Bedienungsanleitung Ausschusskalkulator

Version 2.1

Autoren: Jan Friedrich und Peter Raithel[1], Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern, Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung

INHALT

1 Grundsätzliches 2
1.1 Funktionen 2
1.2 Lizenz und Systemanforderungen 2
2 Programmbedienung 3
2.1 Orientierung 3
2.2 Schritt 1: Zusammensetzung Hauptorgan 4
2.3 Schritt 2: Ausschüsse 5
2.4 Schritt 3: Ausschussgemeinschaften 7
3 Sitzzuteilungsverfahren im Detail 10
3.1 Detailansicht für Sitzzuteilungsverfahren 10
3.2 Hare/Niemeyer (H/N) 11
3.3 Sainte-Laguë/Schepers (SL/S) 11
3.4 d'Hondt (d'H) 12
3.5 Vor- und Nachteile der Verfahren 13
4 Unklarheiten der Rechtsprechung des VGH 17
4.1 Nürnberg 2020 17
4.2 Bayreuth 2020 (BayVGH vom 07.12.2020 - 4 CE 20.2032) 20
5 Alternativer Ausschusskalkulator 21

[1] bis Version 2.0

1 GRUNDSÄTZLICHES

1.1 FUNKTIONEN

Der Ausschusskalkulator unterstützt Kommunalverwaltungen, Ratsmitglieder und Rechtsaufsichtsbehörden bei der Berechnung der Sitzverteilung in Ausschüssen (Art. 33 GO bzw. Art. 27 LKrO bzw. Art. 26 BezO) unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs zum Thema „Überaufrundung“ (BayVGH v. 17.03.2004 – 4 BV 03.1159) und zum Thema „Sitzansprüche von Ausschussgemeinschaften“ (BayVGH v. 07.08.2020 – 4 CE 20.1442).

Im Wesentlichen beinhaltet er folgende Funktionen:

- Durchführung der **Sitzverteilung** nach Hare/Niemeyer, Sainte-Laguë/Schepers und d’Hondt für beliebige (mögliche) Sitzverteilungen im Hauptorgan und beliebige (mögliche) Ausschussgrößen.
- Erkennen der **Zulässigkeit** eines Sitzverteilungsverfahrens auf Basis des Vorliegens einer unzulässigen Überaufrundung/Überabrundung (=Quotenkriterium).
- Unterstützung bei **Pattsituationen** durch Erkennen des Patts und der Pattauflösung durch Berücksichtigung der Stimmenzahl bzw. Losverfahren.
- Gegenüberstellung der **Situationen mit/ohne Ausschussgemeinschaften** zur Beurteilung der Sitzansprüche einer Ausschussgemeinschaft.

Leider kann der Ausschusskalkulator folgende Funktionen nur eingeschränkt erbringen, weil sich aus den Urteilen des BayVGH diesbezüglich keine allgemeinen Regeln ableiten lassen:

- **Zulässigkeit von Ausschussgemeinschaften**: Der Ausschusskalkulator gibt keine Antwort auf die Frage, ob eine konkrete Ausschussgemeinschaft gebildet werden darf oder nicht.
- **Überaufrundung/Überabrundung i.V.m. Pattauflösung**: In einem neueren Urteil (BayVGH v. 07.12.2020 – 4 CE 20.2032) bezeichnet der BayVGH eine Abwandlung des gewählten Sitzverteilungsverfahrens zur Einhaltung des Quotenkriteriums im Rahmen der Pattauflösung als „naheliegend“. Welche Konsequenzen diese Randbemerkung hat, bleibt offen und ist entsprechend nicht im Ausschusskalkulator implementiert.

Zusätzlich zum bewährten Ausschusskalkulator ist in der Datei zusätzlich ein prototypischer alternativer Ausschusskalkulator als „Showcase“ enthalten, der in den allermeisten „Standardfällen“ zum selben Ergebnis kommt wie der übliche Ausschusskalkulator. Die bestehenden konzeptionellen Probleme werden aber gelöst, sodass Fehlerfälle überhaupt nicht mehr auftreten können. Die Rechtssicherheit kann aber nicht garantiert werden kann.

1.2 LIZENZ UND SYSTEMANFORDERUNGEN

Der Ausschusskalkulator ist als Excel-Datei (mindestens Excel 2016) realisiert und unter einer Open-Source-Lizenz veröffentlicht. Um auch in Umgebungen mit hohen Sicherheitsanforderungen lauffähig zu sein, wurde bewusst auf den Einsatz von VBA-Code/Makros verzichtet.

2 PROGRAMMBEDIENUNG

2.1 ORIENTIERUNG

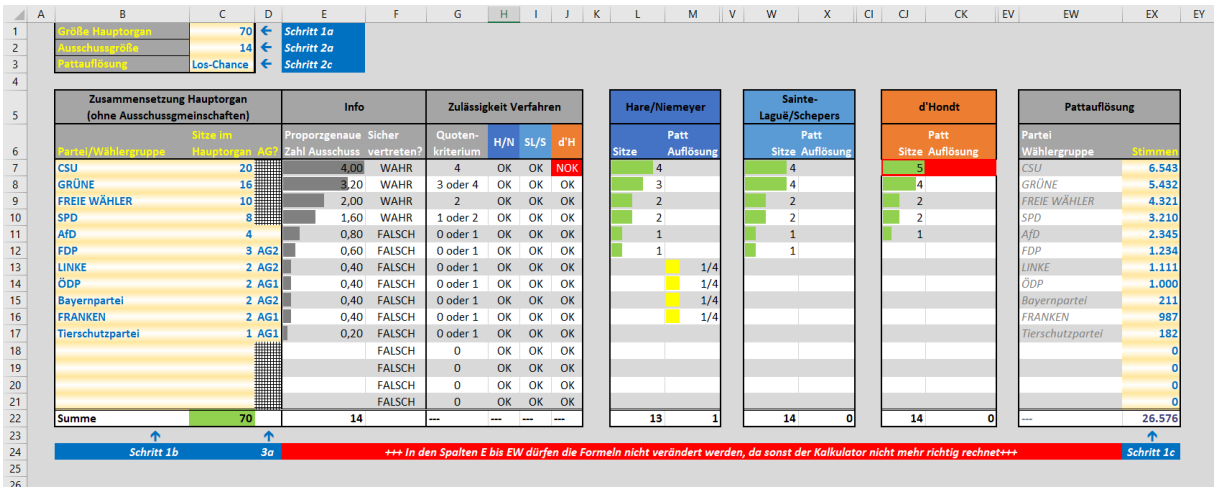
Der Ausschusskalkulator besteht aus zwei Tabellenblättern:

- **Ausschusskalkulator_ohneAG**: In diesem Tabellenblatt werden die Stärkeverhältnisse definiert und Sitzverteilungen berechnet, die sich ohne die Bildung von Ausschussgemeinschaften ergeben. Die Eingaben des Benutzers (inkl. Festlegung von Ausschussgemeinschaften) erfolgen in diesem Tabellenblatt.
- **Ausschusskalkulator_mitAG:** Dieses Tabellenblatt ist eine reine Sicht auf die Stärkeverhältnisse und Sitzverteilungen unter Berücksichtigung von Ausschussgemeinschaften. In diesem Blatt erfolgen (bis auf eine Ausnahme) keine Eingaben des Benutzers.

Sofern sich im Hauptorgan keine Ausschussgemeinschaften bilden, kann das zweite Tabellenblatt ignoriert werden.

2.1.1 Ausschusskalkulator (ohne AGs)

Der folgende Screenshot zeigt den Ausschusskalkulator im Überblick. Der Bereich B1:C3 (links oben) definiert die **Basis-Konfigurationsmöglichkeiten** des Benutzers, nämlich die Größe des Hauptorgans (Stadtrat oder Gemeinderat jeweils ohne Oberbürgermeister bzw. ersten Bürgermeister; Kreistag ohne Landrat; Bezirkstag mit Bezirkstagspräsidenten), die Größe des zu besetzenden Ausschusses (ohne Vorsitzenden; nur beim Rechnungsprüfungsausschuss mit Vorsitzenden) und die Art der Pattauflösung (sofern überhaupt notwendig).



