juris, Rn. 68 ff., und vom 21. November 2017 – VerfGH 11/16, NVwZ 2018, 159 = juris, Rn 99 ff.) nicht rechtfertigen.

cc) Die verbesserte Normverständlichkeit liefere ebenfalls kein verfassungsrechtlich relevantes Argument. Niemand sei bislang auf den Gedanken verfallen, die bisherige Regelung allein mangels ausreichender Nachvollziehbarkeit für verfassungswidrig zu erklären.

dd) Der konstruierte Gegensatz zwischen einer „eigenständigen Wahlrechtsklausel“ und dem „Sitzzuteilungsverfahren selbst“ sei verfehlt und „mathematische Unvermeidbarkeit“ als solche reiche nicht aus, um einen Gleichheitsverstoß auszuschließen.

ee) Es sei mit den Maßstäben der Wahlrechtsgleichheit unvereinbar, aus den Unterschieden zwischen Bundestags- und Landtagswahlen einerseits und Kommunalwahlen andererseits pauschal zu schlussfolgern, die Mandatzuteilung sei bei Kommunalwahlen nach sämtlichen mathematisch in Betracht kommenden Verfahren verfassungskonform. Auch ein angeblich allenfalls geringfügiger Verzerrungseffekt zugunsten großer Parteien führe jedenfalls dann zu einem relevanten Verstoß gegen die Wahlgleichheit, wenn er – wie hier – einfach zu vermeiden gewesen wäre, indem der Antragsgegner die Gesetzesänderung nur schlicht hätte unterlassen müssen.

2. Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus: Der Antrag sei zulässig, aber nicht begründet.

a) Die Neuregelung verhindere zuvor regelmäßig aufgetretene Verzerrungen bei der Mandatzuteilung durch überproportionale Rundungsgewinne kleiner Parteien und damit eine Beeinträchtigung der Erfolgswertgleichheit der Stimmen.

aa) Überproportionale Rundungsgewinne kleiner Parteien seien ein spezifisches Gleichheitsproblem bei Kommunalwahlen, das gerade unter deren rechtlichen und tatsächlichen Bedingungen auftrete, während dies bei Landtags- und Bundestagswahlen wegen der dort geltenden Sperrklauseln sowie der deutlich größeren Zahl der zu vergebenden Mandate nicht in relevantem Umfang der Fall sei. Die mathematischen Mechanismen, die solche Verzerrungen bei anderen Zuteilungsverfahren bewirkten und die dies bei der Neuregelung verhinderten, seien vom Entwickler dieses Verfahrens Rock sowohl in abstrakter Formelsprache als auch beispielhaft belegt worden. Das Problem der überproportionalen Rundungsgewinne sei bei den

letzten Kommunalwahlen des Jahres 2020 unter der Vorgängerregelung in mehr als 10 % der Kommunalvertretungen real aufgetreten. In 41 Fällen sei es zur Zuteilung eines Sitzes bei einem Idealanspruch von unter 0,75 und damit zu Erfolgswerten für einzelne Parteien oder Wählergruppen von bis zu 198 % gekommen.

bb) Nur angesichts des weiten Gestaltungsspielraums, der dem Landesgesetzgeber für die Ausgestaltung des Wahlrechts zukomme, sei die Mandatzuteilung bei Kommunalwahlen nach den Verfahren Hare/Niemeyer oder Sainte-Laguë/Schepers wohl noch verfassungskonform. Bei einem strikteren Verständnis des verfassungsrechtlichen Proportionalitätsgebotes und der Annahme einer engeren Bindung des Landesgesetzgebers hieran sei dies indes nicht mehr der Fall, soweit er auf das Problem überproportionaler Rundungsgewinne nicht reagiere.

b) § 33 Abs. 2 KWahlG NRW sei anderen Sitzzuteilungsverfahren überlegen und füge sich zwanglos in den Rahmen zulässiger Gestaltungen ein. Der Mechanismus führe in aller Regel zu einer Sitzzuteilung, die sehr dicht an den Ergebnissen der Verfahren nach Hare/Niemeyer oder Sainte-Laguë/Schepers liege und unterscheide sich deutlich von der Bevorzugung größerer Parteien durch das – verfassungsrechtlich ebenfalls zulässige – Verfahren nach d'Hondt.

aa) Während die Zuteilungsergebnisse der Neuregelung bereits per se maximal um einen Sitz gegenüber dem Verfahren nach Hare/Niemeyer divergieren könnten und sie sich allein in dem letzten Berechnungsschritt unterscheiden, sei die Berechnung nach der Vorgängerregelung zwar abweichend gewesen, habe jedoch in den meisten Fällen eine im Vergleich zu dem Verfahren nach Hare/Niemeyer identische Verteilung ergeben. Alle drei Sitzzuteilungsverfahren lieferten simulierte Ergebnisse, die durchschnittliche Abweichungen vom Idealanspruch in Höhe von einigen Prozentpunkten aufwiesen. Bereits die Werte, die der Antragsteller selbst habe errechnen bzw. simulieren lassen, sprächen dafür, dass sich das neu gewählte Verfahren im Rahmen zulässiger, geringfügiger Schwankungen halte.

bb) Die Neufassung bringe einen demokratischen Gewinn, weil sie die Normverständlichkeit gerade im Vergleich zu der deutlich längeren und komplexeren Vorgängerregelung erheblich verbessere und sie es politisch interessierten Bürgerinnen und Bürgern erleichtere, das Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen eigenständig nachzuvollziehen.

cc) Die neu eingeführte Regelung sei gegenüber dem Verfahren nach d`Hondt, welches nach allgemeiner Auffassung tatsächlich gewisse Verzerrungseffekte zugunsten großer Parteien bewirke, vorzugswürdig. Dennoch werde auch letzteres Verfahren in einer ganzen Reihe von Wahlen auf allen staatlichen Ebenen der Bundesrepublik genutzt, ohne dass dagegen verfassungsrechtliche Einwände geltend gemacht würden.

dd) Das Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich bewirke dahingegen zugunsten größerer Parteien keine verfassungsrechtlich relevanten Verzerrungseffekte. Soweit dieses Verfahren für Parteien, die im Rahmen der Hauptzuteilung keinen Sitz erhalten haben, leicht die faktische Sperrwirkung erhöhe, sei dies eine mathematisch unvermeidbare Folge des gewählten Verfahrens und deshalb verfassungsrechtlich hinnehmbar, weil jedes Sitzzuteilungsverfahren für Kleinstparteien eine faktische Sperrwirkung entfalte.

ee) Soweit die Antragstellerin unter Berufung auf das Gutachten Behnke/Oelbermann meine, die Neuregelung könne aufgrund des Wortlautes von § 33 Abs. 2 Satz 5 KWahlG NRW zu einer Doppelverwertung von Stimmen und zu einem negativen Stimmgewicht führen, beruhe dies auf einer Fehlinterpretation des Normtextes. Die Vorschrift regle nicht die „Verwertung“ von Wählerstimmen, sondern die Vergabe von Mandaten. Entgegen der Annahme der Antragstellerin sei eine Berechnung von Erfolgswerten von Stimmen nur in Bezug auf das Wahlergebnis einer Partei oder Wählergruppe möglich. Eine isolierte Betrachtung nur der „unverbrauchten Reststimmen“ gehe fehl, weil die Wählerinnen und Wähler

nicht „für den ersten bis dritten Sitz“ abstimmen oder „für den vierten und alle nachfolgenden Sitze“, sondern für eine Partei oder Wählergruppe. Deshalb wirkten sich Rundungsgewinne bei kleinen Parteien deutlich stärker aus als bei größeren Parteien. Die Gesamtstimmen für die jeweiligen Parteien und Wählergruppen seien daher auch die einzigen tauglichen Vergleichsgruppen zur Ermittlung von überproportionalen Gewinnen und damit auch von überproportionalen Erfolgswertvorteilen. Soweit das Gutachten Behnke/Oelbermann mit Blick auf die angebliche Möglichkeit eines negativen Stimmgewichtes auf die sehr spezielle, praktisch nicht vorkommende Konstellation eines exakt ganzzahligen Idealanspruchs blicke, bestehe nach den allgemeinen juristischen Auslegungsregeln kein Zweifel, dass in diesem Falle nach der Hauptzuteilung aus § 33 Abs. 2 Satz 4 KWahlG NRW kein Rest verbleibe, der im Rahmen der Restsitzvergabe noch zu berücksichtigen wäre, weshalb diese Partei nicht mehr an der Restsitzvergabe nach § 33 Abs. 2 Satz 5 KWahlG NRW teilnehme.

c) Die Chancengleichheit der Parteien werde nicht durch statistisch gleiche Chancen auf Auf- oder Abrundungszufälligkeiten gewahrt. Auf Durchschnitts- und Wahrscheinlichkeitsbetrachtungen, die das reale Problem überproportionaler Aufrundungsgewinne bei anderen Sitzzuteilungsverfahren statistisch dissimulierten, komme es verfassungsrechtlich nicht an. Maßgeblicher Bezugspunkt sei die Wahl in jeder einzelnen Kommune. Das Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich sei für diese Herausforderung einer gleichheitsgerechten Sitzzuteilung konzipiert.

aa) Es verfehle das Verfassungsgebot der Wahlrechtsgleichheit und sei nur in einer mathematischen Rationalität und Begrifflichkeit sowie statistischen Logik möglich, einem Sitzzuteilungsverfahren „Verzerrungsfreiheit“ zu attestieren, wenn dieses Sitzzuteilungsverfahren eine proportionale Entsprechung zwischen Wahlergebnis und Mandatszahl im Wege einer gemittelten Gesamtbetrachtung zahlrei-

cher Zuteilungsvorgänge erziele, Divergenzen zwischen Wahlergebnis und Sitzzuteilung im konkreten Einzelfall aber nicht unterbinde.

