

**Leitsätze zum Urteil des Staatsgerichtshofs vom 28. Januar 2026**

**- P.St. 3013 -**

1. Die Wiedereinführung des Sitzzuteilungsverfahrens nach d'Hondt unter Abkehr von dem bislang geltenden Verfahren nach Hare/Niemeyer für hessische Kommunalwahlen ist aufgrund dessen systembedingter Verzerrungen zugunsten stimmenstarker Parteien und Wählervereinigungen verfassungswidrig.
2. Eine vom Gesetzgeber beabsichtigte Bevorzugung bestimmter Parteien mit dem Ziel der Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften mittels einer im Sitzzuteilungsverfahren angelegten systematischen Verzerrung verstößt gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit aus Art. 1 Abs. 1 HV und das Recht der Parteien auf Chancengleichheit aus Art. 1 Abs. 1 HV.
3. Der Gesetzgeber muss – auch unter Beachtung seines grundsätzlichen Gestaltungsspielraums – ein Sitzzuteilungsverfahren wählen, das die Neutralität gegenüber allen Parteien möglichst wahrt. Er darf im Vergleich zu einem bisher verwendeten Verfahren kein stärker verzerrendes und deshalb im Grunde überholtes Verfahren neu einführen bzw. hierzu zurückkehren.
4. Sitzzuteilungsverfahren haben das Ziel, grundsätzlich die bestmögliche Erfolgswertgleichheit zu gewährleisten. Durch sie erfolgt eine rechnerische Umsetzung von Stimmen in Mandate. Sitzzuteilungsverfahren sind insbesondere kein zulässiges Steuerungsinstrument zur Verhinderung einer „Zersplitterung“ der kommunalen Vertretungsorgane.

P.St. 3013



# **Staatsgerichtshof des Landes Hessen**

## **Urteil**

### **Im Namen des Volkes**

In dem Verfahren

zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit des Art. 3 Nr. 5 des Hessischen Gesetzes zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 1. April 2025 (Hess. GVBl. Nr. 24 vom 4. April 2025, S. 12 f.)

auf den Antrag

der Fraktion der FDP im Hessischen Landtag, vertreten durch deren Vorsitzende Wiebke Knell, MdL, und Dr. Stefan Naas, MdL, Hessischer Landtag, Schlossplatz 1-3, 65183 Wiesbaden,

Antragstellerin,

- Verfahrensbevollmächtigter:      (...) -

hat der Staatsgerichtshof des Landes Hessen  
aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 17. Dezember 2025  
durch seine Mitglieder

Präsident des Staatsgerichtshofs  
Präsident des Landessozialgerichts Dr. Wolf,

Vizepräsidentin des Staatsgerichtshofs  
Universitätsprofessorin Dr. Dr. h.c. Sacksofsky,

Richterin am Bundesgerichtshof Dr. Dauber,

Universitätsprofessor Dr. Detterbeck,

Rechtsanwalt Fachinger,

Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht Gasper,

Richter am Oberlandesgericht Liebermann,

Vorsitzende Richterin am Bundesarbeitsgericht Rachor,

Präsident des Landgerichts Richter,

Vorsitzender Richter am Verwaltungsgerichtshof Professor Wack,

Richterin am Landessozialgericht Dr. Wunder,

für Recht erkannt:

1. Art. 3 Nr. 5 des Hessischen Gesetzes zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 1. April 2025 (Hess. GVBl. Nr. 24 vom 4. April 2025, S. 12 f.) ist nichtig.
2. Gerichtskosten werden nicht erhoben. Der Antragstellerin sind ihre notwendigen Auslagen zu erstatten.

## Gliederung

|  | Rn.       |
|--|-----------|
| <b>A. Sachverhalt und Beteiligtenvorbringen .....</b>  | <b>1</b>  |
| <b>I. Rechtliche Grundlage.....</b>  | <b>2</b>  |
| 1. Änderung des § 22 Abs. 3 und 4 HessKWG.....   | 2         |
| 2. Gesetzesbegründung.....   | 5         |
| <b>II. Antragsschrift vom 16. Juli 2025 .....</b>  | <b>7</b>  |
| Antrag der Antragsteller .....   | 15        |
| <b>III. Schriftsatz der Landesregierung vom 13. Oktober 2025 .....</b>   | <b>16</b> |
| <b>IV. Schriftsatz der Landesanwältin vom 3. November 2025 .....</b>   | <b>25</b> |
| <b>V. Schriftsatz der Antragstellerin vom 19. November 2025.....</b>   | <b>31</b> |
| <b>VI. Schriftsatz der Landesregierung vom 2. Dezember 2025.....</b>   | <b>33</b> |
| <b>VII. Keine Stellungnahme des Landtags .....</b>   | <b>34</b> |
| <b>VIII. Mündliche Verhandlung vom 17. Dezember 2025.....</b>  | <b>35</b> |
| <b>B. Entscheidungsgründe.....</b>   | <b>36</b> |
| <b>I. Zulässigkeit.....</b>  | <b>37</b> |
| <b>II. Begründetheit.....</b>  | <b>39</b> |
| 1. Maßstab der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien.....  | 41        |
| a) Erfolgschancen- und Erfolgswertgleichheit.....  | 44        |
| b) Kein absolutes Differenzierungsverbot.....  | 52        |
| 2. Beeinträchtigung der Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien durch die Einführung des d'Hondtschen Verfahrens..... | 56        |
| a) Abweichungen vom idealen Erfolgswert.....   | 57        |
| b) Verzerrungen durch d'Hondt zugunsten größerer Parteien.....   | 58        |
| 3. Wahlauszählungsverfahren kein zulässiges Steuerungsinstrument.....  | 68        |
| 4. Kein Widerspruch zu bundes- und landesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung.....  | 71        |
| <b>III. Entscheidung .....</b>   | <b>74</b> |
| 1. Nichtigerklärung.....   | 74        |
| 2. Keine Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 3 GG .....  | 75        |
| <b>IV. Kosten.....</b>   | <b>77</b> |
| <b>Abweichende Meinung des Mitglieds des Staatsgerichtshofs Richter</b>  |           |

## Gründe:

### A.

- <sup>1</sup> Die Antragstellerin wendet sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen Art. 3 Nr. 5 des Hessischen Gesetzes zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften und zur Änderung communalrechtlicher Vorschriften vom 1. April 2025. Sie ist der Auffassung, das aufgrund dieser Norm in § 22 Abs. 3 und 4 des Hessischen Kommunalwahlgesetzes - HessKWG - wieder eingeführte d'Hondtsche Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen in Hessen verletze die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien und sonstigen Wählergruppen.

### I.

- <sup>2</sup> 1. Am 27. März 2025 nahm der Hessische Landtag mit den Stimmen der CDU- und SPD-Fraktion gegen die Stimmen der Antragstellerin und der Fraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und AfD sowie des fraktionslosen Abgeordneten Müger in dritter Lesung das Gesetz zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften und zur Änderung communalrechtlicher Vorschriften vom 1. April 2025 (GVBl. 2025 Nr. 24) an.

- Hessischer Landtag, 21. Wahlperiode, PlPr. 37, S. 2642 -

- <sup>3</sup> Das Gesetz wurde am 4. April 2025 verkündet und trat gemäß seines Art. 13 am Tag nach der Verkündung am 5. April 2025 in Kraft.

- <sup>4</sup> Nach Art. 3 Nr. 5 des Gesetzes wurden § 22 Abs. 3 und 4 HessKWG i.d.F. der Bekanntmachung vom 7. März 2005 (GVBl. I S. 197), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Dezember 2021 (GVBl. S. 871), wie folgt geändert:

„(3) Ist die Wahl nach den Grundsätzen der Verhältniswahl durchgeführt, so werden die Sitze nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren wie folgt auf die Wahlvorschläge verteilt: Die Stimmenzahlen, die für die einzelnen Wahlvorschläge festgestellt worden sind, werden nacheinander so lange durch 1, 2, 3, 4 usw. geteilt, bis so viele Höchstzahlen ermittelt sind, wie Sitze zu vergeben sind. Jedem Wahlvorschlag wird dabei der Reihe nach so oft ein Sitz zugeteilt, wie er jeweils die höchste Teilungszahl aufweist. Bei gleichem Anspruch mehrerer Wahlvorschläge auf einen Sitz fällt dieser dem Wahlvorschlag zu, dessen

in Betracht kommender Bewerber die größere Stimmenzahl aufweist. Ergibt sich für den letzten Sitz oder die letzten Sitze auch nach Maßgabe von Satz 3 ein gleicher Anspruch für eine größere Anzahl von Wahlvorschlägen, als Sitze zu vergeben sind, entscheidet das vom Wahlleiter zu ziehende Los.