	B	C	D	E	F
1	Größe Hauptorgan	70	←	Schritt 1a	
2	Ausschussgröße	14	←	Schritt 2a	
3	Pattauflösung	Los-Chance	←	Schritt 2c	
4					
5	Zusammensetzung Hauptorgan (ohne Ausschussgmeinschaften)			Info	
6	Partei/Wählergruppe	Sitze im Hauptorgan	AG?	Proporzgenaue Zahl Ausschuss	Sicher vertreten?
7	CSU	20		4,00	WAHR
8	GRÜNE	16		3,20	WAHR
9	FREIE WÄHLER	10		2,00	WAHR
10	SPD	8		1,60	WAHR
11	AfD	4		0,80	FALSCH
12	FDP	3	AG2	0,60	FALSCH
13	LINKE	2	AG2	0,40	FALSCH
14	ÖDP	2	AG1	0,40	FALSCH
15	Bayernpartei	2	AG2	0,40	FALSCH
16	FRANKEN	2	AG1	0,40	FALSCH
17	Tierschutzpartei	1	AG1	0,20	FALSCH
18					FALSCH
19					FALSCH
20					FALSCH
21					FALSCH
22	Summe	70		14	
23					
24				Schritt 1b	3a

	G	H	I	J	K	L	M	V	W	X	CI	CJ	CK	EV	EW	EX	EY
5	Zulässigkeit Verfahren					Hare/Niemeyer			Sainte-Laguë/Schepers			d'Hondt			Pattauflösung		
6	Quoten-kriterium	H/N	SL/S	d'H		Sitze	Patt Auflösung		Sitze	Patt Auflösung		Sitze	Patt Auflösung		Partei Wählergruppe	Stimmen	
7	4	OK	OK	NOK		4			4			5			CSU	6.543	
8	3 oder 4	OK	OK	OK		3			4			4			GRÜNE	5.432	
9	2	OK	OK	OK		2			2			2			FREIE WÄHLER	4.321	
10	1 oder 2	OK	OK	OK		2			2			2			SPD	3.210	
11	0 oder 1	OK	OK	OK		1			1			1			AfD	2.345	
12	0 oder 1	OK	OK	OK		1			1						FDP	1.234	
13	0 oder 1	OK	OK	OK			1/4								LINKE	1.111	
14	0 oder 1	OK	OK	OK			1/4								ÖDP	1.000	
15	0 oder 1	OK	OK	OK			1/4								Bayernpartei	211	
16	0 oder 1	OK	OK	OK			1/4								FRANKEN	987	
17	0 oder 1	OK	OK	OK											Tierschutzpartei	182	
18	0	OK	OK	OK												0	
19	0	OK	OK	OK												0	
20	0	OK	OK	OK												0	
21	0	OK	OK	OK												0	
22	---	---	---	---		13	1		14	0		14	0		---	26.576	
23																	
24	+++ In den Spalten E bis EW dürfen die Formeln nicht verändert werden, da sonst der Kalkulator nicht mehr richtig rechnet+++															Schritt 1c	

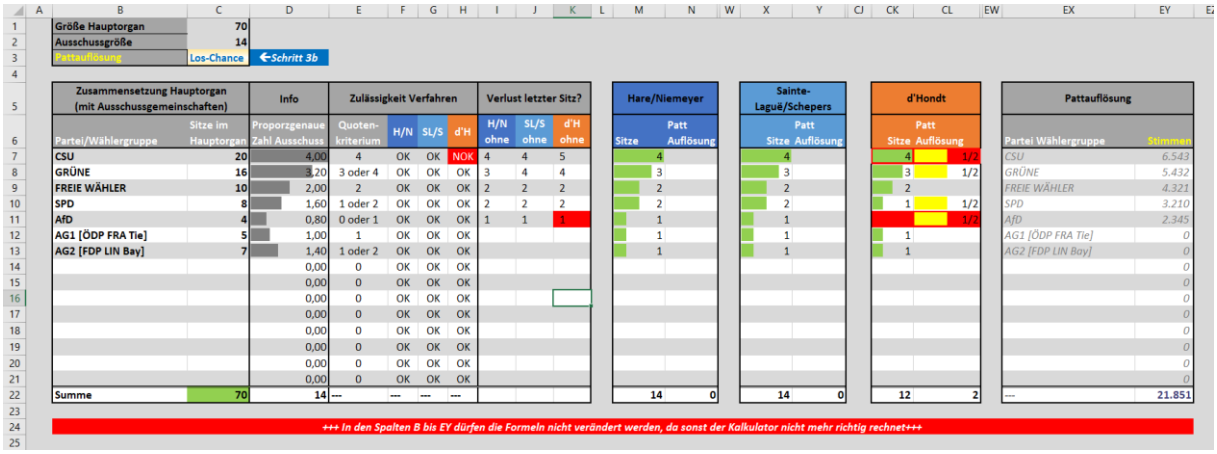
Darunter, im Bereich B5:D22, definiert der Benutzer die **Zusammensetzung des Hauptorgans**, also die Sitzanzahl der einzelnen im Hauptorgan vertretenen Parteien und Wählergruppen (also der Fraktionen, Gruppen und Einzelgänger) und definiert in Spalte D ggf. die Zugehörigkeit zu **Ausschussgemeinschaften**. Rechts daneben im Bereich E5:F22 berechnet der Ausschusskalkulator die ideale proporzgenaue Anzahl an Ausschusssitzen, und zeigt an, ob eine Fraktion oder Gruppe im Ausschuss sicher vertreten ist also unabhängig vom gewählten Sitzverteilungsverfahren und unabhängig vom Stärkeverhältnis der anderen. Im Bereich G5:J22 zeigt der Kalkulator das gemäß VGH-Urteil einzuhaltende **Quotenkriterium** und zeigt an, ob die einzelnen Verfahren das Quotenkriterium einhalten und damit zulässig sind.

Weiter rechts werden die Ergebnisse der drei Sitzzuteilungsverfahren dargestellt: **Hare/Niemeyer** im Bereich L5:M22, **Sainte-Laguë/Schepers** im Bereich W5:X22 und **d'Hondt** im Bereich CJ5:CK22.

Der Bereich EW5:EX22 ganz rechts widmet sich schließlich der **Pattauflösung** und ermöglicht die Eingabe der Wählerstimmen.

2.1.2 Ausschusskalkulator (mit AGs)

Der folgende Screenshot zeigt die Situation unter Einbeziehung der AGs. Es finden sich nur noch Fraktionen, Gruppen und Einzelgänger, die nicht an einer AG teilnehmen, darunter dann bis zu vier unterschiedliche Ausschussgemeinschaften.



| | | |

2.2.3 Schritt 1c: Stimmenzahlen eingeben [optional]

Soll bei etwaigen Pattsituationen später auf die Stimmenzahl der einzelnen Parteien und Wählergruppen (nicht Ausschussgemeinschaften) zurückgegriffen werden, so empfiehlt es sich, diese im Bereich EX7:EX21 bereits jetzt einzugeben. Soll hingegen ausschließlich auf einen Losentscheid zurückgegriffen werden, so kann dieser Schritt entfallen.

Pattauflösung		
Partei Wählergruppe	Stimmen	Loserfolg
CSU	6543	FALSCH
GRÜNE	5432	FALSCH
FREIE WÄHLER	4321	FALSCH
SPD	3210	FALSCH
ÖDP	2345	FALSCH
FDP	1234	FALSCH
Linke	1111	FALSCH
ÖDP	1000	FALSCH
Bayernpartei	211	FALSCH
Franken	987	FALSCH
Tierschutzpartei	182	FALSCH
Partei 12	0	FALSCH
Partei 13	0	FALSCH
Partei 14	0	FALSCH
Partei 15	0	FALSCH
---	26.576	---

2.3 SCHRITT 2: AUSSCHÜSSE

2.3.1 Schritt 2a: Ausschussgrößen definieren

In der Zelle C2 wird die Größe des zu besetzenden Ausschusses (ohne Vorsitzenden; nur beim Rechnungsprüfungsausschuss mit Vorsitzenden) festgelegt.

Ausschussgröße	14



Durch das Urteil des BayVGH im Nürnberger Fall kommt der Festlegung der Ausschussgröße noch einmal besondere Bedeutung zu (vgl. Beschluss v. 26.10.2020 – 4 CE 20.2238, RN 26 und 27). Insbesondere kann es passieren, dass bei gewissen Ausschussgrößen unberücksichtigte Minderheiten so groß werden, dass sie jeden Ausschussbeschluss über das Nachprüfungsrecht gem. Art. 32 Abs. 3 GO unwirksam werden lassen können (siehe Kapitel 4.1.3).

2.3.2 Schritt 2b: Berechnungsergebnisse interpretieren

Aus der Sitzverteilung im Hauptorgan und der gewünschten Ausschussgröße ergibt sich die **proporzgenaue Sitzzahl**, die im Bereich E7:E21 dargestellt wird. Bei der proporzgenauen Sitzzahl handelt es sich um eine rationale Zahl: sie hat meist Nachkommastellen, ist also i.d.R. nicht-ganz. Die grauen Balken visualisieren die Größenverhältnisse.