Bei Bundestags- oder Landtagswahlen nehme auch niemand an, eine gleichheitswidrige Sitzverteilung im Parlament hinzunehmen, weil die anderen Parteien dieselbe Chance auf überproportionale Mandatzuteilungen gehabt hätten. Weder seien gegenläufige Verzerrungen der Sitzverteilung bei mehreren Landtagswahlen untereinander kompensationsfähig noch sei eine im konkreten Fall eintretende Verzerrung hinnehmbar, weil alle Parteien dieselbe Chance auf diesen Verzerrungseffekt gehabt hätten.

Für das Bundestagswahlrecht seien entsprechende Anforderungen zur gebotenen Ergebnisrelevanz des Gleichheitsgrundsatzes für die Mandatsverteilung durch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 3. Juli 2008 (2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07, BVerfGE 121, 266) zum sogenannten negativen Stimmgewicht formuliert worden, in dem es nicht in Erwägung gezogen habe, durch das negative Stimmgewicht bewirkte Verzerrungseffekte für eine Partei könnten sich in einer Gesamt- oder Durchschnittsberechnung auch wieder gegenseitig neutralisieren.

bb) Die Annahme, die Zuteilung eines Sitzes an eine Partei mit einem Idealanspruch von 0,5 Sitzen und damit einen Erfolgswert der auf diese Partei entfallenden Stimmen von 200 % sei wegen möglicher gegenläufiger Effekte bei einer anderen Wahl unproblematisch, sei unhaltbar.

(1) Die Eigenständigkeit jeder einzelnen Kommunalwahl, auf die sich das Gebot der Wahlrechtsgleichheit konkret beziehe, stehe einer derartigen Kompensation und Querverrechnung von Verzerrungseffekten zwischen Wahlen in unterschiedlichen Kommunen entgegen. Es handele sich um ein Kumulationsproblem mit mehreren eigenständigen Eingriffen in die Wahlrechtsgleichheit, die nicht durch weitere, gegenläufige Grundrechtseingriffe andernorts oder durch weitere Eingriffe

in Wahlrechtsgrundsätze in anderen Kommunen gerechtfertigt werden könnten. Schließlich habe auch der Verfassungsgerichtshof im Zuge seiner Rechtsprechung zur Sperrklausel (Urteil vom 22. November 2017 – VerfGH 21/16, NVwZ 2018, 159 = juris, Rn. 125 ff.) kommunenübergreifende Wirkungen nicht als Gesichtspunkt angesehen, der dieses Instrument verfassungsrechtlich rechtfertigen könnte.

(2) Selbst wenn man dies aber – entgegen der vorstehenden Ausführungen – anders beurteilen wollte, wäre zu berücksichtigen, dass die landesweit antretenden Parteien typischerweise nicht über eine im gesamten Landesgebiet gleiche regionale bzw. lokale Stärke verfügten. Der kritisierte Effekt könnte sich jedoch nur dann ergeben, wenn eine Partei nicht im landesweiten Durchschnitt, sondern bei den Wahlen zu sämtlichen Kommunalvertretungen überall „groß“ sei, was jedoch regelmäßig nicht der Fall sei. Was in der Darstellung der Simulation der Antragstellerin durchgängig als ein Verzerrungseffekt zu Gunsten einer großen oder zu Lasten der kleinen Partei erscheine, seien in Wahrheit ganz unterschiedliche, teils gegenläufige Verzerrungseffekte in die eine oder andere Richtung für jeweils unterschiedliche Parteien. Die vorgelegten Berechnungen könnten allenfalls nahe legen, dass das neue Verfahren die jeweils großen Parteien in der jeweiligen Kommune geringfügig begünstige. Wer indes zu den großen Parteien gehöre, sei aber bei über 400 gleichzeitig stattfindenden Wahlen der Kommunalvertretungen in Nordrhein-Westfalen mit eher heterogener politischer Landschaft höchst unterschiedlich. Anders als bei einer einzigen Bundestags- oder Landtagswahl habe eine Änderung des Wahlrechts für mehrere Hundert gleichzeitig stattfindende Kommunalwahlen für jede Partei auch gegenläufige Tendenzen.

d) Die Eignung eines bestimmten Sitzzuteilungsverfahrens lasse sich nicht rein mathematisch beweisen, sondern sei von der Festlegung des Optimierungsziels abhängig, das mit dem Berechnungsverfahren erreicht werden solle. Den verschiedenen denkbaren Sitzzuteilungsverfahren lägen auch nach der insoweit eingeholten mathematischen Stellungnahme Löwe unterschiedliche – gleichermaßen

vernünftige – mathematische Abstandsbegriffe zugrunde, anhand derer jeweils der Abstand zwischen Idealanspruch und zugeteilter Sitzzahl minimiert werde. Die Argumentation der Antragstellerin laufe daher auf einen Zirkelschluss hinaus, soweit sie unter Verweis auf ein anderes Gutachten lediglich nachzuweisen vermöge, dass ein Verfahren das bewirke, was es bewirken solle, dabei aber nicht gleichzeitig alle mathematischen Abstandsbegriffe zugleich optimieren könne. Mit Simulationsberechnungen lasse sich lediglich der Nachweis führen, dass ein Verfahren in sich fehlerfrei funktioniert. Dies sei aber überflüssig, weil sich keines der in Rede stehenden Verfahren tatsächlich entsprechender Zweifel ausgesetzt sehe. Der Rundungsvorgang müsse lediglich gewährleisten, dass die durch § 3 Abs. 2 KWahlG NRW anhand der Einwohnerzahl fest vorgegebene Sitzzahl des jeweiligen Gremiums exakt erreicht werde. Bis zu einer einzelnen Frage im letzten Schritt, der Vergabe von höchstens einem weiteren Sitz, bestehe vollständiger Konsens. Anders als bei dem Verfahren nach Hare/Niemeyer, bei dem die für die Restsitzvergabe maßgeblichen Bruchreste absolut und ihrer absoluten Höhe gereiht würden, setze die Neufassung den jeweiligen Bruchrest in das Verhältnis zum Idealanspruch der jeweiligen Partei bzw. Wählergruppe und reihe dann diese Prozentualwerte nach ihrer Höhe.

e) Der Gesetzgeber sei in seiner Entscheidung für ein Wahlsystem und dessen Ausgestaltung grundsätzlich frei. Die vom Grundgesetz und der Landesverfassung gewollte Entwicklungsoffenheit des Wahlrechts verdichte sich nur unter engen Voraussetzungen zu einer Handlungspflicht des Gesetzgebers.

aa) Dieser dürfe Differenzierungen vornehmen, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt seien. Es obliege dem Gesetzgeber, zwischen verschiedenen Optionen abzuwägen und den der Optimierung zugrunde zu legenden Abstandsbegriff festzulegen. Konsequenterweise habe die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte bisher stets alle mathematisch konsistenten Sitzzuteilungsverfahren für verfassungsrechtlich zulässig erachtet.

bb) Es sei auch nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs (Urteil vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, NVwZ-RR 2020, 1097 = juris, Leitsatz 1, Rn. 117) nicht dessen Aufgabe, die Abwägungsentscheidung des Gesetzgebers aus dem Gesetzgebungsverfahren zu den relevanten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten zu übernehmen. Soweit die Wahlgesetzgebung generell einer strikteren verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliege als andere gesetzgeberische Entscheidungen, sei die Kontrolldichte bei Kommunalwahlen jedoch abgestuft gegenüber Bundestags- und Landtagswahlen. Da das Landesparlament insoweit über die Wahl zu anderen Vertretungsorganen bestimme und die Wahlchancen bei Kommunalwahlen ohnehin tendenziell schwieriger zu kalkulieren seien, bestehe auch nur eine begrenzte Besorgnis etwaiger Selbstbegünstigungstendenzen.

cc) Der Entschluss des Gesetzgebers, das Wahlrecht zu reformieren, sei nicht an besondere Voraussetzungen gebunden. Dies habe auch das Bundesverfassungsgericht zuletzt nochmals bekräftigt (Urteil vom 30. Juli 2024 – 2 BvF 1/23 u. a., NJW 2024, 3201 = juris, Leitsatz 1, Rn. 169) und ausgeführt, der Gesetzgeber könne Neuerungen einführen, die dem bisherigen Wahlrecht fremd gewesen seien, auch dann, wenn dies den Wählern und Bewerbern ein Umdenken abverlange. Soweit der Verfassungsgerichtshof demgegenüber in zwei Entscheidungen (Urteile vom 26. Mai 2009 – VerfGH 2/09, OVG 52,80 = juris, Rn. 77, und vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, NVwZ-RR 2020, 1097 = juris, Rn. 117) formuliert habe, der Gesetzgeber bedürfe jedenfalls bei einer grundsätzlichen Änderung im Wahlsystem eines sachlichen Grundes, sei in der Veränderung des Zuteilungsverfahrens keine solche grundsätzliche Strukturentscheidung zu erblicken. Die Rechtsprechung zum Erfordernis eines zwingenden Grundes beziehe sich auf Sperrklauseln bzw. vergleichbare Klauseln, nicht aber auf die mathematischen Wirkungen der verschiedenen Sitzzuteilungsverfahren. Überdies entbehre das postulierte Erfordernis eines sachlichen Grundes einer normativen Grundlage. Der Gesetzgeber müsse nicht darlegen, warum gerade zum aktuellen Zeitpunkt wahlrechtlicher Veränderungsbedarf bestehe. Eine bestehende Rechtslage genieße verfassungs-

rechtlich keine besondere Bestandskraft. Die Bedeutung der Gesichtspunkte der Stabilität und Dynamik der Rechtsordnung seien im Einzelfall vom Gesetzgeber zu beurteilen. Diesem Veränderungsrecht des Gesetzgebers für das Wahlrecht entspreche letztlich die normhierarchisch zwingende Festlegung, dass eine gesetzliche Neuregelung ausschließlich am Maßstab der Verfassung zu messen sei, nicht hingegen – auch nicht implizit – am Maßstab der einfachgesetzlichen Vorgängerregelung. Eine bloße Gegenüberstellung der verschiedenen Sitzzuteilungsverfahren mit angeblichen Vorzügen einzelner praktischer Effekte dürfe nicht den anwendbaren Prüfungsmaßstab zum einfachen Recht hin verschieben.