(4) Erhält bei der Verteilung der Sitze nach Abs. 3 der Wahlvorschlag einer Partei oder Wählergruppe, auf den mehr als die Hälfte aller gültigen Stimmen entfallen ist, nicht mehr als die Hälfte der insgesamt zu vergebenden Sitze, wird ihm abweichend von Abs. 3 vorab ein Sitz zugeteilt; für die weiteren zu vergebenden Sitze ist Abs. 3 anzuwenden.“

- GVBI. 2025 Nr. 24, S. 12 f. -

<sup>5</sup> 2. Durch die Änderung des § 22 Abs. 3 HessKWG erfolgt die Sitzverteilung für Kommunalwahlen, die nach den Grundsätzen der Verhältniswahl durchgeführt werden, nicht mehr nach dem Hare/Niemeyer-Verfahren, sondern nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren. § 22 Abs. 4 HessKWG ergänzt dies um eine Mehrheitssicherungsklausel. Diese Umstellung von Hare/Niemeyer auf d'Hondt macht eine im Jahr 1980 erfolgte Umstellung des Sitzverteilungsverfahrens rückgängig. Mit der damaligen Kommunalrechtsreform hatte der Gesetzgeber mit Art. 3 Nr. 10 des Gesetzes zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 4. Juli 1980 (GVBI. I S. 219) das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren für Kommunalwahlen durch das Hare/Niemeyer-Verfahren ersetzt. Die Wiedereinführung von d'Hondt wird im Gesetzentwurf damit begründet, dass das Verfahren nach Hare/Niemeyer „zu einer erheblichen und sich fortwährend verstärkenden Zersplitterung der Kommunalvertretungen beigetragen“ habe. Es sei damit zu rechnen, dass die „Tendenz zur zunehmenden Zersplitterung der Kommunalvertretungen“ bestehen bleiben werde.

- LT-Drs. 21/1303, S. 33 f. -

<sup>6</sup> Die Gesetzesbegründung führt weiter aus:

„Die zunehmende Zersplitterung führt zu einer Beeinträchtigung oder zumindest starken Gefährdung der Handlungs- und Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretungen und Kreistage. Die Arbeit der Vertretungskörperschaften und auch der Verwaltung wird insbesondere durch die gestiegene Zahl von Einzelmandats-

trägerinnen und -trägern über Gebühr erschwert. Verfahrensgänge dauern länger, sind zeitaufwendiger und personalintensiver. Tagesordnungen und Sitzungen können sich in einem unvertretbaren Maß in die Länge ziehen. Dies erweist sich als erhebliche Beeinträchtigung einer konstruktiven politischen Arbeit und einer effektiven Wahrnehmung der den Kommunen obliegenden Aufgaben. Die Gemeindevertretung ist das oberste Organ der Gemeinde, trifft die wichtigen Entscheidungen und überwacht die gesamte Verwaltung (§ 9 Abs. 1 HGO). Vergleichbares gilt für den Kreistag (§ 8 HKO). Angesichts dieser grundsätzlichen, bedeutsamen und weitreichenden Entscheidungsbefugnisse auch für zunehmend komplexe Sachverhalte und Fragestellungen ist es erforderlich, dass die Sitzungen von kommunalen Vertretungsorganen stringent und ergebnisorientiert durchgeführt werden können. Dies gilt umso mehr angesichts der Tatsache, dass kommunale Mandatsträgerinnen und -träger ihre Aufgaben ehrenamtlich wahrnehmen.

Es erscheint ferner problematisch, wenn Kleinst- und Splitterparteien, die über einen nur geringen Rückhalt in der Wählerschaft verfügen, in die kommunalen Vertretungsorgane einziehen und dort als „Zünglein an der Waage“ einen im Verhältnis zu ihrer Stimmenzahl weit überproportionalen Einfluss erlangen bzw. in die Rolle der Mehrheitsbeschaffer oder -verhinderer gelangen können.

Vor diesem Hintergrund soll das Sitzzuteilungsverfahren auf das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren umgestellt werden. Das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren ist ein von der Rechtsprechung als verfassungsmäßig angesehenes Sitzzuteilungsverfahren (siehe z. B. BVerfG, Beschluss vom 24. November 1988, 2 BvC 4/88 und Beschluss vom 8. August 1994, 2 BvR 1484/94), das geeignet ist, einen Beitrag zur Verringerung der fortschreitenden Zersplitterung der kommunalen Vertretungskörperschaften zu leisten.“

- LT-Drs. 21/1303, S. 34 -

## II.

<sup>7</sup> Mit ihrem am 16. Juli 2025 beim Staatsgerichtshof eingegangenen Antrag wendet sich die Antragstellerin gegen Art. 3 Nr. 5 des Hessischen Gesetzes zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften und zur Änderung

kommunalrechtlicher Vorschriften vom 1. April 2025. Sie rügt, das aufgrund dieses Artikels bei hessischen Kommunalwahlen wieder eingeführte d'Hondtsche Sitzzuteilungsverfahren in § 22 Abs. 3 und 4 HessKWG verletze die Wahlgleichheit nach Art. 1 Abs. 1, 65, 70 Hessische Verfassung - HV - sowie die Chancengleichheit der Parteien und sonstigen Wählergruppen aus Art. 1 Abs. 1, 65, 70 HV.

- <sup>8</sup> 1. Die Antragstellerin ist der Ansicht, dass das Sitzzuteilungsverfahren nach d'Hondt systematisch die größeren Parteien bevorzuge und damit im Vergleich zum bisher genutzten Verfahren nach Hare/Niemeyer zu zusätzlichen Erfolgswertungleichheiten zu Lasten der kleinen Parteien und Wählervereinigungen führe. Die von verschiedenen Verfassungsgerichten vertretene These von der grundsätzlichen Gleichwertigkeit der Verfahren nach d'Hondt und nach Hare/Niemeyer sei nicht haltbar. Gleiches gelte für die Annahme, es sei der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, für welches System er sich entscheide, weil bei beiden Verfahren Reststimmen unberücksichtigt blieben. Diese Begründung lasse grundlegende Erkenntnisse der Wahlmathematik unberücksichtigt, aus denen sich bspw. ergebe, dass das Verfahren nach d'Hondt jenseits der Berücksichtigung von Reststimmen nicht nur größere Parteien systematisch bevorzuge, sondern auch sog. Überaufrundungen ermögliche und damit im Vergleich zum Verfahren nach Hare/Niemeyer eine erhebliche zusätzliche Erfolgswertungleichheit herbeiführe, die der Rechtfertigung bedürfe.
- <sup>9</sup> 2. Die Antragstellerin führt weiter aus, dass durch das d'Hondtsche Verfahren Wählerstimmen, die für kleine Parteien und Wählervereinigungen abgegeben werden, im Vergleich zu Stimmen, die für große Parteien und Wählervereinigungen abgegeben werden, von vornherein eine geringere Erfolgschance besäßen. Dies lasse sich anhand des mit der Antragsschrift vorgelegten wahlmathematischen Gutachtens von Univ.-Prof. (em.) Dr. A. vom 9. Juli 2025 durch eine vergleichende Anwendung auf die Ergebnisse der Kommunalwahlen in Hessen im Jahr 2021 bestätigen.
- <sup>10</sup> 3. Nach Auffassung der Antragstellerin ist der daraus resultierende Eingriff in die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Das in der Gesetzesbegründung zum Ausdruck kommende Ziel, bestimmte Parteien wie z.B. Splitterparteien aus den kommunalen Vertretungsorganen herauszuhalten, stelle bereits kein legitimes Ziel dar, das einen solchen Eingriff rechtfertigen könnte. Vielmehr folge aus der verfassungsrechtlichen Garantie der kommunalen

Selbstverwaltung, dass die Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten für die kommunalen Vertretungskörperschaften nach partikularen Zielen möglich sein müsse. Folglich sei gerade auch den Kandidaten ortsgebundener, lediglich kommunale Interessen verfolgender Wählergruppen eine chancengleiche Teilnahme an den Kommunalwahlen zu gewährleisten. Die Entscheidung darüber, welche Partei oder Wählergruppe die Interessen der Bürger am besten vertritt, obliege nicht dem Wahlgesetzgeber, sondern den Wählerinnen und Wählern.

<sup>11</sup> 4. Als besonderer, sachlich legitimierter Rechtfertigungsgrund komme allein die Sicherstellung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane in Betracht. Erforderlich sei jedoch eine mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane. Entgegen der Auffassung der Landesregierung im Gesetzesentwurf sei nicht erkennbar, dass die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane durch das bisherige Verfahren nach Hare/Niemeyer konkret gefährdet sei oder sich eine solche Gefährdung konkret abzeichne. Es fehlten nachvollziehbare empirische Angaben zu einer bereits bestehenden oder drohenden Beeinträchtigung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane und dazu, dass diese gerade durch kleine Fraktionen oder Einzelmandatsträger verursacht würden.

<sup>12</sup> 5. Darüber hinaus vertritt die Antragstellerin die Auffassung, bei kommunalen Vertretungsorganen seien an die Gefährdung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit als möglicher Rechtfertigungsgrund eines Eingriffs in die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien höhere Anforderungen zu stellen als bei Parlamenten im staatsrechtlichen Sinn wie dem Bundestag und den Landtagen. Dies liege insbesondere daran, dass sich deren jeweilige Funktionen maßgeblich voneinander unterschieden. Zudem seien für die Rechtfertigung eines Eingriffs in die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien auch deshalb erhöhte Anforderungen heranzuziehen, weil verschiedene, in der Gesetzesbegründung nicht berücksichtigte Regelungen der Hessischen Gemeindeordnung - HGO - und der Hessischen Landkreisordnung - HKO - bereits hinreichend sicherstellen würden, dass die kommunalen Vertretungsorgane ihre Kernfunktionen auch im Falle einer Zersplitterung erfüllen können.

<sup>13</sup> 6. Die Antragstellerin rügt, der Gesetzgeber sei insgesamt seiner Rechtfertigungs- bzw. Begründungslast nicht gerecht geworden. Diese treffe ihn im Falle eines derart gravierenden Eingriffs in die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien sowie angesichts der Tatsache, dass die Gefahr bestehe, dass die Parteien im Landtag im eigenen Interesse agieren, in erhöhtem Maße. Vorliegend fehle es an nachvollziehbaren empirischen Daten zu konkreten Funktionsstörungen und dazu, dass diese gerade durch kleine Fraktionen oder Einzelmandatsträger verursacht würden, und auch dazu, ob dem ggf. schon mit den bestehenden Instrumenten nach der HGO oder der HKO begegnet werden könne.