Die ermittelte Sitzzahl im Ausschuss darf gem. VGH-Urteil von der proporzgenauen Sitzzahl um maximal 0,99 abweichen: Dieses im Bereich G7:G21 dargestellte **Quotenkriterium** bedeutet, dass für jede Partei/Wählergruppe nur maximal zwei Sitzzahlen möglich sind (z.B. „5 oder 6“ für die CSU). Wenn die proporzgenaue Sitzzahl ganz ist (im Beispiel „1“ bei der AfD), so bleibt nur diese eine Möglichkeit.

Zusammensetzung Hauptorgan (ohne Ausschussgmeinschaften)			Zulässigkeit Verfahren						Hare/Niemeyer		Saint-Laguë/Schepers		d'Hondt	
Partei/Wählergruppe	Sitze im Hauptorgan	AG?	Proporzgenaue Zahl	Ausschuss vertreten?	Sicher Quoten-kriterium	H/N	SL/S	d'H	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung
CSU	29		5,80	WAHR	5 oder 6	OK	OK	NOK	6		5		7	
GRÜNE	9		1,80	WAHR	1 oder 2	OK	OK	OK	2		2		2	
FREIE WÄHLER	8		1,60	WAHR	1 oder 2	OK	OK	OK	1	2/3	2		1	2/3
SPD	8		1,60	WAHR	1 oder 2	OK	OK	OK	1	2/3	2		1	2/3
AfD	5		1,00	WAHR	1	OK	OK	OK	1		1		1	
FDP	4		0,80	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK	1		1			2/3
Linke	3		0,60	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK		2/3	1			
ÖDP	2		0,40	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK						
Bayernpartei	1		0,20	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK						
Franken	1		0,20	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK						
Tierschutzpartei				FALSCH	0	OK	OK	OK						
Partei 12				FALSCH	0	OK	OK	OK						
Partei 13				FALSCH	0	OK	OK	OK						
Partei 14				FALSCH	0	OK	OK	OK						
Partei 15				FALSCH	0	OK	OK	OK						
Summe	70		14		---	---	---	---	12	2	14	0	12	2

Weiter rechts sind die Ergebnisse der drei Sitzzuteilungsverfahren dargestellt. Grün sind dabei die **Sitze**, die durch das jeweilige Verfahren sicher zugeteilt werden. Im gezeigten Beispiel teilt also beispielsweise SL/S alle 14 Ausschusssitze eindeutig zu, sodass die CSU 5 Sitze erhält, GRÜNE, FREIE WÄHLER und SPD je zwei Sitze erhalten sowie AfD, FDP und Linke je einen Sitz erhalten.

H/N teilt nur 12 Ausschusssitzen fest zu. Um die verbleibenden zwei Sitze konkurrieren drei Parteien mit jeweils gleichem Anspruch (Patt); jede dieser Parteien hat also bei einer **Pattauflösung** mittels Losentscheid eine 2/3-Chance, den verbleibenden Sitz zu erhalten. Dies wird in der rechten Spalte gelb angezeigt. Ganz analog teilt d'Hondt ebenfalls nur 12 Sitze fest zu und drei Parteien (nicht dieselben!) konkurrieren um die verbleibenden zwei Ausschusssitze.

Die rote Zelleinfärbung im Bereich CJ7:CK7 (d'Hondt/CSU) zeigt an, dass hier das Quotenkriterium verletzt wird. Dieses besagt im konkreten Fall, dass die CSU entweder 5 oder 6 Sitze erhalten muss, ihr werden aber 7 Sitze zugewiesen. Im Bereich H7:J21 wird diese Verletzung des Quotenkriteriums zusätzlich durch ein NOK angezeigt.

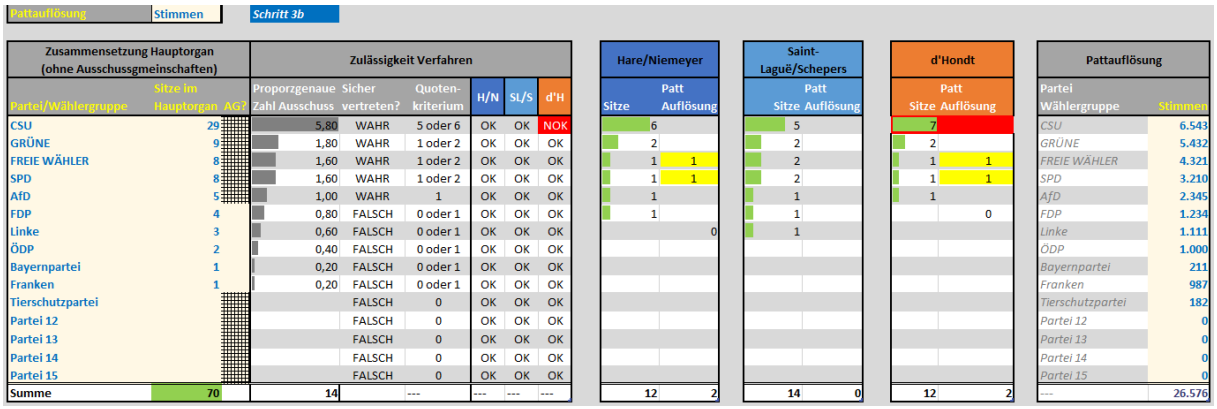


Nur Sainte-Laguë/Schepers und d'Hondt können das Quotenkriterium verletzen. Das Verfahren nach Hare/Niemeyer hält das vom VGH vorgeschriebene Quotenkriterium in jedem Fall ein und kann damit immer verwendet werden.

2.3.3 Schritt 2c: Patts auflösen

Ein Patt besteht immer dann, wenn ein Sitzverteilungsverfahren die Sitze nicht eindeutig verteilen kann und mehrere Beteiligte gemäß dem gewählten Verfahren einen identischen Anspruch auf die letzten zu verteilenden Sitze haben. Zur Pattauflösung kommen gem. Art. 33 Abs. 1 Satz 3 GO (analog Art. 27 Abs. 2 Satz 3 LKrO oder auch Art. 26 Abs. 2 Satz 3 BezO) grundsätzlich zwei Methoden in Frage:

1. **Losen**: Der Ausschusskalkulator zeigt standardmäßig die Los-Chance an, die jeder einzelne Patt-Teilnehmer hat. Das Losen an sich wird nicht durch den Ausschusskalkulator unterstützt. Wie der Losentscheid – gerade bei mehreren zu besetzenden Ausschüssen gleicher Größe – genau durchzuführen ist, ist in der konkreten Situation zu bestimmen.
2. **Wählerstimmen:** Die Pattauflösung wird auf „Stimmen" (Zelle C3) eingestellt. Sofern die Stimmen in Spalte EX eingetragen wurden, löst der Ausschusskalkulator die Pattsituation anhand der Stimmenzahl auf.



Pattauflösung	Stimmen	Schritt 3b

Zusammensetzung Hauptorgan (ohne Ausschussgmeinschaften)		Zulässigkeit Verfahren						Hare/Niemeyer		Saint-Laguë/Schepers		d'Hondt		Pattauflösung	
Partei/Wählergruppe	Sitze im Hauptorgan AG?	Proporzgenaue Zahl Ausschuss	Sicher vertreten?	Quoten-kriterium	H/N	SL/S	d'H	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung	Partei Wählergruppe	Stimmen
CSU	29	5,80	WAHR	5 oder 6	OK	OK	NOK	6		5		7		CSU	6.543
GRÜNE	9	1,80	WAHR	1 oder 2	OK	OK	OK	2		2		2		GRÜNE	5.432
FREIE WÄHLER	8	1,60	WAHR	1 oder 2	OK	OK	OK	1	1	2		1	1	FREIE WÄHLER	4.321
SPD	8	1,60	WAHR	1 oder 2	OK	OK	OK	1	1	2		1	1	SPD	3.210
AfD	5	1,00	WAHR	1	OK	OK	OK	1		1		1		AfD	2.345
FDP	4	0,80	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK	1		1			0	FDP	1.234
Linke	3	0,60	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK		0	1				Linke	1.111
ÖDP	2	0,40	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK							ÖDP	1.000
Bayernpartei	1	0,20	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK							Bayernpartei	211
Franken	1	0,20	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK							Franken	987
Tierschutzpartei			FALSCH	0	OK	OK	OK							Tierschutzpartei	182
Partei 12			FALSCH	0	OK	OK	OK							Partei 12	0
Partei 13			FALSCH	0	OK	OK	OK							Partei 13	0
Partei 14			FALSCH	0	OK	OK	OK							Partei 14	0
Partei 15			FALSCH	0	OK	OK	OK							Partei 15	0
Summe	70	14		---	---	---	---	12	2	14	0	12	2	---	26.576



Bei der Auflösung nach Wählerstimmen wird davon ausgegangen, dass zwei am Patt beteiligte Parteien nicht exakt dieselbe Stimmenzahl erzielt haben. Bei doppelten Stimmzahlen kann es theoretisch zu Problemen kommen. Da der Fall extrem unwahrscheinlich ist, wurde er nicht extra betrachtet.