f) Die Entscheidung des Landesgesetzgebers, den relativen Abstand zwischen Idealanspruch und zugeteilter Sitzzahl zu minimieren, sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, weil gerade dies die Wahlrechtsgleichheit gewährleiste, indem es überproportionale Rundungsgewinne kleiner Parteien vermeide.

aa) Selbst wenn dem Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich – entgegen sämtlicher vorstehender Erwägungen – eine minimale Tendenz zur Bevorzugung größerer Parteien inhärent wäre, so wäre auch damit allenfalls ein Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit, nicht aber eine Verletzung dieses Wahlrechtsgrundsatzes belegt. Ein lediglich möglicherweise verursachter Eingriff wäre jedenfalls angesichts seiner geringen Intensität durch kollidierendes Verfassungsrecht gerechtfertigt.

bb) Die gesetzgeberische Abwägung überzeuge. Sie fuße prozedural auf einer umfassenden Berücksichtigung aller abwägungsrelevanten Aspekte im Gesetzgebungsverfahren nach der Einholung von sieben sachverständigen Stellungnahmen nebst Sachverständigenanhörung. Materiell verfolge sie die zuvor genannten legitimen Ziele. Geboten gewesen sei kein Wettstreit um die mathematisch beste Lösung eines rein mathematischen Problems, sondern eine demokratisch legitimierte Abwägungsentscheidung. Der Gesetzgeber habe dafür schließlich auch in Kauf

nehmen dürfen, dass Quotenverfahren den Eintritt von Gegenläufigkeiten bzw. Paradoxien anders als Divisorverfahren nicht sicher verhindern könnten, weil solche Fälle in der Realität so selten aufträten, dass aus dieser Gefahr auch kein relevanter mathematischer Nachteil resultiere.

cc) Ein verfassungsrechtliches „Gebot des bestmöglichen Sitzzuteilungsverfahrens“ existiere nicht. Derartiges sei unmöglich zu erreichen, weil den einschlägigen Verfassungsnormen kein Kriterium dafür entnommen werden könne, was genau zur Verwirklichung von Wahlrechtsgleichheit „bestmöglich“ sein könnte. Im Übrigen müsste man dann – entgegen einer jahrzehntelangen Staatspraxis und der einheitlichen Rechtsprechung sämtlicher Verfassungsgerichte von Bund und Ländern – nahezu alle in Deutschland geltenden Wahlrechtsgesetze für verfassungswidrig erklären, weil nur das implizit mit einer Mehrheitssicherungsklausel versehene Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers als „bestmögliches Verfahren“ in Betracht kommen könnte.

3. Der Landesregierung ist von der Einleitung des Verfahrens Kenntnis gegeben worden. Sie hat von einer Äußerung abgesehen.

B.

Der Antrag ist gemäß Art. 75 Nr. 2 LV, § 12 Nr. 5, §§ 43 ff. VerfGHG zulässig.

I.

Die Antragstellerin kann als Landesverband einer politischen Partei Beteiligte eines Organstreitverfahrens sein (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 41, vom 26. Mai 2009 – VerfGH 3/09, OVGE 52, 297 = juris, Rn. 30, und vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16,

NVwZ 2018, 159 = juris, Rn. 35, Beschluss vom 30. Juni 2020 – VerfGH 76/20, NVwZ-RR 2020, 907 = juris, Rn. 42, jeweils m. w. N.).

II.

Die Antragstellerin ist gemäß § 44 Abs. 1 VerfGHG antragsbefugt. Sie kann geltend machen, durch ein Verhalten des Antragsgegners in ihr durch die Landesverfassung gewährten Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet zu sein.

1. Zum verfassungsrechtlichen Status der politischen Parteien gehört ihr Recht auf Chancengleichheit bei Wahlen. Der Grundsatz der Chancengleichheit für Wahlbewerber findet für politische Parteien seine bundesverfassungsrechtliche Grundlage in Art. 21 Abs. 1 GG. Inwieweit dessen Grundsätze als Landesverfassungsrecht unmittelbar auch in den Ländern gelten und das Grundgesetz in die Landesverfassung „hineinwirkt“ (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 26. Mai 2009 – VerfGH 2/09, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 81, vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NVwZ 2018, 159 = juris, Rn. 37, und vom 14. Januar 2025 – VerfGH 34/23, juris, Rn. 66 ff., jeweils m. w. N.; BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 103), kann im vorliegenden Zusammenhang dahingestellt bleiben. Denn der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien ist auch Ausprägung des Demokratieprinzips, das auf der Ebene des Landesverfassungsrechts durch Art. 2 LV garantiert ist (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 6. Juli 1999 – VerfGH 14, 15/98, OVGE 47, 403 = juris, Rn. 54, vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 44, vom 26. Mai 2009 – VerfGH 2/09, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 79, und vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NVwZ 2018, 159 = juris, Rn. 39, Beschluss vom 30. Juni 2020 – VerfGH 63/20.VB-2, NWVBl. 2020, 417 = juris, Rn. 49). Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit ergibt sich aus der Bedeutung, die der Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukommt, und aus dem gewollten freien und offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung

des Volkes (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 43, jeweils m. w. N.; BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 102). Der Grundsatz der Chancengleichheit verlangt, dass jeder Partei, jeder Wählergruppe und ihren Wahlwerbenden grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden (vgl. VerfGH NRW, a. a. O.; BVerfG, a. a. O., Rn. 103).

Zum verfassungsrechtlichen Status der politischen Parteien gehört außerdem ihr Recht auf Chancengleichheit mit Blick auf die Gleichheit der Wahl. Für Kommunalwahlen wird der Grundsatz der Gleichheit der Wahl ausdrücklich in Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV gewährleistet. Bereits vor Einfügung dieser Vorschrift in die Landesverfassung wurden die Wahlgleichheit ebenso wie die anderen in Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV genannten Wahlrechtsgrundsätze im Bereich auch der Kreise und Gemeinden durch das objektiv-rechtliche Verfassungsgebot des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistet, dessen Geltung als Landesverfassungsrecht Art. 1 Abs. 1 LV vermittelte (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 6. Juli 1999 – VerfGH 14, 15/98, OVGE 47, 403 = juris, Rn. 54, vom 26. Mai 2009 – VerfGH 2/09, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 55, und vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NVwZ 2018, 159 = juris, Rn. 38). Der Grundsatz der gleichen Wahl sichert – gemeinsam mit dem Grundsatz der allgemeinen Wahl – die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Staatsbürger. Er gebietet, dass alle Staatsbürger das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können. Daraus folgt für das Wahlgesetz, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben muss (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 44, und vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NVwZ 2018, 159 = juris, Rn. 39; BVerfG, Urteile vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 96 f., vom 3. Juli 2008 – 2 BvC 1/07 u. a., BVerfGE 121, 266 = juris, Rn. 92, vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 u. a., BVerfGE 135, 259 = juris, Rn.

46, und vom 30. Juli 2024 – 2 BvF 1/23 u. a., NJW 2024, 3201 = juris, Rn. 147, Beschluss vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14, juris, Rn. 59).

2. Nach dem Antragsvorbringen besteht die Möglichkeit, dass der Antragsgegner mit der Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens in § 33 Abs. 2 KWahlG NRW die Rechte der Antragstellerin auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb verletzt hat. Die Antragstellerin hat hinreichend dargelegt, dass die Neuregelung für sie nachteilige Wirkungen entfalten und die Chancen der von ihr aufgestellten Wahlbewerber negativ beeinflussen kann. Wäre diese bereits bei den letzten Kommunalwahlen im Jahr 2020 in Kraft gewesen, hätte die Antragstellerin nach ihren Darlegungen statt 12 nur 8 Sitze in Gemeinderäten und statt 10 nur 5 Sitze in Stadträten und Kreistagen erhalten.

III.

Der am 22. Oktober 2024 eingegangene Antrag hält die sechsmonatige Antragsfrist des § 44 Abs. 3 VerfGHG ein. Diese begann mit der Verkündung des Gesetzes zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes am 30. Juli 2024 (vgl. zum Fristbeginn VerfGH NRW, Urteile vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08, OVG 51, 289 = juris, Rn. 46, und vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NVwZ 2018, 159 = juris, Rn. 42).

C.

Der Antrag ist begründet.

Der Antragsgegner hat das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit als politische Partei aus Art. 21 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 2 LV sowie mit Blick auf die Gleichheit der Wahl aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 78 Abs. 1 Satz 1 LV dadurch verletzt, dass der durch das Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlge-

setzes und weiterer wahlbezogener Vorschriften vom 5. Juli 2024 (GV. NRW. S. 443) das bisher bei Kommunalwahlen für die Sitzzuteilung angewandte etablierte Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers durch ein neuartiges Verfahren zur Berechnung der Zuteilung von Mandaten bei Kommunalwahlen ersetzt hat.

I.

1. Zwischen Chancengleichheit der Parteien und Wahlrechtsgleichheit besteht ein enger Zusammenhang. Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb ist ebenso wie der Grundsatz der gleichen Wahl wegen des Zusammenhangs mit dem egalitären demokratischen Prinzip im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 48, Beschluss vom 7. Juli 2020 – VerfGH 88/20, KommunalPraxis Wahlen 2021, 45 = juris, Rn. 64, jeweils m. w. N.; BVerfG, Urteile vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 96, vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 u. a., BVerfGE 135, 259 = juris, Rn. 50, vom 29. November 2023 – 2 BvF 1/21, BVerfGE 168, 71 = juris, Rn. 159, und vom 30. Juli 2024 – 2 BvF 1/23 u. a., NJW 2024, 3201 = juris, Rn. 158).