<sup>14</sup> 7. Weiter rügt die Antragstellerin, selbst bei Annahme einer Gefährdung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane sei die Einführung des d'Hondtschen Verfahrens weder geeignet noch erforderlich und angemessen, um eine Zersplitterung zu vermeiden und die Funktionsfähigkeit zu gewährleisten. Die Gesetzesbegründung lege schon nicht dar, wie genau eine solche konkrete Funktionsstörung gerade durch die Einführung des d'Hondtschen Verfahrens abgewendet werden könne. Schließlich macht die Antragstellerin geltend, dass es weniger in die Wahlgleichheit und Chancengleichheit der Parteien eingreifende Alternativregelungen gebe, etwa eine Modifikation der Regelungen über die Tagesordnungen von Sitzungen, über Fraktionsmindestgrößen oder zur Mitgliederzahl und Besetzung von Ausschüssen. Diese seien allerdings von der Landesregierung ausweislich der Gesetzesbegründung nicht in Erwägung gezogen worden.

<sup>15</sup> Die Antragstellerin beantragt,

Art. 3 Nr. 5 des Hessischen Gesetzes zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 1. April 2025 (Hess. GVBl. Nr. 24 vom 4. April 2025) gemäß Art. 131 Abs. 1 HV i.V.m. §§ 39 und 40 StGHG für nichtig zu erklären.

### III.

<sup>16</sup> Die Landesregierung hat zu dem Normenkontrollantrag der Antragstellerin mit Schriftsatz vom 13. Oktober 2025 Stellung genommen. Sie hält den Normenkontrollantrag für zulässig, aber unbegründet.

- <sup>17</sup> 1. Sie trägt vor, der Gesetzgeber habe sich für eine Sitzverteilung nach d'Hondt entschieden, um die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften dadurch zu schützen und zu stärken, dass übermäßige Rundungsgewinne kleiner Parteien und Wählervereinigungen verhindert werden. Bei den Kommunalwahlen gelangten viele sehr kleine Parteien und Wählervereinigungen in die Vertretungskörperschaften. Diese Entwicklung habe in den letzten Jahren in Hessen einen erheblichen Umfang erreicht, der zu einer Beeinträchtigung oder zumindest starken Gefährdung der Handlungs- und Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretungen und Kreistage führe.
- <sup>18</sup> 2. Die Landesregierung ist der Auffassung, es liege in der Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers, das Sitzzuteilungsverfahren nach d'Hondt einzuführen. Soweit es, wie auch bei Hare/Niemeyer, zu Ungleichheiten bei der Restsitzverteilung führe, seien diese, ebenso wie bei Hare/Niemeyer, unvermeidbar. Die Sitzverteilung bei einer Verhältniswahl könne zu keinem absolut proporzgerechten Ergebnis der Reststimmenverwertung führen. Eine Auf- oder Abrundung sei unausweichliche Folge eines jeden Verteilungsverfahrens. Weil dies bedeute, dass Reststimmen bei der Zuteilung der Sitze entweder gar nicht (Abrundung) oder aber zu stark (Aufrundung) gewichtet würden, hätten die für die einzelnen Wahlvorschläge abgegebenen Stimmen zwangsläufig einen unterschiedlichen Erfolgswert. Da sich diese Ungleichheit nicht vermeiden lasse, sei sie verfassungsrechtlich unschädlich. Dem Gesetzgeber stehe bei der Regelung der Reststimmenverteilung eine erhebliche Entscheidungsfreiheit zu. Die mit dem jeweiligen Verteilungsverfahren verbundenen systembedingten Differenzierungen im Erfolgswert der Stimmen seien grundsätzlich hinzunehmen. Da der Wechsel zur Sitzverteilung nach d'Hondt im Rahmen der gesetzgeberischen Entscheidungsfreiheit liege, bedürfe er keiner verfassungsrechtlichen Rechtfertigung.
- <sup>19</sup> 3. Weiter führt die Landesregierung aus, die Wahlrechtsgleichheit sei streng und formal zu verstehen und Eingriffe in die Gleichheit der Wahl seien durch besondere, sachlich legitimierte Gründe zu rechtfertigen. Allerdings sei es grundsätzlich Sache des Gesetzgebers, die Verwirklichung der mit der Wahl verfolgten Ziele mit der Gleichheit der Wahl zum Ausgleich zu bringen. Folglich sei die gerichtliche Kontrolle darauf beschränkt, die Einhaltung der vorgegebenen verfassungsrechtlichen Bindungen und Schranken zu überwachen. Die Frage, ob der Landesgesetzgeber innerhalb des ihm verfassungsrechtlich eingeräumten Spielraums für die Gestaltung des Wahlrechtssystems eine

zweckmäßige oder rechtspolitisch vorzugswürdige Lösung gefunden habe, unterliege nicht der gerichtlichen Kontrolle.

- <sup>20</sup> 4. Die Landesregierung führt ferner aus, das Verfahren nach Hare/Niemeyer führe systemisch bedingt zu übermäßigen Ungleichheiten zugunsten kleiner Parteien und Wählervereinigungen, welche beim Verfahren nach d'Hondt systemisch vermieden würden. Hinsichtlich der durch Rundungsgewinne erzielten Vorteile kleiner Parteien und Wählervereinigungen durch das Hare/Niemeyer-Verfahren bei den Gemeinde- und Kreiswahlen verweist die Landesregierung auf das von ihr als Anlage beigefügte Gutachten und die Berechnungen von Univ.-Prof. Dr. B. vom 22. September 2025. Anhand der Daten zu den hessischen Kommunalwahlen von 2021 legt die Landesregierung dar, dass deutlich überproportionale, übermäßige Zuteilungen zugunsten kleiner Parteien und Wählervereinigungen bei der Sitzzuweisung nach d'Hondt bei den Gemeinde- und Kreiswahlen vermieden worden wären.
- <sup>21</sup> 5. Das Verfahren nach Hare/Niemeyer erweise sich bei statistischen Betrachtungen sowie der Bildung von Durchschnittswerten und Summen nach mathematischen Kriterien auch nicht als vorzugswürdig. Eine derart geäußerte Ansicht verkenne, dass verfassungsrechtlich die Erfolgswertgleichheit in Bezug auf die einzelnen Wähler und Parteien bzw. Wählergruppen der jeweiligen Wahl maßgeblich sei. Dies gelte auch im Hinblick auf die weiteren mathematischen Eigenschaften der Verzerrtheit, der Parteineutralität und der Erfüllung von Quotenbedingungen. Diese könnten die verfassungsrechtlichen Anforderungen der Gleichheit der Wahl weder konkretisieren noch ersetzen, sondern stünden vielmehr in Spannung zur Gleichheit der Wahl.
- <sup>22</sup> 6. Sofern die Entscheidung für das Verfahren nach d'Hondt dennoch einer Rechtfertigung bedürfe, wäre diese nach Auffassung der Landesregierung gegeben. Denn das Verfahren nach d'Hondt reduziere die nach Hare/Niemeyer auftretenden übermäßigen Rundungsgewinne kleiner Parteien und Wählervereinigungen und die darin liegenden Beeinträchtigungen der Gleichheit der Wahl. Zudem fördere und sichere es die Arbeits- und Funktionsfähigkeit kommunaler Vertretungsorgane. Selbst unter Zugrundelegung einer größeren Rechtfertigungslast wäre dieser genügt, da in Hessen in Folge zunehmenden Einzugs kleiner Parteien und Wählervereinigungen in die kommunalen Vertretungskörperschaften deren Arbeits- und Funktionsfähigkeit erkennbar beeinträchtigt

sei. Das Zuteilungsverfahren nach d'Hondt wirke dem entgegen. Gleich gut geeignete, aber milder Alternativen seien nicht ersichtlich.

<sup>23</sup> 7. Schließlich führt die Landesregierung an, dass bei gegenteiliger Auffassung eine Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 3 des Grundgesetzes - GG - bestehe.

<sup>24</sup> Die Landesregierung hat keinen Antrag gestellt.

#### IV.

<sup>25</sup> Die Landesanwältin hat mit Schriftsatz vom 3. November 2025 zu dem Normenkontrollantrag Stellung genommen. Sie hält den Normenkontrollantrag für zulässig, aber unbegründet.

<sup>26</sup> 1. Die Landesanwältin ist der Auffassung, dass aus den abstrakten Grundsätzen und Maßstäben der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit nicht folge, dass nur ein bestimmtes Sitzverteilungsverfahren verfassungsrechtlich zulässig sei. Es liege in der Natur der Sache, dass keines der bislang von den Landesverfassungsgerichten als verfassungsmäßig beurteiltes Verteilungsverfahren in der Lage sei, eine exakte Erfolgswertgleichheit herbeizuführen. Weil sich zwangsläufig bei der Umrechnung von abgegebenen Stimmen auf die vorhandenen Mandate Bruchteilsergebnisse ergeben, könne in der Praxis jedes Zuteilungsverfahren der Erfolgswertgleichheit nur nahekommen, sie aber nicht erreichen. Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung habe daher den Maßstab der „Erfolgswertgleichheit der Stimme“ dahingehend modifiziert, dass das „Ziel eine in der Summe möglichst niedrige Gesamtabweichung“ sein müsse. Es lasse sich aus der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung aber nicht entnehmen, was genau unter „dem Gebot der bestmöglichen Annäherung“ zu verstehen sei. Das Bundesverfassungsgericht habe in diesem Zusammenhang lediglich geäußert, dass alle Parteien in einem möglichst den Stimmenzahlen angenäherten Verhältnis in dem zu wählenden Organ vertreten sein müssten.