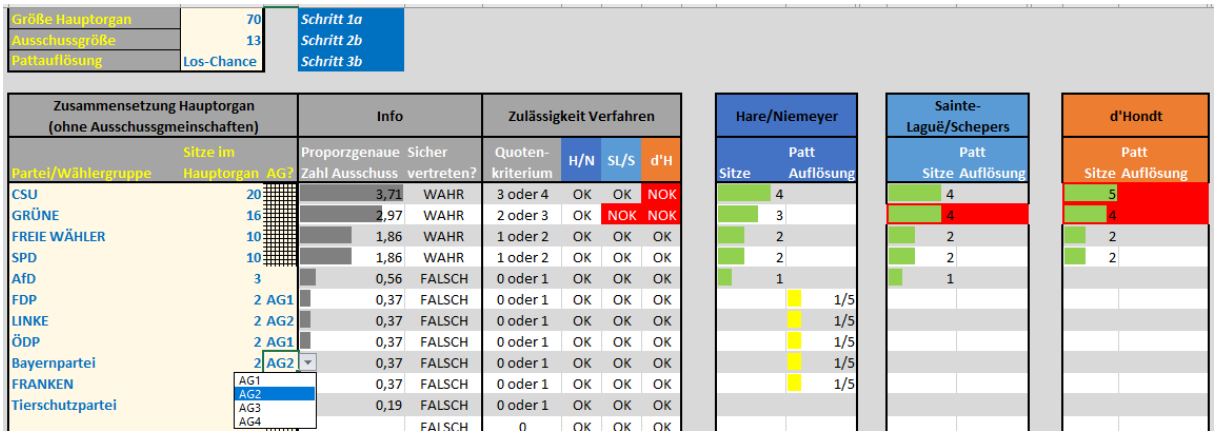
2.4 SCHRITT 3: AUSSCHUSSGEMEINSCHAFTEN

2.4.1 Schritt 3a: Ausschussgemeinschaften definieren

Gemäß Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO (analog LKrO und BezO) können sich Gemeinderatsmitglieder (die aus eigener Kraft keinen Ausschusssitz erreichen können) zur Entsendung gemeinsamer Vertreter in die Ausschüsse zu einer sog. Ausschussgemeinschaft zusammenschließen. In der Regel gilt eine gebildete Ausschussgemeinschaft für alle zu besetzenden Ausschüsse. Dies ist jedoch nicht zwingend: Es sind Konstellationen denkbar, wo beispielsweise zwei Gruppierungen auch ohne Ausschussgemeinschaft für einen großen Ausschuss Mitglieder entsenden können, aber für einen kleinen Ausschuss auf die Ausschussgemeinschaft angewiesen sind.



Art. 33 Abs. 1 Satz 5 GO ist nicht anwendbar bei der Besetzung von Aufsichtsräten kommunaler Unternehmen. Dort können zwar analog „Aufsichtsrats-gemeinschaften" gebildet werden, sofern die GeschO das vorsieht, es gibt aber kein Recht darauf. (BayVGH vom 09.01.2023 – 4 ZB 22.2095)



Größe Hauptorgan	70	Schritt 1a
Ausschussgröße	13	Schritt 2b
Pattauflösung	Los-Chance	Schritt 3b

Zusammensetzung Hauptorgan (ohne Ausschussgmeinschaften)		Info		Zulässigkeit Verfahren				Hare/Niemeyer		Sainte-Laguë/Schepers		d'Hondt	
Partei/Wählergruppe	Sitze im Hauptorgan AG?	Proporzgenaue Zahl Ausschuss	Sicher vertreten?	Quoten-kriterium	H/N	SL/S	d'H	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung
CSU	20	3,71	WAHR	3 oder 4	OK	OK	NOK	4		4		5	
GRÜNE	16	2,97	WAHR	2 oder 3	OK	NOK	NOK	3		4		4	
FREIE WÄHLER	10	1,86	WAHR	1 oder 2	OK	OK	OK	2		2		2	
SPD	10	1,86	WAHR	1 oder 2	OK	OK	OK	2		2		2	
AfD	3	0,56	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK	1		1			
FDP	2 AG1	0,37	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK		1/5				
LINKE	2 AG2	0,37	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK		1/5				
ÖDP	2 AG1	0,37	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK		1/5				
Bayernpartei	2 AG2	0,37	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK		1/5				
FRANKEN		0,37	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK		1/5				
Tierschutzpartei		0,19	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK						
			FALSCH	0	OK	OK	OK						

AG1
AG2
AG3
AG4

In der Spalte F wird zunächst angezeigt, ob eine Partei/Wählergruppe im Ausschuss der entsprechenden Größe sicher vertreten ist. Eine sichere Vertretung meint dabei, dass die betreffende Partei/Wählergruppe im Ausschuss garantiert mindestens einen Sitz erhält unabhängig von dem gewählten Sitzverteilungsverfahren, der Pattauflösungsregel und etwaigen Veränderungen

der Stärkeverhältnisse bei den anderen (z.B. Fraktionswechsel) während der Wahlzeit. Dies ist über die Formel $p > \frac{N}{(n+1)}$ ermittelbar, wobei p die Anzahl der Sitze im Hauptorgan ist, N die Größe des Hauptorgans und n die Ausschussgröße.

Jede Partei/Wählergruppe, die sicher vertreten ist, kann natürlich nicht Teil einer Ausschussgemeinschaft werden, deshalb wird die entsprechende Zelle gesperrt (#) angezeigt.



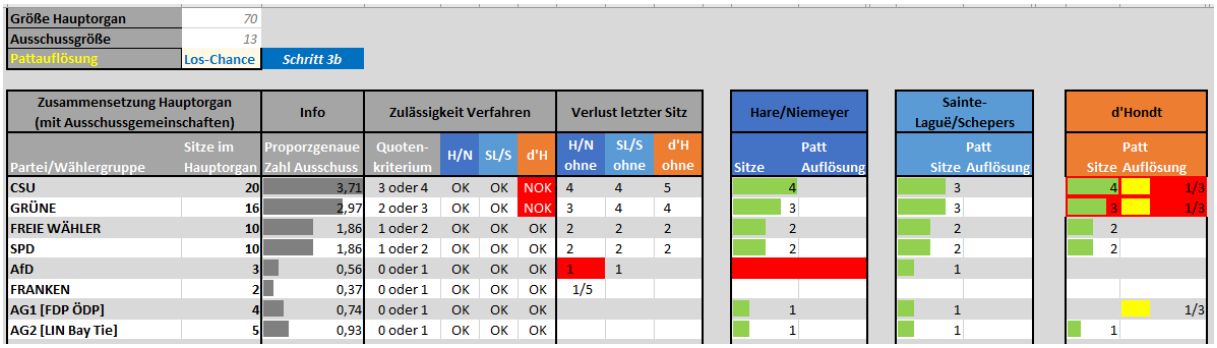
Die Frage, ob eine Partei/Wählergruppe an einer AG teilnehmen darf, richtet sich gem. BayVGH (leider) nicht nach der sicheren Vertretung, sondern nach der (zufällig) im konkreten Fall anzutreffenden Sitzzuteilung. Bei einer Sitzverteilung nach Hare/Niemeyer dürfte die AfD also keine AG eingehen, obwohl sie keine sichere Vertretung hat



Unklar ist die Zulässigkeit von Ausschussgemeinschaften, wenn Verfahren wegen Verletzung des Quotenkriteriums gesperrt sind, im Beispiel also wenn die Sitze nach d'Hondt verteilt werden und als Ersatz Hare/Niemeyer herangezogen wird.
Im Fall des Nürnberger Stadtrats (vgl. Kapitel 4.1) hätte die LINKE ohne Ausschussgemeinschaften beispielsweise einen Sitz erhalten (weil d'Hondt gesperrt war), ihre Teilnahme an einer Ausschussgemeinschaft wurde vom BayVGH aber nicht beanstandet.

2.4.2 Schritt 3b: Berechnungsergebnisse interpretieren

In einem letzten Schritt werden die Berechnungsergebnisse unter Berücksichtigung der Ausschussgemeinschaften im Tabellenblatt *Ausschusskalkulator_mitAG* eingesehen.