Der Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien verlangt, dass jeder Partei, jeder Wählergruppe und ihren Wahlbewerbern grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 26. Mai 2009 – VerfGH 2/09, OVGE 52, 280 = juris, Rn. 81, vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 37, und vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, KommunalPraxis Wahlen 2020, 33 = juris, Rn. 152, Beschluss vom 7. Juli 2020 – VerfGH 88/20, KommunalPraxis Wahlen 2021, 45 = juris, Rn. 66; BVerfG, Urteil vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 u. a., BVerfGE 135, 259 = juris, Rn. 50,

Beschlüsse vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14, BVerfGE 146, 327 = juris, Rn. 60, und vom 3. April 2019 – 2 BvQ 28/19, KommJur 2019, 212 = juris, Rn. 7).

Der Grundsatz der Wahlgleichheit aus Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV wirkt sich im Mehrheitswahlsystem und im Verhältniswahlsystem jeweils unterschiedlich aus. Während sie bei der Mehrheitswahl über den gleichen Zählwert aller Stimmen hinaus nur fordert, dass bei der Wahl alle Wähler auf der Grundlage möglichst gleich großer Wahlkreise und von daher mit annähernd gleichem Stimmgewicht am Kreationsvorgang teilnehmen können, bedeutet Wahlgleichheit bei der Verhältniswahl, dass jeder Wähler mit seiner Stimme den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der Vertretung haben muss. Ziel des Verhältniswahlsystems ist es, dass alle Parteien und Wählervereinigungen in einem möglichst den Stimmenzahlen angenäherten Verhältnis in dem zu wählenden Organ vertreten sind. Zur Zählwertgleichheit tritt im Verhältniswahlrecht die Erfolgswertgleichheit hinzu (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 21. November 2017 – VerfGH 9/16, KommJur 2018, 18 = juris, Rn. 68). Dem Gesetzgeber verbleibt für Differenzierungen nur ein eng bemessener Spielraum (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 48).

Das Grundgesetz schreibt den Ländern kein bestimmtes Wahlsystem vor. Der Landesgesetzgeber ist bei der Wahl zwischen der Mehrheits- und der Verhältniswahl grundsätzlich frei. Es steht ihm auch zu, beide Wahlsysteme miteinander zu verbinden. Der weite Entscheidungsspielraum, den das Grundgesetz dem Gesetzgeber bei der Gestaltung des Wahlrechts einräumt, ist aber nicht unbeschränkt. Das Wahlrecht muss den Wahlrechtsgrundsätzen entsprechen. Der Gesetzgeber ist bei der Gestaltung des Wahlrechts gehalten, die Gleichheit der Wahl innerhalb des jeweiligen Wahlsystems zu wahren. Er muss, wenn er sich für ein Wahlsystem entschieden hat, die im Rahmen des jeweiligen Systems geltenden Maßstäbe der Wahlgleichheit beachten (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 70).

2. Die Grundsätze der Chancengleichheit sowie der Wahlgleichheit unterliegen keinem absoluten Differenzierungsverbot. Allerdings folgt aus ihrem formalen Charakter, dass bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen bleibt. Diese bedürfen daher zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten Grundes. Differenzierungen im Wahlrecht können durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Chancen- bzw. Wahlgleichheit die Waage halten kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. September 2017 – 2 BvC 46/14, BVerfGE 146, 327 = juris, Rn. 61, m. w. N., Urteil vom 30. Juli 2024 – 2 BvF 1/23 u. a., NJW 2024, 3201 = juris, Rn. 160; VerfGH NRW, Urteil vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, KommunalPraxis Wahlen 2020, 33 = juris, Rn. 161, Beschlüsse vom 30. Juni 2020 – VerfGH 76/20, NVwZ-RR 2020, 907 = juris, Rn. 50, und vom 7. Juli 2020 – VerfGH 88/20, KommunalPraxis Wahlen 2021, 45 = juris, Rn. 68).

Es ist indes nicht erforderlich, dass die Verfassung diese Zwecke zu verwirklichen gebietet. Vielmehr genügen in diesem Zusammenhang auch „zureichende“, „aus der Natur des Sachbereichs der Wahl der Volksvertretung sich ergebende Gründe“ (vgl. BVerfG, Urteil vom 10. April 1997 – 2 BvC 3/96, BVerfGE 95, 408 = juris, Rn. 44, m. w. N.). Hierzu zählt insbesondere die Verwirklichung der mit der Wahl verfolgten Ziele. Differenzierende Regelungen bzw. die getroffenen Maßnahmen müssen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein. Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich daher auch danach, mit welcher Intensität in das Recht auf Chancengleichheit eingegriffen wird. Gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien wird verstoßen, wenn mit der Regelung ein Ziel verfolgt wird, das bei der Ausgestaltung des Wahlrechts nicht verfolgt werden darf, oder wenn die Regelung nicht geeignet und erforderlich ist, um die mit der jeweiligen Wahl verfolgten Ziele zu erreichen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, KommunalPraxis Wahlen 2020, 33 = juris, Rn. 162; Beschlüsse vom 30. Juni 2020 – VerfGH 76/20, NVwZ-RR 2020, 907 = juris, Rn. 51, und vom 7. Juli

2020 – VerfGH 88/20, KommunalPraxis Wahlen 2021, 45 = juris, Rn. 69; BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 109 f., m. w. N.).

3. a) Die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen bei der Verhältniswahl verlangt nicht, dass sich – bei einer ex-post-Betrachtung – für jeden Wähler die ihm gewährleistete gleiche Erfolgchance auch als exakt „verhältnismäßiger“ Stimmerfolg realisiert haben muss. Bei jedem Sitzberechnungsverfahren bleiben zwangsläufig Reststimmen unberücksichtigt. Eine Auf- oder Abrundung zur nächsten ganzen Zahl von Sitzen ist danach unausweichliche Folge eines jeden Verteilungsverfahrens. Stehen verschiedene Berechnungssysteme zur Verfügung, von denen sich unter dem Gesichtspunkt der Wahlrechtsgleichheit keines als allein systemgerecht erweist, ist es der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, für welches Berechnungsverfahren er sich entscheidet. Die mit dem jeweiligen Verteilungsverfahren verbundenen systembedingten Differenzierungen im Erfolgswert der Stimmen sind grundsätzlich hinzunehmen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 51; BVerfG, Beschlüsse vom 24. November 1988 – 2 BvC 4/88, BVerfGE 79, 169 = juris, Rn. 6, und vom 8. September 1994 – 2 BvR 1484/94, NVwZ-RR 1995, 213 = juris, Rn. 9, BVerfG, Urteile vom 3. Juli 2008 – 2 BvC 1/07 u. a., BVerfGE 121, 266 = juris, Rn. 104, und vom 29. November 2023 – 2 BvF 1/21, BVerfGE 168, 71 = juris, Rn. 161).

b) Modifizierungen im Berechnungssystem sind zulässig, wenn sie sachlich gerechtfertigt sind. Eine Modifizierung, die ihrerseits zu einer Erfolgswertungleichheit führt, erweist sich danach als verfassungskonform, soweit sie darauf zielt, eine im Berechnungsverfahren angelegte, aber über das Normalmaß hinausgehende Ungleichgewichtigkeit zu beseitigen. In einem solchen Fall zweier unvermeidbarer Ungleichgewichtigkeiten bei der Sitzverteilung ist es der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, für welche der beiden er sich entscheidet (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08, OVGE 51, 289 = juris,

Rn. 53; BVerfG, Beschluss vom 8. September 1994 – 2 BvR 1484/94, NVwZ-RR 1995, 213 = juris, Rn. 9; BVerwG, Urteil vom 29. November 1991 – 7 C 13.91, NVwZ 1992, 488 = juris, Rn. 10).

Im Übrigen ist eine Modifizierung des Berechnungsverfahrens, die eine (zusätzliche) Erfolgswertungleichheit bewirkt, verfassungsrechtlich unbedenklich, wenn dafür ein „zwingender“ Grund vorliegt. Hierzu zählt insbesondere die Verwirklichung der mit der Wahl verfolgten Ziele. Dazu gehören die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorganges bei der politischen Willensbildung des Volkes und die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 49, 54). Auf Grund der besonders engen Grenzen, die dem Gesetzgeber bei der Beschränkung der Chancen- und Wahlgleichheit gezogen sind, unterliegt die Ausgestaltung von Wahlrechtsbestimmungen, die eine Zugangshürde für die Sitzverteilung nach dem Verhältnisausgleich begründen, generell einem Rechtfertigungsbedürfnis. Dementsprechend erstreckt sich das Erfordernis eines Rechtfertigungsgrundes nicht nur auf den Einsatz einer klassischen Sperrklausel, sondern gilt gleichermaßen für sonstige Regelungen im Sitzzuteilungsverfahren, die die Berücksichtigung einer Partei oder Wählergruppe beim Verhältnisausgleich von dem Erreichen eines Quorums der abgegebenen Wählerstimmen abhängig machen (vgl. VerfGH NRW, a. a. O., Rn. 54, m. w. N.).