<sup>27</sup> 2. Die Landesanwältin führt weiter aus, dass die Divisormethode nach d'Hondt zwar nicht in bestmöglicher Weise die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen, jedoch das ebenfalls verfassungsrechtlich anzuerkennende Anliegen der Mehrheitssicherung gewährleiste, wodurch eine Zersplitterung der Vertretungsgremien vermieden werde. Die Quotenmethode nach Hare/Niemeyer erfülle als grundsätzlich erfolgswertoptimale Zu-

teilungsmethode die Anforderungen an die Erfolgswertgleichheit besser als das Verfahren nach d'Hondt. Jedoch hafte ihr strukturell das Problem des so genannten „negativen Stimmengewichts“ an. Hiernach könne ein Zugewinn von Stimmen für eine Wahlliste oder einen Wahlvorschlag zu einem Verlust an Sitzen für eben diesen Wahlvorschlag führen oder ein Verlust an Stimmen könne zu einem Zuwachs an Sitzen führen. Darüber hinaus könne es dazu kommen, dass zusätzliche Stimmen für eine Liste oder einen Wahlvorschlag eine Erhöhung der Mandate für einen anderen Wahlvorschlag bewirken. Weil bei den sogenannten Divisorverfahren solche Effekte nicht einträten, erfüllten sie den Grundsatz der Wahlgleichheit besser als die Quotenverfahren. Welches Verfahren letztendlich zu der bestmöglichen Minimierung von Ungleichheiten führt, könne jedoch nur im Nachhinein und unter Zugrundelegung der konkreten Wahlsituation beurteilt werden. Denn das konkrete Maß der Ungleichheit hänge nicht nur von dem gewählten Sitzverteilungsverfahren ab, sondern auch von der Gesamtzahl der zu vergebenen Mandate, der Gesamtzahl der abgegebenen gültigen Stimmen und der Anzahl der an der Wahl teilnehmenden Listen/Parteien.

<sup>28</sup> 3. Die Landesanwältin ist der Auffassung, dass alle Auszählungsverfahren über Stärken und Schwächen verfügten. Eine sinnvolle Beurteilung sei daher nur auf der Ebene der Rechtfertigung möglich. Es müsse maßgeblich darauf abgestellt werden, ob der hessische Gesetzgeber seine Entscheidung auf angemessene Rechtfertigungsgründe stützen könne. Dies sei in der aktuellen Situation für Hessen der Fall. Der Gesetzgeber habe mit dem Gesetz eine moderne und zeitgemäße Rechtsgrundlage zur Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit als Reaktion auf die Erfahrung vorangegangener Wahlen schaffen wollen.

<sup>29</sup> Die Landesanwältin sieht keine Veranlassung, an der Verfassungsmäßigkeit der Verwendung des Verfahrens nach d'Hondt zu zweifeln. Es bestehe angesichts der Vielzahl der in den kommunalen Gremien vertretenen Parteien und Gruppierungen keine Gefahr, dass die erforderliche Vielfalt gefährdet und die kommunalen Gremien zu einseitig besetzt wären.

<sup>30</sup> Einen Antrag hat die Landesanwältin nicht gestellt.

**V.**

<sup>31</sup> Die Antragstellerin hat mit Schriftsatz vom 19. November 2025 zum Schriftsatz der Landesregierung vom 13. Oktober 2025 Stellung genommen. Sie wiederholt im Wesentlichen ihren Vortrag aus der Antragsschrift und betont noch einmal die aus ihrer Perspektive entscheidungserheblichen Gesichtspunkte.

<sup>32</sup> Darüber hinaus führt sie aus, die Stellungnahme der Landesregierung verkenne die Bedeutung der Wahlmathematik und ihrer Erkenntnisse. Der Wechsel von Hare/Niemeyer zu d'Hondt sei auch deshalb verfassungswidrig, weil er zu (zusätzlichen) Erfolgswertungleichheiten führe und so die verfassungsrechtlich gebotene Annäherung an die Erfolgswertgleichheit verschlechtere. Darüber hinaus könne die Landesregierung keine nennenswerten Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane anführen. Die diesbezüglichen Ausführungen blieben abstrakt und ohne Belege. Zudem setze sich die Stellungnahme der Landesregierung nicht substanzial mit der Begründungspflicht des Gesetzgebers auseinander.

**VI.**

<sup>33</sup> Mit Schriftsatz vom 2. Dezember 2025 hat die Landesregierung eine ergänzende Stellungnahme von Univ.-Prof. Dr. B. vorgelegt, die die Unterschiede der einzelnen Sitzzuteilungsverfahren darlegt und dabei insbesondere aufzeigt, mit welchen mathematischen Zielen das jeweilige Sitzzuteilungsverfahren operiert. Die Stellungnahme kommt zu der Schlussfolgerung, dass kein Sitzzuteilungsverfahren eine perfekte Erfolgswertgleichheit gewährleisten könne. Alle Verfahren bildeten nur Annäherungen an das Ideal ab.

**VII.**

<sup>34</sup> Dem Hessischen Landtag ist Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden, § 39 Abs. 3 des Gesetzes über den Staatsgerichtshof - StGHG -. Er hat von einer Stellungnahme abgesehen.

**VIII.**

<sup>35</sup> In der mündlichen Verhandlung vom 17. Dezember 2025 hat der Staatsgerichtshof die wahlmathematischen Sachverständigen der Antragstellerin, Univ.-Prof. (em.) Dr. A., und der Landesregierung, Univ.-Prof. Dr. B., angehört.

**B.**

<sup>36</sup> Der Normenkontrollantrag ist zulässig und begründet.

**I.**

<sup>37</sup> Der Normenkontrollantrag ist zulässig.

<sup>38</sup> Die Antragstellerin ist im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (Art. 131 Abs. 1, 132 HV i. V. m. §§ 15 Nr. 3, 39 ff. StGHG) gem. Art. 131 Abs. 2 HV, § 19 Abs. 2 Nr. 4 StGHG antragsberechtigt. Auch ist die angegriffene Vorschrift als Parlamentsgesetz tauglicher Prüfungsgegenstand gemäß Art. 131 Abs. 1 HV, § 39 Abs. 1 StGHG.

**II.**

<sup>39</sup> Der Normenkontrollantrag ist begründet.

<sup>40</sup> Die durch Art. 3 Nr. 5 des Hessischen Gesetzes zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 1. April 2025 erfolgte Einführung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens in § 22 Abs. 3 HessKWG ist verfassungswidrig. Das Sitzverteilungsverfahren nach d'Hondt bewirkt systematische Verzerrungen zugunsten größerer, stimmenstarker Parteien. Eine vom Gesetzgeber beabsichtigte Bevorzugung bestimmter Parteien zur Verringerung einer Zersplitterung der kommunalen Vertretungskörperschaften mittels einer im Sitzzuteilungsverfahren angelegten systematischen Verzerrung verstößt gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit für das Kommunalwahlrecht aus Art. 1 Abs. 1 HV und das grundrechtlich geprägte Recht der Parteien auf Chancengleichheit aus Art. 1 Abs. 1 HV.

<sup>41</sup> 1. Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit hängt eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren.

- BVerfG, Urteil vom 13.02.2008 - 2 BvK 1/07 -, BVerfGE 120, 82 [105] = juris, Rn. 104; VerfGH NRW, Urteil vom 20.05.2025 - 101/24 -, juris, Rn. 59, 64 m.w.N. -

<sup>42</sup> Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe sowohl für die Wahlgleichheit für das Kommunalwahlrecht als auch für die Chancengleichheit der Parteien bei Kommunalwahlen ergeben sich aus Art. 1 Abs. 1 HV, der den Gleichheitsgrundsatz ebenso wie Art. 73 Abs. 2 HV garantiert, wobei offen bleiben kann, ob Art. 73 HV auch für Kommunalwahlen gilt.

- Siehe für die Wahlgleichheit StGH, Urteil vom 07.04.1976 - P.St. 798 -, StAnz. 1976, 815 [818] m.w.N.; Beschluss vom 29.01.1993 - P.St. 1158 e.V. -, StAnz. 1993, 654 [656] = juris, Rn. 31; Urteil vom 26.01.1995 - P.St. 1171 -, StAnz. 1995, 892 [894] = juris, Rn. 30. Siehe für die Chancengleichheit der Parteien StGH, Urteil vom 13.02.2002 - P.St. 1633 -, StAnz. 2002, 1186 [1187 f.] = juris, Rn. 24 m.w.N.; Beschluss vom 01.12.2023 - P.St. 2910 -, StAnz. 2024, 156 [159] = juris, Rn. 82 -

<sup>43</sup> Wegen des engen Zusammenhangs zwischen der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien können für beide Grundsätze – auch unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Hessischen Verfassung mit Blick auf Kommunalwahlen – grundsätzlich einheitliche Kriterien angewendet werden.

- Vgl. auch StGH, Urteil vom 26.01.1995 - P.St. 1171 -, StAnz. 1995, 892 [894] = juris, Rn. 30 f., auch unter Bezugnahme auf BVerfG, Beschluss vom 15.01.1985, BVerfGE 69, 92 [106 f.] -

<sup>44</sup> a) Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl ist im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen und verlangt, dass jedermann sein aktives und passives Wahlrecht in formal möglichst gleicher Weise ausüben kann und dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählpunkt und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben muss.