Größe Hauptorgan	70	
Ausschussgröße	13	
Pattauflösung	Los-Chance	Schritt 3b

Zusammensetzung Hauptorgan (mit Ausschussgemeinschaften)		Info	Zulässigkeit Verfahren				Verlust letzter Sitz			Hare/Niemeyer		Sainte-Laguë/Schepers		d'Hondt	
Partei/Wählergruppe	Sitze im Hauptorgan	Proporzgenaue Zahl Ausschuss	Quoten-kriterium	H/N	SL/S	d'H	H/N ohne	SL/S ohne	d'H ohne	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung
CSU	20	3,71	3 oder 4	OK	OK	NOK	4	4	5	4		3		4	1/3
GRÜNE	16	2,97	2 oder 3	OK	OK	NOK	3	4	4	3		3		3	1/3
FREIE WÄHLER	10	1,86	1 oder 2	OK	OK	OK	2	2	2	2		2		2	
SPD	10	1,86	1 oder 2	OK	OK	OK	2	2	2	2		2		2	
AfD	3	0,56	0 oder 1	OK	OK	OK	1	1				1			
FRANKEN	2	0,37	0 oder 1	OK	OK	OK	1/5								
AG1 [FDP ÖDP]	4	0,74	0 oder 1	OK	OK	OK				1		1			1/3
AG2 [LIN Bay Tie]	5	0,93	0 oder 1	OK	OK	OK				1		1		1	

In der Liste im linken Bereich sind weiterhin alle Parteien/Wählergruppen aufgeführt, die keiner Ausschussgemeinschaft zugewiesen wurden. Darunter finden sich die gebildeten Ausschussgemeinschaften (jeweils mit den ersten drei Buchstaben des Namens der verbundenen Parteien/Wählergruppen).

Im rechten Bereich finden sich wie gewohnt die Ergebnisse der drei Berechnungsverfahren. Links davon gibt es einen zusätzlichen Bereich, um nachvollziehen zu können, ob eine Partei/Wählergruppe durch die Bildung von Ausschussgemeinschaften ihren letzten Sitz verliert. Hier finden sich die Berechnungsergebnisse, die die Parteien/Wählergruppen ohne Ausschussgemeinschaften erhalten hätten. Die rote Hervorhebung zeigt an, wenn eine Partei/Wählergruppe durch die Bildung von Ausschussgemeinschaften ihren letzten Sitz verliert.

Im Beispiel ist erkennbar, dass die AfD im Verfahren nach Hare/Niemeyer ursprünglich einen Sitz hatte und durch die Bildung der beiden Ausschussgemeinschaften dieser Sitz verloren gehen würde. Die Bildung ist deswegen unzulässig bzw. der Anspruch geht ins Leere. Im konkreten Fall betrifft dies nur die kleinere der beiden Ausschussgemeinschaften (AG1). Die größere der beiden (AG1) darf ihren Sitz behalten.



Da die Pattauflösung unter der Beteiligung von Ausschussgemeinschaften ausschließlich durch Losen herbeigeführt werden darf, kann die Pattauflösung auf dem Tabellenblatt separat eingestellt werden.

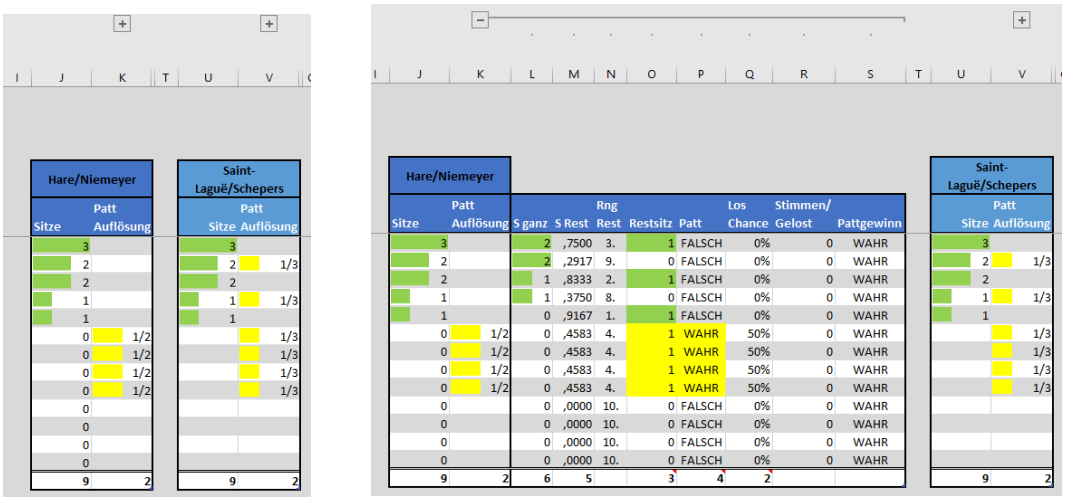


Der Ausschusskalkulator zeigt im Beispiel oben das Verfahren nach d'Hondt als unzulässig an, weil im Rahmen der Pattauflösung eine Überaufrundung auftreten kann. Der BayVGH hat aber in einer Randnotiz eines Urteils aus dem Jahr 2020 (siehe Kapitel 4.2) ausgeführt, dass es „naheliegend" wäre, die Pattsituation so aufzulösen, dass man den Sitz hier einfach der AG1 zuweist und das Verfahren nach d'Hondt damit quasi „rettet". Ob diese Randnotiz so auszulegen ist, dass dies zwingend zu erfolgen hat oder ob dies nur die Freiheit eröffnet es zu tun, ist unbekannt.

3 SITZZUTEILUNGSVERFAHREN IM DETAIL

3.1 DETAILANSICHT FÜR SITZZUTEILUNGSVERFAHREN

Die Berechnungswege für die einzelnen Sitzzuteilungsverfahren sind standardmäßig ausgeblendet, können aber dem Benutzer zugänglich gemacht werden, wenn dieser das Zuteilungsverfahren im Detail nachvollziehen möchte. Dies erfolgt grundsätzlich durch ein Ausklappen der Datengruppierung, wie in Abbildung 1 zu sehen ist.



Hare/Niemeyer		Saint-Laguë/Schepers	
Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung
3		3	
2		2	1/3
2		2	
1		1	1/3
1		1	
0	1/2		1/3
0	1/2		1/3
0	1/2		1/3
0	1/2		1/3
0			
0			
0			
0			
9	2	9	2

Hare/Niemeyer											Saint-Laguë/Schepers	
Sitze	Patt Auflösung	S ganz	S Rest	Rng Rest	Restsitz	Patt	Los Chance	Stimmen/ Gelost	Pattgewinn		Sitze	Patt Auflösung
3		2	,7500	3.	1	FALSCH	0%	0	WAHR		3	
2		2	,2917	9.	0	FALSCH	0%	0	WAHR		2	1/3
2		1	,8333	2.	1	FALSCH	0%	0	WAHR		2	
1		1	,3750	8.	0	FALSCH	0%	0	WAHR		1	1/3
1		0	,9167	1.	1	FALSCH	0%	0	WAHR		1	
0	1/2	0	,4583	4.	1	WAHR	50%	0	WAHR			1/3
0	1/2	0	,4583	4.	1	WAHR	50%	0	WAHR			1/3
0	1/2	0	,4583	4.	1	WAHR	50%	0	WAHR			1/3
0	1/2	0	,4583	4.	1	WAHR	50%	0	WAHR			1/3
0		0	,0000	10.	0	FALSCH	0%	0	WAHR			
0		0	,0000	10.	0	FALSCH	0%	0	WAHR			
0		0	,0000	10.	0	FALSCH	0%	0	WAHR			
0		0	,0000	10.	0	FALSCH	0%	0	WAHR			
9	2	6	5		3	4	2				9	2

Abbildung 1: Ausklappen/Einklappen einer Datengruppierung (durch Drücken auf +/-))

Dabei ist jedoch zu beachten: Die Zellen des Ausschusskalkulators sind standardmäßig so geschützt, dass Benutzer nur die beschriebenen Eingaben tätigen können und ansonsten nichts (aus Versehen) verändern können. Leider wirkt sich dieser Schutz auch auf die benutzte Datengruppierung aus und ein Benutzer hat mit bestehendem Blattschutz nicht die Möglichkeit, die Details zu sehen[2]. Wie Abbildung 2 zeigt, kann der Blattschutz aber aufgehoben werden. Das dazu benötigte Passwort ist VI.