4. Es ist grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, die Verwirklichung der mit der Wahl verfolgten Ziele mit dem Gebot der Chancengleichheit politischer Parteien und der Wahlgleichheit zum Ausgleich zu bringen. Der Verfassungsgerichtshof hat diesen Spielraum zu achten. Er kann insbesondere nicht die Aufgabe des Gesetzgebers im Gesetzgebungsverfahren übernehmen und alle zur diesbezüglichen Überprüfung relevanten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte selbst ermitteln und gegeneinander abwägen (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 6. Juli 1999 – VerfGH 14/98 u. a., OVGE 47, 304 = juris, Rn. 65, 86, vom 16. Dezember 2008

– VerfGH 12/08, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 55, vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 95, und vom 20. Dezember 2019 – VerfGH 35/19, DVBl. 2020, 1084 = juris, Rn. 120; BVerfG, Urteile vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 124, vom 9. November 2011 – 2 BvC 4/10 u. a., BVerfGE 129, 300 = juris, Rn. 91, und vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 u. a., BVerfGE 135, 259 = juris, Rn. 59). Die Ausgestaltung des Wahlrechts unterliegt allerdings einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 56, m. w. N.).

5. Dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen verbleibt und an die Prüfung, ob eine solche gerechtfertigt ist, ein strenger Maßstab anzulegen ist, hat das Bundesverfassungsgericht auch in seiner aktuellen Rechtsprechung hervorgehoben. Demnach darf der Gesetzgeber Differenzierungen (nach wie vor) nur vornehmen, wenn sie durch einen besonderen, sachlich legitimierten Grund gerechtfertigt sind und dieser Grund der Wahlgleichheit die Waage halten kann (vgl. BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2024 – 2 BvF 1/23 u. a., NJW 2024, 3201 = juris, Rn. 160). Im Übrigen nimmt das Bundesverfassungsgericht regelmäßig eine hohe Kontrollintensität für gesetzliche Regelungen des Wahlrechts an, die sich auf die Gleichheit der Wahl auswirken, weil bei Regelungen, die das politische Konkurrenzverhältnis betreffen, die Gefahr besteht, dass die Parlamentsmehrheit sich bei der Ausgestaltung solcher Regelungen vom Ziel des eigenen Machterhalts lenken lässt, mithin gleichsam „in eigener Sache“ entscheidet (vgl. BVerfG, a. a. O., Rn. 158, m. w. N.). Nichts anderes gilt für landesverfassungsändernde Sperrklauseln bei Kommunalwahlen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 90 f.). Die den verfassungsändernden Gesetzgeber hier treffende Pflicht zur Rechtfertigung von Beeinträchtigungen der im Verhältniswahlrecht grundsätzlich gebotenen Erfolgswertgleichheit aller Stimmen (vgl. VerfGH NRW, a. a. O., Rn. 91) gilt für den einfachen Gesetzgeber erst Recht.

II.

Gemessen daran ist der mit der Regelung in § 33 Abs. 2 KWahlG NRW vorgesehene Systemwechsel bei der Sitzzuteilung mit dem Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit sowohl im politischen Wettbewerb als auch hinsichtlich der Gleichheit der Wahl nicht vereinbar, weil er sachlich nicht gerechtfertigt ist.

Der Landesgesetzgeber kann sich nicht auf seine Gestaltungsfreiheit berufen, denn diese ist hier durch die vorgenannte Rechtfertigungslast eingeschränkt. Dieser ist der Landesgesetzgeber nicht nachgekommen. Die hier in Rede stehende Modifizierung führt zu einer (zusätzlichen) Erfolgswertungleichheit, zielt aber nicht darauf, eine im bisherigen Berechnungsverfahren angelegte, aber über das Normalmaß hinausgehende Ungleichgewichtigkeit zu beseitigen (dazu 1.). Diese (zusätzliche) Erfolgswertungleichheit ist auch nicht deshalb verfassungsrechtlich unbedenklich, weil dafür ein „zwingender“ Grund vorliegen würde (dazu 2.).

1. Der Systemwechsel bei der Sitzverteilung hin zum sog. Rock-Verfahren führt seinerseits zu einer (zusätzlichen) Erfolgswertungleichheit (dazu a)). Dieser zielt aber nicht darauf ab, eine über das Normalmaß hinausgehende Ungleichgewichtigkeit zu beseitigen (dazu b)).

a) Das Rock-Verfahren führt seinerseits zu einer (zusätzlichen) Erfolgswertungleichheit.

Neben der vom Urheber des Verfahrens selbst eingeräumten Erhöhung der faktischen Sperrwirkung rechtfertigen die im Verfahren vorgelegten und nicht durchgreifend in Zweifel gezogenen mathematischen Berechnungen die Annahme, dass die Neuregelung kleinere Parteien systematisch benachteiligt, indem sie Aufrundungsgewinne allein den großen Parteien zuweist und Abkehr nimmt von dem zuvor allgemein als ausgewogen beschriebenen System, bei dem es mehr oder we-

niger zufallsabhängig war, ob eine Partei „Rundungsglück“ oder „Rundungspech“ erlitten hat.

(aa) Das neu eingeführte Verfahren greift im ersten Berechnungsschritt bei der Zuteilung des abgerundeten Idealanspruchs auf das etablierte Verfahren nach Hare/Niemeyer zurück und will im zweiten Schritt nach der Gesetzesbegründung bei den dann noch zu vergebenden Restsitzen „nach dem größten prozentualen Rest“ Anlehnung an das Verfahren nach d`Hondt nehmen, weil der maßgebliche Divisor der jeweilige aufgerundete Idealanspruch sei. Der Antragsgegner selbst beschreibt die Restsitzvergabe nach Hare/Niemeyer sowie Rock wie folgt: Sie werden nach beiden Verfahren in Abhängigkeit von der Größe der Restwerte vergeben. Die Neuregelung wählt dafür das Kriterium des „größten prozentualen Restes“, den man auch als „größten relativen Rest“ oder „größten relativen Abstand“ bezeichnen könnte, während das Verfahren nach Hare/Niemeyer auf die absolute Größe der Restwerte abstellt. Die Neuregelung verteilt die Restsitze so, dass der relative Abstand und nicht – wie beim Verfahren nach Hare/Niemeyer – der absolute Abstand zwischen Idealanspruch und tatsächlichen Sitzen minimiert wird. Demnach soll die Formel wie folgt lauten:

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

(bb) Auf der Grundlage der in dem Verfahren vorgelegten mathematischen Begutachtungen, unter anderem von Pukelsheim und Behnke/Oelbermann, gibt es hinreichende Anhaltspunkte dafür, dass das neuartige Zuteilungssystem zu einer systematischen Verschlechterung der Erfolgswertgleichheit der Stimmen zu Lasten kleiner Parteien führt. Die Neuregelung bewirke nach den vorgelegten Rechenbeispielen anhand verschiedener Modellierungen ebenso wie vergangener realer

kommunaler Wahlergebnisse nach Auffassung der Mathematiker eine spürbare Zunahme des Umfangs der Abweichungen vom idealen Stimmgewicht, weshalb die Erfolgswertungleichheit steige.

(1) Pukelsheim führt insoweit im Einzelnen aus, dass das neue Rock-Verfahren zu einer Ungleichbehandlung führe, wodurch die Chancen, an der Zuteilung der Restsitze zu partizipieren, für stärkere Parteien steigen und für schwächere Parteien sinken würden. Es bestehe danach eine typische Transferrichtung von schwachen zu starken Parteien, die anhand verschiedener Fälle veranschaulicht wird. Im Extremfall erhalte eine (starke) Partei A mit Idealanspruch 19,1 und großem Absolutgewinn 0,9 eher einen Restsitz als eine (schwache) Partei Z mit Idealanspruch 1,9 und kleinem Absolutgewinn 0,1, weil der von ihm so bezeichnete „Gewinn-Index“ von A kleiner sei als der von Z: $0,9 / 20 = 0,045 < 0,1 / 2 = 0,05$ (Gutachten, S. 5). Darüber hinaus weise die neue Zuteilungsmethode – wie alle Quotenverfahren, jedoch anders als die Vorgängerregelung – den strukturellen Nachteil auf, dass sie – unstreitig – Gegenläufigkeiten ausgesetzt ist: Es gibt mit diesem Verfahren Fälle, in denen bei einem Aufwuchs der verfügbaren Sitze eine Partei einen Sitz verliert und solche, bei denen eine Partei einen Sitz mehr bekommt, obwohl sie Stimmen verliert und alle anderen Parteien Stimmen dazugewinnen. Schließlich gibt es mit dieser Zuteilungsmethode Fälle, in denen ein Sitz von einer Partei zu einer anderen wandert, nur weil eine Kleinstpartei hinzutritt, die sowieso keinen Sitz bekommt (Gutachten, S. 6). Nach alledem bilde die Neuregelung den Wählerwillen in einer Wahl nach den Ausführungen in dem mathematischen Gutachten von Pukelsheim weniger gut ab als die Vorgängerregelung und sei dieser mit Blick auf die Erreichung von Erfolgswertgleichheit nachgeordnet (Gutachten, S. 7).