- StGH, Urteil vom 09.05.2018 - P.St. 2670 e.A. -, StAnz. 2018, 717 [721] = juris, Rn. 59; Urteil vom 11.01.2021 - P.St. 2733, 2738 -, StAnz. 2021, 152 [165] = juris, Rn. 195; vgl. ebenso zum Gleichheitsgrundsatz des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG BVerfG, Beschluss vom 12.12.1991 - 2 BvR 562/91 -, BVerfGE 85, 148 [157] = juris, Rn. 31; Urteil vom 13.02.2008 - 2 BvK 1/07 -, BVerfGE 120, 82 [102] = juris, Rn. 96 f.; Urteil vom 25.07.2012 - 2 BvF 3/11 u.a. -, BVerfGE 131, 316 [336 f.] = juris, Rn. 58 m.w.N.; Urteil vom 30.07.2024 - 2 BvF 1/23 u.a. -, BVerfGE 169, 236 = juris, Rn. 146 m.w.N.; zu Art. 78 Abs. 1 Satz 2 der Nordrhein-Westfälischen Verfassung VerfGH NRW, Urteil vom 20.05.2025 - 101/24 -, juris, Rn. 59, 64 f. m.w.N. -

<sup>45</sup> Das Recht der Parteien auf Chancengleichheit wird ebenso in einem strikten und formalen Sinn verstanden, da es in engem Zusammenhang mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl steht.

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 10.12.2024 - 2 BvE 15/23 -, juris, Rn. 46 m.w.N. -

<sup>46</sup> Dieser für alle Wahlsysteme einheitliche Maßstab erfordert, dass das vom Gesetzgeber festgelegte System zur Verteilung der Parlamentssitze in allen seinen Schritten seine Regeln auf jede Wählerstimme gleich anwendet und dabei auch die Folgen so ausgestaltet, dass jeder Wähler den gleichen potentiellen Einfluss auf das Wahlergebnis hat (Erfolgschancengleichheit).

- Vgl. StGH, Urteil vom 22.12.1993 - P.St. 1141 -, StAnz. 1994, 285 [294] = juris, Rn. 123; Urteil vom 11.01.2021 - P.St. 2733, 2738 -, StAnz. 2021, 152 [165] = juris, Rn. 197; vgl. BVerfG, Urteil vom 25.07.2012 - 2 BvF 3/11 u.a. -, BVerfGE 131, 316 [337] = juris, Rn. 59; Urteil vom 30.07.2024 - 2 BvF 1/23 u.a. -, BVerfGE 169, 236 = juris, Rn. 147 m.w.N.; VerfGH NRW, Urteil vom 20.05.2025 - 101/24 -, juris, Rn. 66 -

<sup>47</sup> Die Hessische Verfassung schreibt kein festes System zur Verteilung der Parlamentssitze vor. Sie überlässt in Art. 73 Abs. 3 HV eine entsprechende Regelung dem einfachen Gesetzgeber, der hierbei einen weiten Gestaltungsspielraum besitzt.

- StGH, Urteil vom 11.01.2021 - P.St. 2733, 2738 -, StAnz. 2021, 152 [165] = juris, Rn. 192 f.; vgl. zu Art. 38 GG BVerfG, Urteil vom 30.07.2024 - 2 BvF 1/23 u.a. -, BVerfGE 169, 236 = juris, Rn. 138 m.w.N.; siehe zudem VerfGH NRW, Urteil vom 20.05.2025 - 101/24 -, juris, Rn. 67 -

Entsprechendes gilt auch für Kommunalwahlen.

<sup>48</sup> Entscheidet sich der Gesetzgeber für das System der Verhältniswahl, bei dem sich an das Auszählen, Gutschreiben und Addieren der Wählerstimmen noch ein Rechenverfahren anschließt, welches das Verhältnis der Stimmen für die Parteilisten zu den Gesamtstimmen feststellt und dementsprechend die Sitzzuweisung regelt, verlangt das Gebot der Erfolgschancengleichheit, dass jeder Wähler und jede Wählerin die Möglichkeit erhält, mit seinen bzw. ihren Stimmen entsprechend dem Stimmenanteil der von ihnen

gewählten Partei auch auf die Sitzzuteilung Einfluss zu nehmen. Die Erfolgschancengleichheit gebietet grundsätzlich, dass jede gültig abgegebene Stimme bei dem Rechenverfahren mit gleichem Gewicht mitbewertet wird, ihr mithin ein anteilmäßig gleicher Erfolg zukommt (Erfolgswertgleichheit).

- Vgl. StGH, Urteil vom 22.12.1993 - P.St. 1141 -, StAnz. 1994, 285, [294] = juris, Rn. 123; Urteil vom 11.01.2021 - P.St. 2733, 2738 -, StAnz. 2021, 152 [165] = juris, Rn. 199; vgl. BVerfG, Urteil vom 25.07.2012 - 2 BvF 3/11 u.a. -, BVerfGE 131, 316 [337 f.] = juris, Rn. 61; Urteil vom 30.07.2024 - 2 BvF 1/23 u.a. -, BVerfGE 169, 236 = juris, Rn. 148 m.w.N.; VerfGH NRW, Urteil vom 20.05.2025 - 101/24 -, juris, Rn. 66 m.w.N. -

<sup>49</sup> Ziel des Verhältniswahlsystems ist es, dass alle Parteien in einem möglichst den Stimmenzahlen angenäherten Verhältnis in dem zu wählenden Organ vertreten sind,

- StGH, Urteil vom 11.01.2021 - P.St. 2733, 2738 -, StAnz. 2021, 152 [165] = juris, Rn. 201; vgl. BVerfG, Urteil vom 13.02.2008 - 2 BvK 1/07 -, BVerfGE 120, 82 [103] = juris, Rn. 99 -

wobei eine bestmögliche Annäherung an die Erfolgswertgleichheit der Stimmen dem verfassungsrechtlichen Gebot der Wahlrechtsgleichheit optimal Rechnung trägt.

- StGH, Urteil vom 11.01.2021 - P.St. 2733, 2738 -, StAnz. 2021, 152 [166] = juris, Rn. 210; vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.11.1988 - 2 BvC 4/88 -, BVerfGE 79, 169 [170] = juris, Rn. 5; Urteil vom 30.07.2024 - 2 BvF 1/23 u.a. -, BVerfGE 169, 236 = juris, Rn. 148 m.w.N. -

<sup>50</sup> Allerdings bleiben bei jedem Sitzberechnungsverfahren der Verhältniswahl zwangsläufig Reststimmen unberücksichtigt. Entsprechende Abweichungen durch eine Auf- oder Abrundung zur nächsten ganzen Zahl von Sitzen sind danach als unausweichliche Folge eines jeden Verteilungsverfahrens unbeachtlich.

- Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.11.1988 - 2 BvC 4/88 -, BVerfGE 79, 169 [170 f.] = juris, Rn. 5 ff.; Urteil vom 30.07.2024 - 2 BvF 1/23 u.a. -, BVerfGE 169, 236 = juris, Rn. 149 m.w.N.; VerfGH NRW, Urteil vom 20.05.2025 - 101/24 -, juris, Rn. 70 -

<sup>51</sup> Die hieraus resultierenden Ungleichheiten zwischen den Erfolgswerten der Wählerstimmen müssen dann hingenommen werden, wenn sie zwangsläufig aus der Notwendigkeit der Umrechnung folgen. Etwas anderes gilt, wenn und soweit die Umrechnungssysteme auch solche Abweichungen vom Gleichheitsideal mit sich bringen, die

nicht in diesem Sinne zwangsläufig sind und damit zu unnötigen Unterschieden in der Gewichtung der Wählerstimmen bei der Sitzverteilung führen.

- Vgl. *Horn*, HessVBl. 2025, S. 5 [8]; *Thomsen*, DVBl. 2024, S. 1126 [1132] -

- 52 b) Die Grundsätze der Wahlgleichheit und Chancengleichheit der Parteien unterliegen keinem absoluten Differenzierungsverbot. Aus ihrem streng formalen Charakter folgt jedoch, dass dem Gesetzgeber bei einer Regelung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen zusteht. Dies folgt für die Regelungen zur Wahl der gesetzgebenden Gewalt zudem aus der Erwägung, dass die parlamentarische Mehrheit bei der Ausgestaltung des Wahlrechts auf Landesebene insoweit in eigener Sache tätig wird und gerade bei der Wahlgesetzgebung die Gefahr besteht, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt.

- Vgl. StGH, Beschluss vom 29.01.1993 - P.St. 1158 e.V. -, StAnz. 1993, 654 [656] = juris, Rn. 31; Urteil vom 26.01.1995 - P.St. 1171 -, StAnz. 1995, 892 [894] = juris, Rn. 31; BVerfG, Beschluss vom 15.01.1985, BVerfGE 69, 92 [106] = juris, Rn. 53 m.w.N.; Urteil vom 13.02.2008 - 2 BvK 1/07 -, BVerfGE 120, 82 [107] = juris, Rn. 108 f., 125 jeweils m.w.N.; Urteil vom 30.07.2024 - 2 BvF 1/23 u.a. -, BVerfGE 169, 236 = juris, Rn. 159 f. m.w.N.; VerfGH NRW, Urteil vom 20.05.2025 - 101/24 -, juris, Rn. 66, 68, 74 m.w.N. -

- 53 Nicht wesentlich anders ist es zu beurteilen, wenn kommunalwahlrechtliche Bestimmungen auf die Wahrung der Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien hin zur Prüfung anstehen, die geeignet sind, die Stärke der kommunalen Repräsentanz derjenigen politischen Parteien, die die Mehrheit der gesetzgebenden Körperschaft bilden, zu stärken. Aus diesen Gründen bedürfen Differenzierungen des Gesetzgebers bei der Ausgestaltung wahlrechtlicher Regelungen, durch die die Chancen der politischen Parteien und Wahlbewerber verändert werden können, ebenso sie rechtfertigender zwingender Gründe.