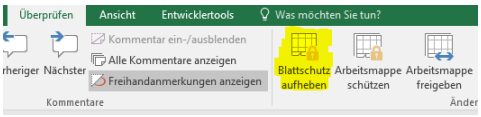


Abbildung 2: Blattschutz aufheben

ACHTUNG: Durch das Aufheben des Blattschutzes kann ein Benutzer alle Zellen verändern und somit potentiell auch die verwendeten Formeln verändern bzw. zerstören. Es empfiehlt sich daher, dies an einer Kopie zu vollziehen und das für die Berechnung verwendete Original stets geschützt zu lassen.

[2] Diese wäre mit VBA-Programmierung möglich. Das bringt dann allerdings ggf. Sicherheitsprobleme, weil die Ausführung von externen VBA-Makros ggf. mit Blick auf die IT-Sicherheit verboten ist.

3.2 Hare/Niemeyer (H/N)

Das mathematische Proporzverfahren nach Hare/Niemeyer ist ein Quotenverfahren, das in zwei Schritten erfolgt. Erst wird die Gesamtzahl der Ausschusssitze mit der Anzahl der Sitze je Partei oder Wählergruppe im Gemeinderat multipliziert, dann durch die Gesamtzahl der Gemeinderatsmitglieder dividiert. Der abgerundete Teil dieser Quote wird als Ausschusssitz direkt zugeteilt. Das Ergebnis dieses ersten Schrittes beschreibt die Spalte **S ganz** im Bereich L7:L19.

Im zweiten Schritt erfolgt die Verteilung der Restsitze in der Reihenfolge der größten Nachkommateile (Spalte **S Rest** im Bereich M7:M19) der Quote der Parteien und Wählergruppen. Die Reihenfolge findet sich dabei in der Spalte **Rng Rest** im Bereich N7:N19.

Im konkreten Beispiel aus Abbildung 3 werden zunächst 6 von 11 Ausschusssitzen über den ganzzahligen Anteil der Quote verteilt. Den ersten Restsitz erhält die SPD (0,9167), den zweiten die FREIEN WÄHLER (0,8333), den dritten die CSU (0,7500) und um die letzten beiden Restsitze konkurrieren FDP und Parteien X/Y/Z (je 0,4583). Die Pattsituation wird in der Spalte **Patt** angezeigt.

Zusammensetzung Hauptorgan		Zulässigkeit Verfahren					Hare/Niemeyer										
Partei/Wählergruppe	Sitze im Hauptorgan	Proporzgenaue Zahl Ausschuss	Quoten-kriterium	H/N	SL/S	d'H	Sitze	Patt Auflösung	S ganz	S Rest	Rng Rest	Restsitz	Patt	Los Chance	Stimmen/ Gelost	Pattgewinn
CSU	6	2,75	2 oder 3	OK	OK	NOK	3		2	,7500	3.	1	FALSCH	0%	0	WAHR
GRÜNE	5	2,29	2 oder 3	OK	OK	OK	2		2	,2917	9.	0	FALSCH	0%	0	WAHR
FREIE WÄHLER	4	1,83	1 oder 2	OK	OK	OK	2		1	,8333	2.	1	FALSCH	0%	0	WAHR
AfD	3	1,38	1 oder 2	OK	OK	OK	1		1	,3750	8.	0	FALSCH	0%	0	WAHR
SPD	2	0,92	0 oder 1	OK	OK	OK	1		0	,9167	1.	1	FALSCH	0%	0	WAHR
FDP	1	0,46	0 oder 1	OK	OK	OK	0	1/2	0	,4583	4.	1	WAHR	50%	0	WAHR
PARTEI X	1	0,46	0 oder 1	OK	OK	OK	0	1/2	0	,4583	4.	1	WAHR	50%	0	WAHR
PARTEI Y	1	0,46	0 oder 1	OK	OK	OK	0	1/2	0	,4583	4.	1	WAHR	50%	0	WAHR
PARTEI Z	1	0,46	0 oder 1	OK	OK	OK	0	1/2	0	,4583	4.	1	WAHR	50%	0	WAHR
		0,00	0	OK	OK	OK	0		0	,0000	10.	0	FALSCH	0%	0	WAHR
		0,00	0	OK	OK	OK	0		0	,0000	10.	0	FALSCH	0%	0	WAHR
		0,00	0	OK	OK	OK	0		0	,0000	10.	0	FALSCH	0%	0	WAHR
		0,00	0	OK	OK	OK	0		0	,0000	10.	0	FALSCH	0%	0	WAHR
Summe	24	11	---	---	---	---	9	2	6	5		3	4	2		

Abbildung 3: Berechnungsbeispiel nach Hare/Niemeyer

3.3 Sainte-Laguë/Schepers (SL/S)

Das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers kann als Höchstzahlverfahren bzw. als Divisorverfahren (mit Standardrundung) beschrieben werden. Beide Methoden sind mathematisch äquivalent.

Bei der gängigeren Variante über die Ermittlung der Höchstzahlen wird die Anzahl der Sitze der Parteien und Wählergruppen im Gemeinderat durch die ungeraden Zahlen 1, 3, 5, 7 usw. geteilt. Die Verteilung der Ausschusssitze an die Parteien und Wählergruppen erfolgt in der Reihenfolge der größten sich ergebenden Höchstzahlen (vgl. Art. 35 Abs. 2 GLKrWG zur Ermittlung der Sitze der Wahlvorschläge im Hauptorgan).

Abbildung 4 zeigt die Details der Berechnung nach Sainte-Laguë/Schepers. Die genannten Höchstzahlen finden sich als **Quotienten** im Bereich W7:AO19. Die Reihenfolge der Höchstzahlen findet sich als **Rangzahlen** im Bereich AP7:BH19. Unter **Sitze** im Bereich BI7:CA19 ist erkennbar, welche Höchst-/Rangzahlen zu einem Sitz führen bzw. wo eine Pattsituation auftritt.

Größe Hauptorgan	24
Ausschussgröße	11
Pattauflösung	Los-Chance

Zusammensetzung Hauptorgan		Saint-Laguë/Schepers		Quotienten				Rangzahlen				Sitze				Patt				Zulässig
		Patt															Los	Stimmen		QK
Partei/Wählergruppe	Sitze im Hauptorgan	Sitze	Auflösung	:1	:3	:5	:7	R1	R3	R5	R7	SP1	SP3	SP5	SP7	Patt?	Chance	Gelost	Pattgewinn	verletzt
CSU	6	3		6,00	2,00	1,20	,86	1.	5.	9.	16.	SITZ	SITZ	SITZ		FALSCH	0%	0	WAHR	FALSCH
GRÜNE	5	2	1/3	5,00	1,67	1,00	,71	2.	7.	10.	18.	SITZ	SITZ	PATT		WAHR	33%	0	WAHR	FALSCH
FREIE WÄHLER	4	2		4,00	1,33	,80	,57	3.	8.	17.	22.	SITZ	SITZ			FALSCH	0%	0	WAHR	FALSCH
AfD	3	1	1/3	3,00	1,00	,60	,43	4.	10.	21.	28.	SITZ	PATT			WAHR	33%	0	WAHR	FALSCH
SPD	2	1		2,00	,67	,40	,29	5.	19.	29.	43.	SITZ				FALSCH	0%	0	WAHR	FALSCH
FDP	1		1/3	1,00	,33	,20	,14	10.	34.	58.	80.	PATT				WAHR	33%	0	WAHR	FALSCH
PARTEI X	1		1/3	1,00	,33	,20	,14	10.	34.	58.	80.	PATT				WAHR	33%	0	WAHR	FALSCH
PARTEI Y	1		1/3	1,00	,33	,20	,14	10.	34.	58.	80.	PATT				WAHR	33%	0	WAHR	FALSCH
PARTEI Z	1		1/3	1,00	,33	,20	,14	10.	34.	58.	80.	PATT				WAHR	33%	0	WAHR	FALSCH
				,00	,00	,00	,00	172.	172.	172.	172.					FALSCH	0%	0	WAHR	FALSCH
				,00	,00	,00	,00	172.	172.	172.	172.					FALSCH	0%	0	WAHR	FALSCH
				,00	,00	,00	,00	172.	172.	172.	172.					FALSCH	0%	0	WAHR	FALSCH
				,00	,00	,00	,00	172.	172.	172.	172.					FALSCH	0%	0	WAHR	FALSCH
Summe	24	9	2													6	2			13

Abbildung 4: Berechnungsbeispiel nach Sainte-Laguë/Schepers

3.4 D'HONDT (D'H)

Das Verfahren nach d'Hondt kann als Höchstzahlverfahren bzw. als Divisorverfahren (mit Abrundung) beschrieben werden. Beide Methoden sind mathematisch äquivalent.