(2) In Übereinstimmung hiermit nehmen auch Behnke/Oelbermann in ihrer mathematischen Ausarbeitung ausführlich begründet an, dass das neue Zuteilungsverfahren die Erfolgswertgleichheit schlechter verwirkliche als die Vorgängerregelung. Untersuche man die Auswirkungen des Rock-Verfahrens unter dem Gesichtspunkt

der Erfolgswertgleichheit, so stelle sich heraus, dass dieses Sitzzuteilungsverfahren im Vergleich zur Vorgängerregelung sowohl anhand von Simulationen als auch bei Anwendung auf die realen Kommunalwahlergebnisse des Jahres 2020 zu einer Verringerung der Erfolgswertgleichheit führe (Gutachten, S. 51 ff.). Sämtliche gängigen Methoden zur Bemessung des Ausmaßes der Abweichungen im Hinblick auf die Gleichheit der Erfolgswerte im Verhältnis der Neuregelung zu dem vorherigen Zuteilungsverfahren führten demnach zu ähnlichen oder sogar genau gleichen Ergebnissen, nämlich, dass das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers – selbst in dem von dem Schöpfer des neuen Verfahrens in dessen Exposé herangezogenen Beispiel – der Gleichheit der Erfolgswerte näherkomme. Dies sei die mathematisch zwingende Folge daraus, dass die bisherige Regelung die Sitze systematisch so verteilt habe, dass die Differenz der Erfolgswerte minimiert worden sei. Die Verzerrung zu Gunsten der großen Partei sei bei dem neuen Verfahren bei den Simulationen ungefähr sechsmal so groß wie bei der Vorgängerregelung gewesen (Gutachten, S. 32 f.). Zusammenfassend seien die Abweichungen der Erfolgswerte der großen zur kleinen Partei bei der Neuregelung in der Summe und damit auch im Durchschnitt deutlich größer als bei der Vorgängerregelung und eindeutig verzerrt zu Gunsten der großen Partei. Dies lasse sich auch konzeptionell angesichts des Minimums des „prozentualen Rests“ als einer Art „Sockelbetrag“ erklären, der einer großen Partei gegenüber einer kleinen Partei regelmäßig einen unschlagbaren Vorteil hinsichtlich der Zuteilung eines Restsitzes biete (vgl. näher Gutachten, S. 7 ff., mit weiteren Beispielen).

(3) Soweit der Antragsgegner die Berechnungen dieser Gutachten zwar nicht grundlegend in Zweifel zieht, er jedoch eine abweichende Einordnung der Auswirkungen des Verfahrenswechsels vornimmt, genügt dies letztlich nicht, um die Annahme von durch die Verfahrensneuschöpfung hinzugetretenen Ungleichgewichtigkeiten zu entkräften.

(a) Auch wenn die Wahlen in jeder einzelnen Kommune rechtlich selbstständig sind, bedarf es für die Ermittlung der generellen Wirkungen einer Zuteilungsmethode zwangsläufig vergleichender Betrachtungen. Nur so lässt sich ermitteln, ob sich die Abweichungen zwischen zugeteilter Sitzzahl und jeweiligem Idealanspruch bei wiederholter Anwendung des Sitzzuteilungsverfahrens auf unterschiedliche Stimmenergebnisse ausgleichen oder aber umgekehrt zu einer systematischen Begünstigung größerer Parteien führen. Eine entsprechende Notwendigkeit folgt bereits daraus, dass das Berechnungsverfahren auf viele Gemeinden und auch in künftigen Wahlen anzuwenden ist. Eine erforderliche vergleichende Betrachtung unterlässt der Antragsgegner indes vollständig.

(b) Im Kern räumt der Antragsgegner im Übrigen selbst ein, dass die Neuregelung im Rahmen der Restsitzvergabe „unter einem Aspekt“ größeren Parteien günstigere Chancen auf die Zuteilung eines Restsitzes verschaffen könne, weil bei Bruchresten verschiedener Parteien, die bei absoluter Betrachtung gleich groß seien, ihr relativer Restwert bei größeren Parteien höher sei als bei kleineren Parteien, wodurch die faktische Sperrwirkung erhöht werde.

(c) Dem lässt sich auch nicht entscheidend entgegenhalten, ob eine Partei „groß“ oder „klein“ sei und sie demnach von der Neuregelung gegebenenfalls profitiere, könne von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich zu beurteilen sein. Der Gesetzgeber darf sich bei seiner Einschätzung und Bewertung nicht von abstrakt konstruierten Fallgestaltungen leiten lassen. Er muss sich vielmehr an der politischen Wirklichkeit orientieren (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08, OVG 51, 289 = juris, Rn. 50). Demnach hätten aber bei der Anwendung der Neuregelung auf die letzten Kommunalwahlen allein die das Gesetz unterstützenden größeren Parteien Stimmzugewinne verzeichnet und dahingegen sämtliche kleinen Parteien gravierende Stimmverluste erlitten.

b) Das bisherige, etablierte Zuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers schafft keine über das Normalmaß hinausgehende Ungleichgewichtigkeit. Eine Konkretisierung des Maßstabs des „Normalmaßes“ hat der Verfassungsgerichtshof bislang nicht vorgenommen. Davon kann auch hier abgesehen werden, weil das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers allgemein und hier auch keinen Zweifeln unterliegend als besonders gleichgewichtig anerkannt ist

aa) Der Landesgesetzgeber selbst ist bei der Einführung dieses Verfahrens im Jahre 2007 davon ausgegangen, dass das Verfahren durch die „Mittelung“ der Zahlenbruchteile allen Parteien und Wählergruppen grundsätzlich gleichermaßen Vor- und Nachteile bringt und es in denkbaren Grenzfällen zu einer höheren Verteilungsgerechtigkeit als das ebenfalls etablierte Verfahren nach Hare/Niemeyer führt (LT-Drs. 14/3977, S. 44). Zusammenfassend heißt es in der seinerzeitigen Gesetzesbegründung, dass das Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers anerkanntermaßen zu einer noch besser austarierten Verteilung der Sitze führt (LT-Drs. 14/3977, S. 37).

bb) Dieser Befund entspricht allgemeiner Auffassung in der Wahlmathematik. Dort ist grundsätzlich anerkannt, dass das Verfahren nach Sainte Laguë/Schepers der Gleichheit der Wahl am besten gerecht wird, weil es die Gleichheit des Erfolgswerts der von den Wählern abgegebenen Stimmen optimal – wenngleich nicht perfekt – verwirklicht (Pukelsheim, ZfP 47, 239, 246 f., 272; ders., DÖV 2004, 405, 409 f.; ders., DVBl. 2008, 889, 891; Grabmeier, BayVBl. 2016, 761, 766, jeweils m. w. N.).

cc) Das übrige juristische Schrifttum nimmt ebenfalls vielfach an, nur das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers garantiere eine erfolgswertoptimale Mandatszuteilung und sei deshalb vorzugswürdig (vgl. nur Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 35; Morlok, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 110; Meyer, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2003,

Band III, § 46 Rn. 55; Rauber, NVwZ 2014, 626 ff.; Thomsen, DVBl. 2024, 1126, 1132; vgl. auch VerfGH SL, Urteil vom 18. März 2013 – Lv 12/12, juris, Rn. 48).

dd) Schließlich wurde auch im hiesigen Gesetzgebungsverfahren zur Einführung der streitgegenständlichen Neuregelung im Rahmen der Sachverständigenanhörung hervorgehoben, dass das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers im Vergleich zu den übrigen etablierten Zuteilungsmethoden nach d'Hondt und Hare/Niemeyer die geringsten Verzerrungen aufweise und die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen mathematisch optimal erfülle (vgl. Ogorek, Stellungnahme 18/1510 vom 30. Mai 2024, S. 30 f.). Dabei wurde in Erinnerung gerufen, dass auch der Bundesgesetzgeber diese Zuteilungsmethode sowohl hinsichtlich der Besetzung der Ausschüsse des Deutschen Bundestags seit 1980 als auch der Besetzung des Plenums bei Bundestagswahlen seit 2008 und nicht zuletzt der deutschen Abgeordnetenmandate im Europaparlament verwende. Insgesamt wurde festgehalten, dass es bei dem Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers zu keiner tendenziellen Bevorzugung großer oder kleiner Parteien komme, sodass dieses Verfahren im Vergleich zu den übrigen bekannten Berechnungsverfahren die größte Parteigrößen-Neutralität aufweise. Darüber hinaus vermeide es weitere Nachteile anderer Zuteilungsverfahren, namentlich Paradoxien sowie logische Sprünge, so dass es Konsistenz und Kohärenz gewährleiste und das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers in der Folge wiederholt als der „bestmögliche Kompromiss“ umschrieben worden sei (vgl. Ogorek, a. a. O., S. 31 f.).

ee) Für die Annahme der in der Gesetzesbegründung für den Verfahrenswechsel herangezogenen angeblichen extremen Verzerrungen der Sitzzuteilung zu Gunsten kleiner Parteien und die Beseitigung überproportionaler Rundungsgewinne fehlt es bereits an einer ausreichenden Tatsachengrundlage. Soweit der Antragsgegner diesbezüglich einzelne Fälle bei den vergangenen Kommunalwahlen aufflistet, in denen es zu Aufrundungsgewinnen einzelner Parteien mit einem Idealan-

spruch von unter 0,75 gekommen ist, vermag dies allein den Verfahrenswechsel nicht zu rechtfertigen.

(1) Bei der Verhältniswahl entspricht der Erfolgswert einer Wahlstimme dem Quotientenwert aus der Division der Sitzzahl einer Partei durch die Zweitstimmen für diese Partei, wobei Abweichungen dieses Wertes unbeachtlich sind, wenn sie als Rundungswerte unausweichliche Folge des Berechnungsverfahrens sind (vgl. BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2024 – 2 BvF 1/23 u. a., NJW 2024, 3201 = juris, Rn. 149). Ausschlaggebend ist das Maß, in dem sich ein Sitzzuteilungsverfahren der Erfolgswertgleichheit annähert, nicht hingegen, vereinzelte Rundungsgewinne im Verhältnis zu den bereits in der Hauptzuteilung gewonnenen Sitzen zu minimieren, sondern einen gleichen Einfluss der Wählerstimmen auf die Zusammensetzung des Parlaments zu sichern. Ferner ist es beim Divisorverfahren mit Standardrundung systemkonform, auch im Falle eines einzigen Sitzes Zahlenreste ab 0,5 und kleiner als 1,0 für die Sitzzuteilung zu berücksichtigen (vgl. VerfGH NRW, Urteil vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 64).

(2) Des Weiteren lässt die Gesetzesbegründung außer Acht, dass den möglichen Aufrundungsgewinnen beim Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers ebenso wahrscheinliche Abrundungsgewinne gegenüberstehen. Ansonsten würde das Verfahren nicht gemeinhin – wie ausgeführt – als erfolgswertoptimal und neutral in Bezug auf die Parteigröße beschrieben. Die abweichende Betrachtung ist daher einseitig und verkürzend.