- 54 Das Sitzzuteilungsverfahren ist als rein rechnerische Umsetzung von Stimmen in Mandate kein zulässiges gesetzgeberisches Instrument, um andere Ziele zu verfolgen. Zwar ist es grundsätzlich der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, für

welches Berechnungsverfahren er sich entscheidet, wenn verschiedene Sitzberechnungssysteme zur Verfügung stehen, von denen sich keines als allein systemgerecht erweist.

- Ähnlich StGH, Urteil vom 22.12.1993 - P.St. 1141 -, StAnz. 1994, 285 [294] = juris, Rn. 124; Urteil vom 11.01.2021 - P.St. 2733, 2738 -, StAnz. 2021, 152 [165 f.] = juris, Rn. 203 ff. m.w.N.; vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.11.1988 - 2 BvC 4/88 -, BVerfGE 79, 169 [171] = juris, Rn. 8; Beschluss vom 08.08.1994 - 2 BvR 1484/94 -, juris, Rn. 9; Urteil vom 28.02.2012 - 2 BvE 8/11 -, BVerfGE 130, 318 [354 f.] = juris, Rn. 129; VerfGH NRW, Urteil vom 20.05.2025 - 101/24 -, juris, Rn. 70 m.w.N. -

<sup>55</sup> Der Gesetzgeber muss jedoch ein System wählen, das die Neutralität gegenüber allen Parteien möglichst wahrt und nicht verzerrt. Er hat bei der Entscheidung für ein Zuteilungsverfahren dessen Vor- und Nachteile gegenüber anderen bekannten und gebräuchlichen Verfahren in den Blick zu nehmen und diese insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Erfolgswertgleichheit miteinander zu vergleichen. Bei Verhältniswahlen tritt zu dem Gebot der Zählwertgleichheit auch die Erfolgswertgleichheit.

- Vgl. BVerfG, Urteil vom 30.07.2024 - 2 BvF 1/23 u.a. -, BVerfGE 169, 236 = juris, Rn. 148 m.w.N. -

Daraus ergibt sich, dass der Gesetzgeber im Vergleich zu einem bisher verwendeten Verfahren kein stärker verzerrendes und deshalb im Grunde überholtes Verfahren neu einführen bzw. hierzu zurückkehren darf.

<sup>56</sup> 2. Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe und unter Berücksichtigung mathematischer Erkenntnisse beeinträchtigt die Einführung des Verfahrens nach d'Hondt für Kommunalwahlen in Hessen durch das hier angegriffene Gesetz die Grundsätze der Wahlgleichheit und Chancengleichheit der Parteien. Denn durch die Zuteilung nach d'Hondt wird nicht nur – wie bei jedem Verteilungsverfahren zwangsläufig – das Ideal der absoluten Erfolgswertgleichheit der Stimmen verfehlt. Beim Verfahren nach d'Hondt kommt es vielmehr zusätzlich zu einer Verzerrung zulasten der Neutralität. Das d'Hondtsche Verfahren begünstigt systemimmanent stimmenstarke und benachteiligt stimmenschwache Parteien und Wählervereinigungen. Es erfüllt die Erfolgswertgleichheit insofern nicht in gleichem Maß wie das zuvor für hessische Kommunalwah-

len geltende Verfahren nach Hare/Niemeyer. Mit der Wiedereinführung des d'Hondtschen Verfahrens hat der Gesetzgeber ein System gewählt, das nicht die Neutralität gegenüber allen Parteien möglichst wahrt. Er hat ein das Wahlergebnis stärker verzerrendes Verfahren wieder eingeführt, welches er im Jahre 1980 gerade wegen seiner damals schon erkannten und diskutierten Verzerrungen abgeschafft hatte. Derartige Verzerrungen, wie sie nach d'Hondt auftreten, widersprechen dem verfassungsrechtlichen Gebot, die Erfolgswertgleichheit bestmöglich zu gewährleisten.

<sup>57</sup> a) Sowohl bei dem eingeführten Sitzverteilungsverfahren nach d'Hondt als auch nach dem bisher geltenden nach Hare/Niemeyer bestehen zum Teil unvermeidbare Abweichungen vom idealen Erfolgswert einer abgegebenen Stimme. Denn im Rahmen einer Verhältniswahl müssen die zu vergebenden Sitze auf die bruchteilsmäßig exakt berechneten Sitzansprüche der Parteien („Idealansprüche“) ganzzahlig zugeteilt werden. Aufgrund dieser Umrechnung von abgegebenen Stimmen auf die vorhandenen Sitze entstehen zwangsläufig Bruchteilsergebnisse, die zur nächsten ganzen Zahl von Sitzen entweder auf- oder abgerundet werden. Dadurch erfahren die für die einzelnen Parteien abgegebenen Stimmen für die Zuteilung von Sitzen zwangsläufig einen unterschiedlichen Erfolgswert.

<sup>58</sup> b) Es ist allgemein anerkannt, dass das Verfahren nach d'Hondt darüber hinaus, anders als das bisher geltende nach Hare/Niemeyer, regelmäßig zu Verzerrungen des Wahlergebnisses zugunsten größerer Parteien und Wählervereinigungen führt. Darin stimmen auch die Verfahrensbeteiligten und die Stellungnahmen der von ihnen beauftragten und in der mündlichen Verhandlung angehörten wahlmathematischen Sachverständigen überein.

<sup>59</sup> Bei der Divisormethode nach d'Hondt werden systemimmanent die bei der Berechnung verbleibenden unberücksichtigten Reststimmen vorab als verloren abgezogen. Diese für die Mandatsverteilung bedeutungslos bleibenden Reststimmen unterscheiden sich zahlenmäßig bei den verschiedenen Wahlvorschlägen, was zu Verzerrungen in der Erfolgswertgleichheit führt, die sich zu Lasten stimmenschwacher und zu Gunsten stimmenstarker Wahlvorschläge auswirken.

- So auch *Lübbert*, Sitzzuteilungsverfahren, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 8 – 097/09, 2009, S. 6; *Rauber*, NVwZ 2014, S. 626 [627]; *Ogorek*, Rechtsgutachten zur möglichen Etablierung eines neuen Sitzzuteilungsverfahrens für die

Kommunalwahlen im Land Nordrhein-Westfalen vom 18.03.2024, S. 18 f. m.w.N.; *Horn*, HessVBI. 2025, S. 5 [10]; *Brüning*, Ausschussvorlage INA 21/13 vom 27.01.2025, Teil 1, Stellungnahme vom 16.01.2025, S. 5; BT-Drs. 9/1913, S. 6 -

<sup>60</sup> Diese Verzerrungen zugunsten großer Parteien oder Wählervereinigungen können dabei umso stärker ausfallen, je geringer die Zahl der zu vergebenden Sitze ist und/oder je größer die Stimmendifferenz zwischen stimmenstarken und -schwachen Wahlbewerbern ausfällt.

- Vgl. *Horn*, HessVBI. 2025, S. 5 [9 f.]; *Ogorek*, Rechtsgutachten zur möglichen Etablierung eines neuen Sitzzuteilungsverfahrens für die Kommunalwahlen im Land Nordrhein-Westfalen vom 18.03.2024, S. 19 m.w.N.; BT-Drs. 9/1913, S. 6 -

<sup>61</sup> Beispielsweise erhielten bei der Kommunalwahl im Jahr 2021, bei der die Sitzverteilung nach Hare/Niemeyer erfolgte, in Frankfurt am Main die Parteien bzw. Wählervereinigungen Piraten, Gartenpartei, BIG, FREIE WÄHLER und IBF jeweils ein Mandat in der Stadtverordnetenversammlung. Wäre das Berechnungsverfahren nach d'Hondt verwendet worden, hätten diese Wahlvorschläge keinen Sitz erhalten. Zugleich wären die Mandate der GRÜNEN von 23 auf 25 und die der CDU von 20 auf 23 gestiegen. Zwei weitere Wahlvorschläge (Die PARTEI und ÖkoLinX-ARL) hätten statt jeweils zwei nur noch jeweils einen Sitz erhalten. Ein weiterer Wahlvorschlag (Volt) hätte statt vier nur drei Sitze erhalten. Insgesamt wären acht Sitze anders verteilt worden, wobei alle diese Sitze von kleinen Parteien oder Wählervereinigungen zu größeren Parteien (GRÜNE, CDU, SPD, DIE LINKE und FDP) gewandert wären.

<sup>62</sup> Demgegenüber bewirkt das Quotenverfahren nach Hare/Niemeyer eine mathematisch exaktere Übertragung des Stimmenverhältnisses auf das Sitzverhältnis. Es ist insoweit stärker als das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren an der mathematischen Proportion der jeweiligen Stimmenzahlen ausgerichtet.

- Vgl. dazu die Begründung des Regierungsentwurfs, BT-Drs. 9/1913, S. 7; ein Rechenbeispiel hierzu bei Nieders. StGH, Urteil vom 20.09.1977 - 1/77 -, juris, Rn. 38 ff.; *Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Stand: August 2025, Art. 38 Rn. 193; *Ogorek*, Rechtsgutachten zur möglichen Etablierung eines neuen Sitzzuteilungsverfahrens für die Kommunalwahlen im Land Nordrhein-Westfalen vom 18.03.2024, S. 22 m.w.N. -

<sup>63</sup> Darüber hinaus werden mithilfe des Hare/Niemeyer-Verfahrens einseitige Verzerrungen zugunsten größerer Parteien vermieden.