Bei der gängigeren Variante über die Ermittlung der Höchstzahlen wird die Anzahl der Sitze der Parteien und Wählergruppen im Gemeinderat durch die Zahlen 1, 2, 3, 4 usw. geteilt. Die Verteilung der Ausschusssitze an die Parteien und Wählergruppen erfolgt dann ebenfalls in der Reihenfolge der größten sich ergebenden Höchstzahlen.

Wie Abbildung 5 zeigt, ist die Oberfläche für die Berechnung nach d'Hondt exakt so wie bei Sainte-Laguë/Schepers aufgebaut.

Größe Hauptorgan	24
Ausschussgröße	11
Pattauflösung	Los-Chance

Zusammensetzung Hauptorgan		d'Hondt		Quotienten				Rangzahlen				Sitze				Patt				
		Patt															Los	Stimmen	Pattge	QK
Partei/Wählergruppe	Sitze im Hauptorgan	Sitze	Auflösung	:1	:2	:3	:4	R1	R2	R3	R4	SP1	SP2	SP3	SP4	Patt	Chance	/Gelost	winn	verletzt
CSU	6	3	1/2	6,00	3,00	2,00	1,50	1.	4.	7.	11.	SITZ	SITZ	SITZ	PATT	WAHR	50%	0	WAHR	WAHR
GRÜNE	5	3		5,00	2,50	1,67	1,25	2.	6.	10.	14.	SITZ	SITZ	SITZ		FALSCH	0%	0	WAHR	FALSCH
FREIE WÄHLER	4	2		4,00	2,00	1,33	1,00	3.	7.	13.	16.	SITZ	SITZ			FALSCH	0%	0	WAHR	FALSCH
AfD	3	1	1/2	3,00	1,50	1,00	,75	4.	11.	16.	28.	SITZ	PATT			WAHR	50%	0	WAHR	FALSCH
SPD	2	1		2,00	1,00	,67	,50	7.	16.	31.	40.	SITZ				FALSCH	0%	0	WAHR	FALSCH
FDP	1			1,00	,50	,33	,25	16.	40.	64.	84.					FALSCH	0%	0	WAHR	FALSCH
PARTEI X	1			1,00	,50	,33	,25	16.	40.	64.	84.					FALSCH	0%	0	WAHR	FALSCH
PARTEI Y	1			1,00	,50	,33	,25	16.	40.	64.	84.					FALSCH	0%	0	WAHR	FALSCH
PARTEI Z	1			1,00	,50	,33	,25	16.	40.	64.	84.					FALSCH	0%	0	WAHR	FALSCH
				,00	,00	,00	,00	172.	172.	172.	172.					FALSCH	0%	0	WAHR	FALSCH
				,00	,00	,00	,00	172.	172.	172.	172.					FALSCH	0%	0	WAHR	FALSCH
				,00	,00	,00	,00	172.	172.	172.	172.					FALSCH	0%	0	WAHR	FALSCH
				,00	,00	,00	,00	172.	172.	172.	172.					FALSCH	0%	0	WAHR	FALSCH
Summe	24	10	1													2	1			13

Abbildung 5: Berechnungsbeispiel nach d'Hondt

3.5 Vor- und Nachteile der Verfahren

Im Folgenden sind vier Eigenschaften der drei aufgeführten Verfahren erläutert, die in der Diskussion um das „beste“ Verfahren meist herangezogen werden.

3.5.1 Quotenbedingung/Quotenkriterium

Die Quotenbedingung bzw. das Quotenkriterium sagt aus, dass die durch ein Sitzverteilungsverfahren zugeteilten Sitze weniger als 1 von der idealen Sitzanzahl abweichen. Hat also beispielsweise eine Partei 17 von 30 Sitzen im Hauptorgan erlangt und ist ein 11er Ausschuss zu besetzen, so muss sie entweder 6 oder 7 Sitze erhalten, weil 17/30 * 11 = 6,233.. gilt.

Das Quotenkriterium wird (von den drei Betrachteten) nur durch das Verfahren nach Hare/Niemeyer immer eingehalten. Das Urteil des VGH (BayVGH, BayVBl. 2004, 429 und 432) besagt darüber hinaus, dass eine Verteilung nach Sainte-Laguë/Schepers und/oder d’Hondt unzulässig ist, wenn das Quotenkriterium im konkreten Fall nicht eingehalten wird.

3.5.2 Fairness bzgl. der Parteigröße

Die Verfahren nach Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë/Schepers bevorzugen oder benachteiligen weder große noch kleine Parteien, während das Verfahren nach d’Hondt systematisch große Parteien bevorzugt. Im Fall von Hare/Niemeyer ist relativ leicht einzusehen, dass hier weder Groß noch Klein bevorzugt werden, da sich die Restplatzvergabe ausschließlich an den Nachkommastellen orientiert.

Doch warum bevorzugen die Teiler 1,2,3,4… große Parteien, während die Teiler 1,3,5,7… fair bzgl. der Größe sind? Dies wird beispielsweise klar, wenn man die beiden Verfahren als Divisorverfahren (mit festem und identischem Divisor) auffasst und bzgl. ihres Vertretungswerts (also der Anzahl der Sitze im Hauptorgan, die durch einen Ausschusssitz vertreten werden) vergleicht.

Wie Tabelle 1 zeigt, führen (bei Divisor=3) 2, 3 und 4 Sitze im Hauptorgan zu einem Ausschusssitz, weil Sainte-Laguë/Schepers die Standardrundung verwendet (2/3 ≈ 1), ihr Vertretungswert beträgt also 2, 3 bzw. 4, im Mittel also 3. Am anderen Ende der Tabelle führen 59, 60 und 61 Sitze im Hauptorgan jeweils zu 20 Ausschusssitzen, der Vertretungswert beträgt also wieder im Mittel 3. Bei kleineren Parteien ergeben sich also größere Schwankungen im Vertretungswert als bei großen Parteien. Die Schwankungen mitteln sich aber sowohl bei großen als auch bei kleinen Parteien exakt auf den verwendeten Divisor ein.

Tabelle 1: Entwicklung des Vertretungswerts bei Sainte-Laguë/Schepers

Sitze im Hauptorgan	SL/S (Div: 3)	Vertr. Wert	Ø-Vertr. Wert
2	1	2	Ø = 3
3	1	3	
4	1	4	
5	2	2,5	Ø = 3
6	2	3	
7	2	3,5	
…			
59	20	2,95	Ø = 3
60	20	3	
61	20	3,05	

Tabelle 2 zeigt die analoge Berechnung für die Sitzvergabe nach d’Hondt. Da hier statt einer kaufmännischen Rundung die Abrundung verwendet wird, führen also 3, 4 und 5 Sitze im

Hauptorgan zu drei Ausschusssitzen. Der Vertretungswert beträgt also im Mittel 4. Bei einer großen Partei führen 60, 61 und 62 Sitze im Hauptorgan zu 20 Ausschusssitzen, der Vertretungswert ist hier im Mittel 3,05. Hier ist deutlich erkennbar, dass kleinere Parteien eine schlechtere Relation zwischen Sitzen im Hauptorgan und Ausschusssitzen erhalten, also vom Verfahren benachteiligt werden.

Tabelle 2: Entwicklung des Vertretungswerts bei d'Hondt

Sitze im Hauptorgan	d'H (Div: 3)	Vertr. Wert	Ø-Vertr. Wert
3	1	3	Ø = 4
4	1	4	
5	1	5	
6	2	3	Ø = 3,5
7	2	3,5	
8	2	4	
…			
60	20	3	Ø = 3,05
61	20	3,05	
62	20	3,1	