(3) Darüber hinaus geht die Neuregelung aber auch über das in der Gesetzesbegründung benannte Ziel hinaus, soweit sie Wirkungen nicht nur zu Lasten von Parteien und Wählergruppen entfaltet, die einen Idealanspruch von weniger als einen Sitz aufweisen, sondern auch darüber hinaus.

(4) Schließlich besteht bei den mathematischen Gutachtern Einigkeit, dass eine „Verzerrung“ überhaupt nur vorliegt, wenn eine bestimmte Abweichung über eine Vielzahl von Zuteilungen vorkommt und sich die Abweichungen nach oben und nach unten im Mittel nicht ausgleichen. Derartiges zeigt weder die Gesetzesbegründung auf noch hat der Antragsgegner solches im Verfahren näher dargelegt. Soweit in der Gesetzesbegründung allein Einzelfälle eines sogenannten Sitzexzesses – Abweichungen von der Erfolgswertgleichheit oder dem Idealanspruch im Einzelfall – adressiert werden, belegt dies keinen Vorzug oder Nachteil eines Sitzzuteilungsverfahrens.

2. Die (zusätzliche) Erfolgswertungleichheit des modifizierten Sitzzuteilungsverfahrens ist auch nicht deshalb verfassungsrechtlich unbedenklich, weil dafür ein „zwingender“ Grund vorliegen würde. In Anbetracht des strengen Prüfungsmaßstabes liegen (über das Vorstehende hinaus) keine solchen Gründe vor, die die Einführung des neuen Sitzzuteilungsverfahrens rechtfertigen würden.

a) Das vom Gesetzgeber erklärte Ziel, durch die Verhinderung angeblicher extremer Verzerrungen der Sitzzuteilung zu Gunsten kleiner Parteien und der Beseitigung überproportionaler Rundungsgewinne die Erfolgswertgleichheit der Stimmen gegenüber dem bisher angewandten Divisorverfahren mit Standardrundung zu verbessern, kommt zwar wegen der angestrebten (optimalen) Verwirklichung der mit der Wahl verfolgten Ziele als ein rechtfertigender „zwingender“ Grund an sich in Betracht. Wie unter 1. ausgeführt, wurde aber entgegen der bekundeten Absicht keine Verbesserung der Erfolgswertgleichheit bewirkt, sondern eine neue (zusätzliche) Erfolgswertungleichheit verursacht.

b) Die vom Antragsgegner im Verfahren als weiteres Argument herangezogene bessere Verständlichkeit der Neuregelung stellt ebenfalls keinen die Verursachung einer (zusätzlichen) Erfolgswertungleichheit rechtfertigenden „zwingenden“ Grund dar.

Es bedarf insoweit lediglich das Maß an Bestimmtheit und Klarheit, welches nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Auch das Bundesverfassungsgericht erachtet es als hinnehmbar, wenn eine Norm zur Ergebnisermittlung so gefasst ist, dass die damit betrauten Wahlorgane sie bei methodengerechter Auslegung ordnungsgemäß anwenden, wahlberechtigte Bürgerinnen und Bürger sie aber in der Regel nicht allein aufgrund des Normtextes, sondern erst unter Zuhilfenahme weiterer Informationsquellen im Einzelnen erfassen können. In dem Wahlsystem ist ein gewisses Maß an Komplexität des Sitzzuteilungsverfahrens nicht zu vermeiden (vgl. BVerfG, Urteil vom 29. November 2023 – 2 BvF 1/21, BVerfGE 168, 71 = juris, Rn. 151 ff.). Die Abkehr von dem etablierten, in der Bevölkerung akzeptierten und über viele Jahre problemlos praktizierten Zuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers kann demnach hierauf nicht maßgeblich gestützt werden.

c) Anderweitige Gründe für den Wechsel sind der Gesetzesbegründung nicht zu entnehmen und werden auch vom Antragsgegner im Verfahren nicht geltend gemacht. Dass die Abkehr von dem bewährten System nach Sainte-Laguë/Schepers etwa zur Sicherung der Handlungsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung, zur Abwehr einer drohenden Funktionsstörung oder zur Verhinderung der Funktionsunfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane erforderlich wäre (vgl. nur VerfGH NRW, Urteil vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 69 ff.), behauptet der Antragsgegner selbst nicht und hierfür fehlt auch jegliche Tatsachengrundlage.

D.

Das Verfahren ist gemäß § 63 Abs. 1 VerfGHG kostenfrei. Gemäß § 63 Abs. 5 VerfGHG ist die Anordnung gerechtfertigt, dass der Antragstellerin die notwendigen Auslagen zu erstatten sind. Sie hat durch ihren Antrag zur Klärung einer wesentlichen verfassungsrechtlichen Frage beigetragen. Sie kann nicht wie der An-

tragsgegner, und wie es in der Regel bei Organstreitverfahren der Fall ist, die für die Führung des Rechtsstreits erforderlichen Aufwendungen aus Mitteln öffentlicher Haushalte bestreiten (vgl. VerfGH NRW, Urteile vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08, OVGE 51, 289 = juris, Rn. 80, und vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NWVBl. 2018, 147 = juris, Rn. 152).

Prof. Dr. Dauner-Lieb ist
krankheitsbedingt an der
Leistung der Unterschrift
verhindert

Prof. Dr. Heusch

Dr. Gilberg

Prof. Dr. Heusch

Prof. Dr. Grzeszick

Dr. Nedden-Boeger

Dr. Röhl

Prof. Dr. Wieland

Abweichende Meinung des Vizepräsidenten Prof. Dr. Heusch sowie der Richter Prof. Dr. Grzeszick und Dr. Nedden-Boeger

Wir können die Entscheidung der das Urteil tragenden Mehrheit weder in der Begründung noch im Ergebnis mittragen. Die Entscheidung des Landesgesetzgebers zur Einführung des neuen Sitzzuteilungsverfahrens ist mit der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen vereinbar, insbesondere auch mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl.

1. Der Grundsatz der Wahlgleichheit aus Art. 78 Abs. 1 Satz 2 LV wirkt sich im Mehrheitswahlsystem so aus, dass jeder Wähler mit seiner Stimme den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der Vertretung haben soll. Ziel des Verhältniswahlsystems ist es, dass alle Parteien und Wählervereinigungen in einem möglichst den Stimmenzahlen angenäherten Verhältnis in dem zu wählenden Organ vertreten sind. Zur Zählwertgleichheit tritt daher im Verhältniswahlrecht die Erfolgswertgleichheit hinzu.

Bei jedem Sitzberechnungsverfahren bleiben allerdings zwangsläufig Reststimmen zu berücksichtigen. Eine Auf- oder Abrundung zur nächsten ganzen Zahl von Sitzen ist dann unausweichliche Folge eines jeden Verteilungsverfahrens. Stehen verschiedene Verteilungsverfahren zur Verfügung, die jeweils zu unvermeidbaren Ungleichgewichtigkeiten bei der Sitzverteilung führen, und erweist sich unter dem Gesichtspunkt der Wahlrechtsgleichheit keines der Verfahren als allein möglichst proporzwahrend, ist es deshalb der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, für welches Berechnungsverfahren er sich entscheidet (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. September 1994 – 2 BvR 1484/94, NVwZ-RR 1995, 213 = juris, Rn. 9; BVerwG, Urteil vom 29. November 1991 – 7 C 13.91, NVwZ 1992, 488 = juris, Rn. 10; VerfGH NRW, Urteil vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08, OVG 51, 289 = juris, Rn. 53).

2. An diesem Maßstab gemessen bewegt die Neuregelung sich im Rahmen verfassungsrechtlich zulässiger Gestaltungen.

Das zuvor geltende Zuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers führte bei Kommunalwahlen im Land dazu, dass nach Stimmenzahl kleine Parteien regelmäßig relativ überproportionale Rundungsgewinne erzielen konnten. Dieser Effekt entstand, weil bei der Zuteilung nach Sainte-Laguë/Schepers diejenige Partei den Sitz erhält, deren Reststimmenzahl den geringsten relativen Abstand zu der idealerweise für einen ganzen Sitz nötigen Stimmenzahl hat. Bei dieser Betrachtung wird nicht berücksichtigt, dass der so zugeteilte Sitz sich bei kleinen Parteien deutlich stärker stimmungsgewichtssteigernd auswirkt als bei großen Parteien, weshalb kleine Parteien überproportionale Rundungsgewinne erzielen können.

Dass dieser Effekt tatsächlich und in erheblichem Umfang auftrat, wurde vom Antragsgegner sowohl durch abstrakte Berechnungen als auch durch Beispiele umfassend und substantiiert belegt. Unter anderem wurde anhand der Ergebnisse der Kommunalwahlen des Jahres 2020 nachvollziehbar dargelegt, dass in einer erheblichen Zahl von Fällen die Zuteilung eines Sitzes bei einem Idealanspruch von unter 0,75 erfolgte, und dass Erfolgswerte für einzelne Parteien oder Wählergruppen von bis zu 198 % auftraten. Diese Angaben sind im Laufe des Verfahrens von keiner Seite in Zweifel gezogen worden. Der Ansicht der entscheidungstragenden Mehrheit, dass dem Ziel des Gesetzes eine ausreichende Tatsachengrundlage fehle, kann daher nicht gefolgt werden.

Bei Landtags- und Bundestagswahlen, für die das Zuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers weithin anerkannt ist, können überproportionale Rundungsgewinne solchen Ausmaßes von vornherein aufgrund der Sperrklauseln von 5 % nicht eintreten.