- Ogorek, Rechtsgutachten zur möglichen Etablierung eines neuen Sitzzuteilungsverfahrens für die Kommunalwahlen im Land Nordrhein-Westfalen vom 18.03.2024, S. 22 m.w.N. -

<sup>64</sup> Dass das Berechnungssystem nach Hare/Niemeyer im Einzelfall zu einer relevanten Bevorzugung von Kleinstparteien führt, konnte in der mündlichen Verhandlung nach Befragung der von den Beteiligten gestellten Sachverständigen nicht bestätigt werden. Die mathematischen Sachverständigen führten übereinstimmend und überzeugend aus, das Hare/Niemeyer-Verfahren sei in diesem Sinne unverzerrt. Weder stimmenmäßig kleinere noch größere Parteien hätten im Durchschnitt einen Sitzgewinn zu verzeichnen. Das Hare/Niemeyer-Verfahren ist – anders als das Verfahren nach d'Hondt – gegenüber allen Parteien neutral und entspricht deshalb dem Grundsatz der Wahlgleichheit besser als das Verfahren nach d'Hondt.

- So auch Ogorek, Rechtsgutachten zur möglichen Etablierung eines neuen Sitzzuteilungsverfahrens für die Kommunalwahlen im Land Nordrhein-Westfalen vom 18.03.2024, S. 22 f. m.w.N.; Thomsen, DVBl. 2024, S. 1126 [1127]; Brüning, Ausschussvorlage INA 21/13 vom 27.01.2025, Teil 1, Stellungnahme vom 16.01.2025, S. 5 f. -

<sup>65</sup> Dies wird auch durch das von der Landesregierung angeführte Beispiel der Sitzverteilung bei der Kreistagswahl im Landkreis Marburg-Biedenkopf im Jahr 2021 nicht widerlegt. Es belegt nur einen mit dem Hare/Niemeyer-Verfahren einhergehenden starken Rundungsgewinn im Einzelfall. Der Idealanspruch für die Wahlvorschläge „WDMR“ und „Liberale und Piraten“ lag bei nur 0,63 bzw. 0,59 Sitzen. Statt einem Sitz nach Hare/Niemeyer hätten sie nach dem d'Hondtschen-Verfahren jedoch gar keinen Sitz erhalten.

<sup>66</sup> Das Hare/Niemeyer-Verfahren erfüllt zudem die Quotenbedingung: Keine Partei kann weniger Sitze als ihre abgerundete Quote oder mehr Sitze als ihre aufgerundete Quote erhalten. Die Proportionalität ist also in relativ strengem Sinne gewahrt. Die Zuteilung von Restsitzen erfolgt nur nach dem Quoten-Bruchteil. Daher kann keiner Partei allein aufgrund ihrer Größe ein statistischer Vorteil oder Nachteil bei der Zuteilung der Restsitze erwachsen.

- Vgl. *Lübbert*, Sitzzuteilungsverfahren, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 8 – 097/09, 2009, S. 35 -

<sup>67</sup> Die beim Hare/Niemeyer-Verfahren gelegentlich auftretenden Paradoxien können nach überzeugender Darlegung der in der mündlichen Verhandlung angehörten Sachverständigen bei der Kommunalwahl in Hessen – anders als bei der Wahl des Hessischen Landtags – nicht auftreten, weil sie als reine Verhältniswahl stattfindet und die Gremiengröße fest vorgegeben ist und nicht verändert wird.

- Siehe auch *Brüning*, Ausschussvorlage INA 21/13 vom 27.01.2025, Teil 1, Stellungnahme vom 16.01.2025, S. 6 -

<sup>68</sup> 3. Das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren ist als Sitzzuteilungsverfahren, nach dem eine rechnerische Umsetzung von Stimmen in Mandate erfolgen soll, zudem kein zulässiges Steuerungssystem zur Verringerung einer vermeintlich fortschreitenden Zersplitterung der kommunalen Vertretungskörperschaften. Zwar unterliegen, wie bereits ausgeführt, die Grundsätze der Wahlgleichheit und Chancengleichheit der Parteien keinem absoluten Differenzierungsverbot. Der Gesetzgeber darf auch grundsätzlich Differenzierungen in dem Erfolgswert der Stimmen bei der Verhältniswahl vornehmen, soweit dies zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorganges bei der politischen Willensbildung im Interesse der Einheitlichkeit des ganzen Wahlsystems und zur Sicherung der mit der Wahl verfolgten Ziele unbedingt erforderlich ist.

- Vgl. BVerfG, Urteil vom 13.02.2008 - 2 BvK 1/07 -, BVerfGE 120, 82 [111] = juris, Rn. 121 m.w.N. -

<sup>69</sup> Er darf sich hierfür jedoch nicht eines Wahlauszählungsverfahrens bedienen. Denn Umrechnungsverfahren dienen grundsätzlich als (möglichst) neutrale Methode der mathematischen Übersetzung eines Wahlergebnisses in eine dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebot genügende Sitzverteilung.

- Vgl. *Horn*, HessVBI. 2025, S. 5 [8]; zu den wahlmathematischen Grundsätzen *Ogorek*, Rechtsgutachten zur möglichen Etablierung eines neuen Sitzzuteilungsverfahrens für die Kommunalwahlen im Land Nordrhein-Westfalen vom 18.03.2024, S. 7 ff., *Lübbert*, Sitzzuteilungsverfahren, Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 8 – 097/09, 2009, S. 23 ff.; *Thomsen*, DVBI. 2024, S. 1126 [1133] -

- 70 Die Sitzzuteilungsverfahren haben das Ziel, grundsätzlich die bestmögliche Erfolgswertgleichheit zu gewährleisten. Sie haben die rein „technische“ Aufgabe, eine möglichst proportionale Sitzverteilung zu bewirken. Ihre Funktion besteht nicht darin, die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane zu gewährleisten. Hierfür stehen dem Gesetzgeber andere Möglichkeiten zur Verfügung, wie etwa eine Modifikation kommunalrechtlicher Regelungen. Die Anwendung eines Sitzzuteilungsverfahrens mit dem Ziel, Verzerrungen des Wahlergebnisses zugunsten größerer Parteien und Wählervereinigungen herbeizuführen, damit eine angenommene Funktionsunfähigkeit des zu wählenden Organs vermieden wird, würde das wahlmathematische Verfahren, das grundsätzlich eine neutrale Übersetzung eines Wahlergebnisses gewährleisten soll, zweckentfremden. Selbst wenn die von der Landesregierung behauptete drohende Funktionsunfähigkeit kommunaler Vertretungsorgane, für die im Übrigen hinreichend Belastbares nicht vorgetragen ist, zu besorgen wäre, könnte dies die Rückkehr zum d'Hondtschen Zuteilungsverfahren nicht rechtfertigen.
- 71 4. Dass die Einführung des d'Hondtschen Verfahrens bei hessischen Kommunalwahlen in § 22 Abs. 3 HKWG gegen die Hessische Verfassung verstößt, steht nicht im Widerspruch zur bundes- oder landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung.
- 72 Zwar stellte der Staatsgerichtshof in seinem Urteil vom 22. Dezember 1993 klar, dass die Verteilungsverfahren nach d'Hondt und Hare/Niemeyer regelmäßig beide brauchbar und grundsätzlich als verfassungsrechtlich gleichwertig anzusehen seien. Die Schwächen beider Systeme erwiesen sich nach vom Staatsgerichtshof geteilter allgemeiner Auffassung als nicht so gravierend, dass deshalb ihre grundsätzliche Eignung unter verfassungsrechtlichen Aspekten in Frage gestellt werden müsse.
- StGH, Urteil vom 22.12.1993 - P.St. 1141 -, StAnz. 1994, 285 [294] = juris, Rn. 124 m.w.N.; grundsätzlich hieran festhaltend Urteil vom 11.01.2021 - P.St. 2733, 2738 -, StAnz. 2021, 152 [165 f.] = juris, Rn. 203 ff.; siehe auch BVerfG, Beschluss vom 22.05.1963 - 2 BvC 3/62 -, BVerfGE 16, 130 [144] = juris, Rn. 38; Beschluss vom 24.11.1988 - 2 BvC 4/88 -, BVerfGE 79, 169 [171] = juris, Rn. 8; Beschluss vom 08.08.1994 - 2 BvR 1484/94 -, juris, Rn. 9; Urteil vom 28.02.2012 - 2 BvE 8/11 -, BVerfGE 130, 318 [354 f.] = juris, Rn. 129; VerfGH Saarland, Urteil vom 18.03.2013 - Lv 12/12 -, juris, Rn. 47 ff.; VerfGH Berlin, Beschluss vom 08.03.2017 - 160/16 -, juris, Rn. 27 ff.; VerfGH Sachsen, Beschluss vom 24.03.2021 - Vf 28-V-20 -, juris, Rn. 12 ff.; Nieders. StGH, Urteil vom 20.09.1977 - 1/77 -, juris, Rn. 33 ff.; StGH Bad.-Württ., Urteil vom 24.03.2003 - 3-01 -, juris,

Rn. 43; BayVerfGH, Entscheidung vom 24.04.1992 - Vf. 5-V-92 -, juris, Rn. 49; Entscheidung vom 26.10.2009 - Vf. 16-VII-08 -, juris, Rn. 52 ff., Entscheidung v. 24.04.1992 - Vf. 5-V-92 -, juris, Rn. 50; LVerfG Schl.-Holst., Urteil vom 30.08.2010 - LVerfG 1/10 -, juris, Rn. 153; in der Literatur von der Verfassungsmäßigkeit ausgehend etwa *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 35; *Morlok*, in: *Dreier*, GG, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 110 m.w.N.; *Schwarz*, in: *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Stand: August 2025, Art. 38 Rn. 152; *Magiera*, in: *Sachs*, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 100; kritisch zur verfassungsrechtlichen Unbedenklichkeit des d'Hondtschen Verfahrens *Meyer*, in: *Isensee/Kirchhof*, Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 46 Rn. 55; *Butzer*, in: *Epping/Hillgruber*, BeckOK GG, Art. 38 Rn. 78 (Stand: 15.09.2025); *Rauber*, NVwZ 2014, S. 626 ff.; *Horn*, HessVBI. 2025, S. 5 ff.; *Thomsen*, DVBI. 2024, S. 1126 [1132]; hierzu insgesamt *Ogorek*, Rechtsgutachten zur möglichen Etablierung eines neuen Sitzzuteilungsverfahrens für die Kommunalwahlen im Land Nordrhein-Westfalen vom 18.03.2024, S. 51 ff. m.w.N. -

- <sup>73</sup> Die prägenden Entscheidungen erfolgten jedoch überwiegend im Kontext der verfassungsrechtlichen Fragestellung, ob das – damals – neu eingeführte Hare/Niemeyer-Verfahren verfassungsrechtlich zulässig sei. Entsprechend wurde der Fokus der verfassungsgerichtlichen Überprüfung weniger auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Verfahrens nach d'Hondt an sich gelegt. Im Übrigen gelangt der Staatsgerichtshof unter stärkerer Berücksichtigung wahlmathematischer Erkenntnisse für das hessische Kommunalwahlrecht, bei dem die Schwächen des Hare/Niemeyer-Verfahrens zudem nicht zur Geltung kommen, zu einem anderen Ergebnis.

### III.

- <sup>74</sup> 1. Die angegriffene Norm wird in Anbetracht der bevorstehenden Kommunalwahlen im Jahr 2026 gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1, 1. Alt. StGHG für nichtig erklärt. Durch die Nichtigerklärung des Art. 3 Nr. 5 des Hessischen Gesetzes zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 1. April 2025 lebt der durch diesen Artikel geänderte § 22 Abs. 3 und Abs. 4 HessKWG in der Fassung vom 16. Mai 2020 wieder auf, der als Sitzzuteilungsverfahren das Hare/Niemeyer-Verfahren vorsieht.

<sup>75</sup> 2. Entgegen der Auffassung der Landesregierung besteht vorliegend keine Verpflichtung zur Vorlage nach Art. 100 Abs. 3 GG. Nach Art. 100 Abs. 3 GG hat das Verfassungsgericht eines Landes die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen, wenn es bei der Auslegung des Grundgesetzes von einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder des Verfassungsgerichts eines anderen Landes abweichen will. Im vorliegenden Normenkontrollverfahren geht es aber nicht um die Auslegung des Grundgesetzes, sondern um die Auslegung der Wahlgrundsätze nach der Hessischen Verfassung. Auch liegt keine Abweichung von der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers mit Blick auf die Wahl des Verteilungsverfahren nach d'Hondt vor.

<sup>76</sup> Die Entscheidungen

- BVerfG, Urteil vom 28.02.2012 - 2 BvE 8/11 -, BVerfGE 130, 318 [354 f.] = juris, Rn. 129; Beschluss vom 08.08.1994 - 2 BvR 1484/94 -, juris, Rn. 9; Beschluss vom 24.11.1988 - 2 BvC 4/88 -, BVerfGE 79, 169 [171] = juris, Rn. 8 -

beziehen sich lediglich auf die Entscheidungsfreiheit des Gesetzgebers im Hinblick auf Bundestagswahlen. Daraus lässt sich nicht schließen, dass das Erfordernis der gleichen Wahl in den Kommunen nach Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG so zu verstehen ist, dass dem Landesgesetzgeber für die Kommunalwahlen in gleicher Weise eine solche Entscheidungsfreiheit zukommen muss. Zudem hat sich das Bundesverfassungsgericht nicht mit der Frage befasst, ob auch eine Rückkehr von einem proporzgerechten Verfahren wie Hare/Niemeyer zu einem systemisch verzerrenden Verfahren wie d'Hondt mit dem Ziel, sich gerade dessen proporzverzerrenden Aspekte zunutze zu machen, gerechtfertigt werden kann.

#### IV.

<sup>77</sup> Die Kostenentscheidung folgt aus § 28 Abs. 1, Abs. 7 StGHG.

<sup>78</sup> Nach § 28 Abs. 1 StGHG ist das Verfahren gerichtskostenfrei.

<sup>79</sup> Da die Antragstellerin mit ihrem Normenkontrollantrag obsiegt hat, sind ihre notwendigen Auslagen gem. § 28 Abs. 7 StGHG zu erstatten.

Wolf

Sacksofsky

Dauber

Detterbeck

Fachinger

Gasper

Liebermann

Rachor

Richter

Wack

Wunder

**Abweichende Meinung des Mitglieds des Staatsgerichtshofs Richter  
zum Urteil des Staatsgerichtshofs vom 28. Januar 2026**

**- P.St. 3013 -**

- <sup>1</sup> Der Auffassung der Mehrheit des Staatsgerichtshofs, Art. 3 Nr. 5 des Hessischen Gesetzes zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften vom 1. April 2025 für nichtig zu erklären, kann ich nicht zustimmen.
- <sup>2</sup> Zunächst kann ich der Argumentation der Mehrheit dahingehend folgen, dass ein Sitzzuteilungsverfahren bei einer Verhältniswahl die Erfolgswertgleichheit der abgegebenen Stimmen bestmöglich abbilden sollte, damit die Grundsätze der Wahlgleichheit und Chancengleichheit der Parteien beachtet sind.
- <sup>3</sup> Ich kann der Mehrheit auch dahingehend folgen, dass das Sitzzuteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer eine mathematisch exaktere Übertragung des Stimmenverhältnisses auf das Sitzverhältnis bewirkt als das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren.
- <sup>4</sup> Der Auffassung der Mehrheit, das d'Hondtsche Sitzzuteilungsverfahren bei der Auszählung der hessischen Kommunalwahl als Beeinträchtigung der Grundsätze der Wahlgleichheit und Chancengleichheit der Parteien und damit als verfassungswidrig anzusehen, kann ich jedoch nicht folgen.
- <sup>5</sup> Das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren ist ein verfassungsgemäßes Sitzzuteilungsverfahren, das aktuell im Saarland bei Landtagswahlen sowie in vielen EU-Mitgliedstaaten bei der Europawahl eingesetzt wird und welches sowohl vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung wie auch vom hessischen Staatsgerichtshof bis heute als verfassungskonform angesehen wird. Die heutige Entscheidung stellt aus meiner Sicht einen Bruch mit der bestehenden verfassungsgerichtlichen Bewertung des d'Hondtschen Verfahrens dar. Diese vermag nicht zu überzeugen.
- <sup>6</sup> Die wahlmathematischen Unterschiede der Verfahren Hare/Niemeyer und d'Hondt sind bereits seit vielen Jahrzehnten bekannt; beide Verfahren haben ihre Stärken und Schwächen. Eine Ungeeignetheit des Verfahrens nach d'Hondt mit der Folge seiner Verfassungswidrigkeit sehe ich nicht, auch wenn eine Verzerrung zugunsten größerer Parteien durch das Verfahren wahlmathematisch nachgewiesen ist.

- <sup>7</sup> Aus meiner Sicht hat der Landesgesetzgeber eine Gestaltungsfreiheit, welches verfassungsgemäße Sitzzuteilungsverfahren verwendet wird. Diese Möglichkeit hat der Gesetzgeber im Gesetz zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften und zur Änderung kommunaler Vorschriften vom 1. April 2025 genutzt.
- <sup>8</sup> Selbst wenn man annehmen würde, dass bei einem Wechsel des Sitzzuteilungsverfahrens durch den Gesetzgeber ein sachlicher Grund gegeben sein müsste und eine vollständige Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers nicht besteht, dann erachte ich einen solchen Grund als hinreichend dargelegt. Ebenso wie die Landesanwältin sehe ich in dem Gesetz eine moderne und zeitgemäße Rechtsänderung zur Stärkung der kommunalen Handlungsfähigkeit als Reaktion auf die Erfahrungen mit der Zersplitterung in den kommunalen Parlamenten.
- <sup>9</sup> Die heutige Entscheidung des Staatsgerichtshofs führt dazu, dass ein Stimmauszählungsverfahren wieder aktiviert wird, das wahlmathematisch als überholt gilt. Auch das Verfahren nach Hare/Niemeyer ist hinsichtlich der Abbildung der Erfolgswertgleichheit der Stimmen auf die Sitzzuteilung nach wahlmathematischer Erkenntnis nicht optimal. Diese Erkenntnis hat dazu geführt, dass bei Bundestagswahlen seit 2009 sowie bei Europawahlen in Deutschland das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers angewendet wird.
- <sup>10</sup> Eine Verpflichtung des Gesetzgebers zur Anpassung eines Sitzzuteilungsverfahrens nach aktuellen wahlmathematischen Erkenntnissen sehe ich jedoch nicht. Der Landesgesetzgeber hat einen Gestaltungsspielraum, welches verfassungsgemäße Sitzzuteilungsverfahren er bei Wahlen vorschreibt.

Richter