Das neue Zuteilungsverfahren vermeidet die bei Kommunalwahlen bislang regelmäßig auftretenden relativ überproportionalen Rundungsgewinne kleiner Parteien. Dies wird erreicht, indem die Reststimmenverwertung auf das für die Verhältniswahl maßgebliche Verhältnis zwischen Gesamtstimmen und Gesamtsitzen einer Partei ausgerichtet wird. Dadurch wird die mit der Ausgestaltung der Reststimmenverteilung nach Sainte-Laguë/Schepers einhergehende Erfolgswertungleichheit bei der Sitzzuteilung an kleine Parteien reduziert. Die vermeintliche „Benachteiligung“ kleinerer Parteien durch das neue Zuteilungsverfahren ist daher überwiegend nur eine Beseitigung der bisher zu ihren Gunsten bestehenden Ungleichheiten.

Damit werden zwar andere Ungleichheiten zulasten kleinerer Parteien bzw. zugunsten größerer Parteien in Kauf genommen, aber diese sind jedenfalls in der Gewichtung nicht gravierender als die erheblichen Ungleichheiten nach dem alten Zuteilungsverfahren. Es liegen insoweit unterschiedliche, aber jeweils unvermeidbare Ungleichgewichtigkeiten bei der Sitzverteilung vor, weshalb es der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen ist, für welches der beiden Zuteilungsverfahren er sich entscheidet. Die Neuregelung geht auch nicht über das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel hinaus, da die Änderungen in der Sitzzuteilung sämtlich dadurch bedingt sind, dass die überproportionalen Rundungsgewinne kleiner Parteien reduziert werden.

3. Der Verweis der entscheidungstragenden Mehrheit darauf, dass es nicht auf einzelne Rundungsgewinne ankomme, sondern auf das Maß, in dem sich ein Sitzzuteilungsverfahren der Erfolgswertgleichheit annähert, was durch einen generellen Vergleich ermittelt werden könne, und dass den Aufrundungsgewinnen beim Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers ebenso Abrundungsgewinne bzw. -verluste gegenüberstünden, überzeugt nicht.

Der Maßstab der Erfolgswertgleichheit der Wahl kann insbesondere nicht mit Durchschnittswerten, Summierungen oder Saldierungen abgebildet werden. Dem

steht entgegen, dass die Gleichheit mit Bezug auf die Wähler und Kandidaten des jeweils einzelnen Wahlvorgangs maßgeblich ist. Die Gleichheit der Wahl ist ein Individualrecht jedes einzelnen aktiv und passiv an einer Wahl Teilnehmenden. Der Grundsatz der gleichen Wahl ist so zu verstehen, dass in jedem Wahlgebiet den Wahlberechtigten das gleiche Stimmrecht eingeräumt wird (VerfGH NRW, Urteil vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16, NVwZ 2018, 159, 169, Rn. 125-127). Für die Erfolgswertgleichheit der Kommunalwahl sind deshalb die Gewichte der Stimmen der einzelnen Wähler der jeweiligen Kommunalwahl maßgeblich. Eine die einzelnen Kommunalwahlen übergreifende Betrachtung, die eine statistische Durchschnittsbetrachtung oder die Bildung von saldierten oder summierten Abweichungen vom idealen Stimmgewicht als maßgeblich ansieht, entspricht demnach nicht der Gleichheit der Wahl.

Aus diesem Grund gehen auch die Rekurse der entscheidungstragenden Mehrheit auf mathematische Darlegungen, nach denen das neue Sitzzuteilungsverfahren in der Summe bzw. im Durchschnitt zu größeren Abweichungen der Erfolgswerte zu Lasten kleiner Parteien führe und das neue Verfahren deshalb zugunsten der großen Parteien verzerrt sei, fehl. Die Bildung von statistischen Durchschnitten, Saldierungen oder Summen, aus denen dann „Verzerrungen“ im mathematischen Sinne gefolgert werden, löst sich vom rechtlichen Maßstab der individualrechtlich bezogenen Wahlrechtsgleichheit und entspricht nicht der Gleichheit der Wahl im Rechtssinne.

Der von der entscheidungstragenden Mehrheit in der Sache angenommene Maßstab weicht damit vom unter 1. dargestellten, in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts etablierten und über Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG den Landesgesetzgeber bindenden (BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 – 2 BvK 1/07 –, BVerfGE 120, 82 = juris, Rn. 95) Entscheidungsmaßstab ab. Damit wird die Frage einer Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 3 GG ausgelöst.

4. Dies gilt auch mit Blick auf die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur Reststimmeverwertung. Sowohl das Bundesverfassungsgericht als auch die Landesverfassungsgerichte haben wiederholt Sitzzuteilungsverfahren beurteilt. Dabei wurde ganz überwiegend hervorgehoben, dass weder mit dem Verfahren nach Hare/Niemeyer noch mit der Zuteilung nach d'Hondt eine absolute Gleichheit des Erfolgswertes der Stimmen zu erreichen sei, weshalb weder das Verfahren nach Hare/Niemeyer noch das Berechnungsverfahren nach d'Hondt prinzipiell „richtiger“ und damit zur Wahrung des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit allein genügend sei. Unter diesen Umständen sei es der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, für welches Sitzverteilungssystem er sich entscheiden wolle (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 22. Mai 1963 – 2 BvC 3/62, BVerfGE 16, 130 = juris, Rn. 38, vom 24. November 1988 – 2 BvC 4/88, BVerfGE 79, 169 = juris, Rn. 8, vom 20. Juli 1989 – 2 BvR 317/89, juris, Orientierungssatz 1, und vom 8. August 1994 – 2 BvR 1484/94, NVwZ-RR 1995, 213 = juris, Rn. 9, zur Wahl von Ausschüssen und Gremien des Bundestages Beschlüsse vom 17. September 1997 – 2 BvE 4/95, BVerfGE 96, 264 = juris, Rn. 78, und vom 28. Februar 2012 – 2 BvE 8/11, BVerfGE 130, 318 = juris, Rn. 129, für Bayern VerfGH BY Entscheidungen vom 15. Februar 1961 – Vf. 23-VII-60, VerfGHE BY 14, 17 [25], vom 26. Juli 1984 – Vf. 8-VII-83, BayVBI 1985, 115, vom 24. April 1992 – Vf. 5-V-92, VerfGHE BY 45, 54 = juris, Rn. 49, vom 26. Oktober 2009 – Vf. 16-VII-08, VerfGHE BY 62, 198 = juris, Rn. 31, und vom 1. Februar 2021 – Vf. 14-VII-19, BayVBI 2022, 445 = juris, Rn. 54, für Niedersachsen VerfGH NI, Beschluss vom 20. September 1977 – 1/77, NdsStGHE 1, 335 = juris, Rn. 98, für Baden-Württemberg VerfGH BW, Urteil vom 24. März 2003 – 3/01, VBIBW 2003, 275 = juris, Rn. 43, für Berlin VerfGH BE, Beschlüsse vom 21. Februar 2000 – 121/99, JR 2001, 497 = juris, Rn. 13, vom 17. Oktober 2006 – 152 A/06, juris, Rn. 9, und vom 8. März 2017 – 160/16, NVwZ-RR 2017, 633 = juris, Rn. 23, für Sachsen VerfGH SN, Beschluss vom 24. März 2021 – Vf. 28-V-20, juris, Rn. 15).

Zwar wird in wenigen Entscheidungen das Verfahren d'Hondt dahin kritisiert, dass es in der Tendenz größere Parteien begünstige, weshalb eine Sitzzuteilung nach den Verfahren Hare/Niemeyer oder Sainte-Laguë/Schepers gegenüber dem Höchstzahlverfahren d'Hondt vorzugswürdig sein könne (vgl. VerFGH SL, Urteil vom 18. März 2013 – LV 12/12, AS RP-SL 41, 389; VerFGH BY, NVwZ-RR 1993, 113 ff.).

Das vom Landesgesetzgeber neu eingeführte Sitzzuteilungsverfahren beruht aber nicht auf einer Zuteilung nach d'Hondt. Vielmehr folgt die Sitzzuteilung im Grundsatz dem Verfahren nach Hare/Niemeyer, dieses wird um einen verhältnismäßigen Restausgleich ergänzt. Damit orientiert sich die Sitzzuteilung an dem für die Verhältniswahl maßgeblichen Verhältnis zwischen Gesamtstimmen und Gesamtsitzen. Diesen maßgeblichen Bezugspunkt verkennt die entscheidungstragende Mehrheit, wenn sie bei der Verteilung der Restsitze isoliert nur das Verhältnis der Reststimmzahlen zueinander in den Blick nimmt.

Selbst wenn das neue Zuteilungsverfahren nicht völlig frei von Gegenläufigkeiten und Paradoxien wäre, was allein in einem der von den Antragstellern vorgelegten mathematischen Gutachten ohne nähere Substantiierung und ohne die nach der Rechtsprechung nötige Eingrenzung auf relevante Wirkungen im Sinne eines negativen Stimmgewichts behauptet worden ist, so wäre das Auftreten solcher Erscheinungen gegenüber dem in der Rechtsprechung anerkannten Verfahren nach Hare/Niemeyer zumindest effektiv minimiert (vgl. Ogorek, a. a. O., S. 55) und schon deshalb rechtlich unbedenklich.

5. Mit dem neuen Zuteilungsverfahren wird die Quotenbedingung optimal erfüllt und bezüglich der Restsitze der relative Abstand zwischen Idealanspruch und tatsächlichen Sitzen minimiert. Das führt im Ergebnis wenn auch nicht zu einer – bei Reststimmen ohnehin nicht zu erreichenden – absoluten, so doch zu einer recht

hohen Erfolgswertgleichheit der Stimmen. Es handelt sich in der Gesamtbetrachtung um ein verfassungsrechtlich unbedenkliches Berechnungssystem.

Prof. Dr. Heusch

Prof. Dr. Grzeszick

Dr. Nedden-Boeger