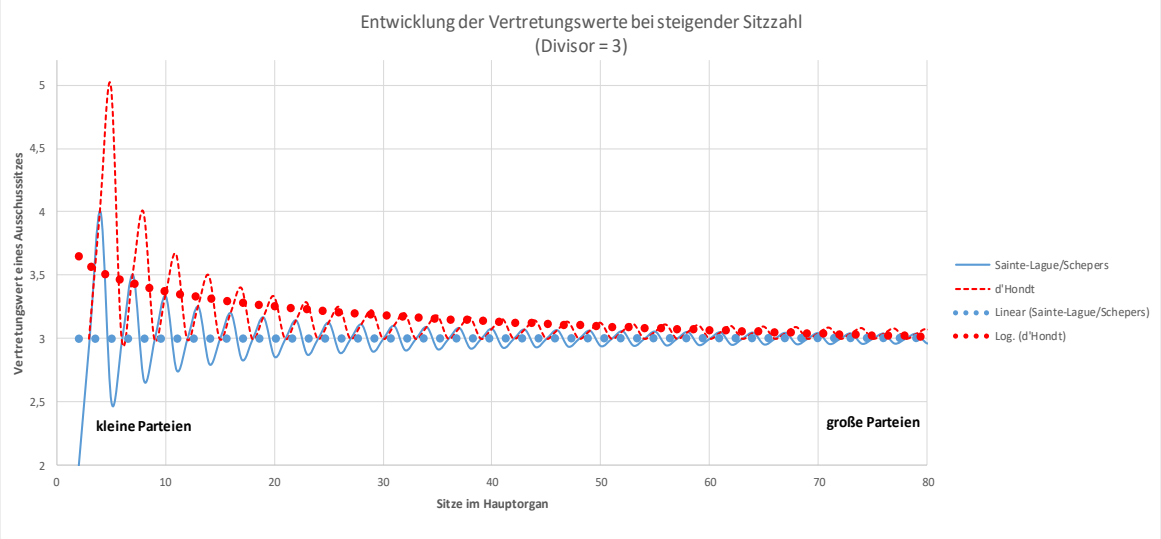


Abbildung 6: Vergleich der Vertretungswerte von Sainte-Laguë/Schepers (blau) und d'Hondt (rot) Klar zu sehen ist, dass der durchschnittliche Vertretungswert (blaue Punkte) beim ersten Verfahren konstant ist, beim zweiten Verfahren mit steigender Sitzzahl sinkt

3.5.3 Paradoxien/Konsistenz

Das Hare/Niemeyer-Verfahren ist mit einigen Unschönheiten behaftet. Bei der Ausschussbildung kann dabei v.a. das sog. Alabama-Paradoxon zu Tage treten. Dieses bedeutet, dass bei einer Erhöhung der Anzahl der zu vergebenden Ausschusssitze eine Partei Ausschusssitze verlieren kann – und umgekehrt.

Abbildung 7 und Abbildung 8 zeigen dies am Beispiel: Bei einer Ausschussgröße von 3 erhalten CSU, GRÜNE und FREIE WÄHLER je einen Ausschusssitz. Wird nun der Ausschuss um einen Sitz erweitert, so verlieren die FREIEN WÄHLER ihren Ausschusssitz, während CSU und GRÜNE jeweils einen Ausschusssitz mehr erhalten.

Größe Hauptorgan	24	Schritt 1a
Ausschussgröße	3	Schritt 2b
Pattauflösung	Los-Chance	Schritt 3b

Zusammensetzung Hauptorgan		Zulässigkeit Verfahren					Hare/Niemeyer	
Partei/Wählergruppe	Sitze im Hauptorgan	Proporzgenaue Zahl Ausschuss	Quoten-kriterium	H/N	SL/S	d'H	Sitze	Patt Auflösung
CSU	10	1,25	1 oder 2	OK	OK	OK	1	
GRÜNE	10	1,25	1 oder 2	OK	OK	OK	1	
FREIE WÄHLER	3	0,38	0 oder 1	OK	OK	OK	1	

Abbildung 7: Ausschussbesetzung eines 3er-Ausschusses

Größe Hauptorgan	24	Schritt 1a
Ausschussgröße	4	Schritt 2b
Pattauflösung	Los-Chance	Schritt 3b

Zusammensetzung Hauptorgan		Zulässigkeit Verfahren					Hare/Niemeyer	
Partei/Wählergruppe	Sitze im Hauptorgan	Proporzgenaue Zahl Ausschuss	Quoten-kriterium	H/N	SL/S	d'H	Sitze	Patt Auflösung
CSU	10	1,67	1 oder 2	OK	OK	OK	2	
GRÜNE	10	1,67	1 oder 2	OK	OK	OK	2	
FREIE WÄHLER	3	0,50	0 oder 1	OK	OK	OK	0	
AfD	1	0,17	0 oder 1	OK	OK	OK	0	

Abbildung 8: Ausschussbesetzung eines 4er-Ausschusses (Alabama-Paradoxon)

3.5.4 Mehrheitsbedingung

Das Verfahren nach d'Hondt ist das einzige Verfahren, dass die sog. Mehrheitsbedingung garantiert. Die Mehrheitsbedingung besagt, dass eine Partei, die mehr als 50% in der ursprünglichen Verteilung besitzt, auch mindestens 50% der zu verteilenden Sitze erhält. Durch die Wahl einer ungeraden Anzahl an Ausschusssitzen kann damit also garantiert werden, dass eine absolute Mehrheit einer Partei garantiert auch im Ausschuss erhalten bleibt, was in Parlamenten durchaus wichtig und sinnvoll ist. Eine gerade Ausschusssitzzahl garantiert dies nicht, da hierbei eine (knappe) absolute parlamentarische Mehrheit dennoch (nur) zur Hälfte der Ausschusssitze führen kann.

Für die Ausschussbesetzung in Gemeinden und Landkreisen kann dieses Argument aber nicht herangezogen werden, denn hier sind ja Erster Bürgermeister und Landrat (bzw. deren Vertreter) sowohl im Hauptorgan als auch in den Ausschüssen stimmberechtigt, werden aber bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt, wie folgendes Beispiel zeigt: Der Gemeinderat (24+1) besteht aus dem Ersten Bürgermeister (GRÜNE), 13 Gemeinderatsmitgliedern der CSU und 11 Gemeinderatsmitgliedern der GRÜNEN. Die CSU besitzt also die absolute Mehrheit im Gemeinderat (13 zu 11+1). Bei der Bildung eines 8er-Ausschusses (8+1) führt aber jedes Sitzverteilungsverfahren zu einer Aufteilung 4/4 zwischen CSU/GRÜNEN. Wenn der grüne Erste Bürgermeister den Vorsitz führt, haben im Ausschuss also plötzlich die GRÜNEN die absolute Mehrheit (4+1 zu 4).

Größe Hauptorgan	24	Schritt 1a
Ausschussgröße	8	Schritt 2b
Pattauflösung	Stimmen	Schritt 4

Zusammensetzung Hauptorgan		Zulässigkeit Verfahren					Hare/Niemeyer		Saint-Laguë/Schepers		d'Hondt	
Partei/Wählergruppe	Sitze im Hauptorgan	Proporzgenaue Zahl Ausschuss	Quoten-kriterium	H/N	SL/S	d'H	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung
CSU	13	4,33	4 oder 5	OK	OK	OK	4		4		4	
GRÜNE	11	3,67	3 oder 4	OK	OK	OK	4		4		4	

Abbildung 9: Verlust der absoluten Mehrheit im Ausschuss, auch mit d'Hondt

3.5.5 Zusammenfassung

Ein Verfahren, das alle Vorteile auf sich vereint, kann es nicht geben. Das wurde mathematisch bewiesen und seitens der Verfassungs- und Verwaltungsgerichte in langjähriger Rechtsprechung bestätigt. In der folgenden Tabelle sind die wesentlichen Vorteile der drei betrachteten Verfahren aufgeführt.

Tabelle 3: Vor- und Nachteile der einzelnen Verteilungsverfahren

Eigenschaft	**Hare/Niemeyer**	**St.-Laguë/Schepers**	**d'Hondt**
Quotenbedingung	☺	(☹)	(☹)
Fairness groß/klein	☺	☺	☹
Konsistenz/Paradoxien	☹	☺	☺
Mehrheitsbedingung	☹	☹	(☺)

Der einzig wirkliche Vorteil des Verfahrens nach d'Hondt ist im Allgemeinen die Gewährleistung der Mehrheitsbedingung. Dieses Argument läuft aber auf kommunaler Ebene u.U. ins Leere, sodass das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers dem Verfahren nach d'Hondt für die Ausschussbesetzung echt überlegen ist, weil es die gleichen Vorteile besitzt und zudem kleinere Parteien nicht benachteiligt. Darüber hinaus ist die Mehrheitsbedingung auf kommunaler Ebene ohnehin nicht so entscheidend, da es auf kommunaler Ebene (im Gegensatz z.B. zum Bundestag) einer „regierungsfähigen Mehrheit" nicht bedarf.

Bei der Wahl zwischen Sainte-Laguë/Schepers und Hare/Niemeyer ist eine solch klare Aussage nicht möglich. Der einfachere Regelungstext in der Geschäftsordnung ergibt sich natürlich, wenn man von Haus aus und ausschließlich auf das Verfahren von Hare/Niemeyer setzt, da dieses das vorgeschriebene Quotenkriterium immer einhält. Wer Paradoxien vermeiden will, kann standardmäßig auf Sainte-Laguë/Schepers setzen und im Bedarfsfall (bei einer seltenen Verletzung des Quotenkriteriums) auf Hare/Niemeyer ausweichen.

4 UNKLARHEITEN DER RECHTSPRECHUNG DES VGH

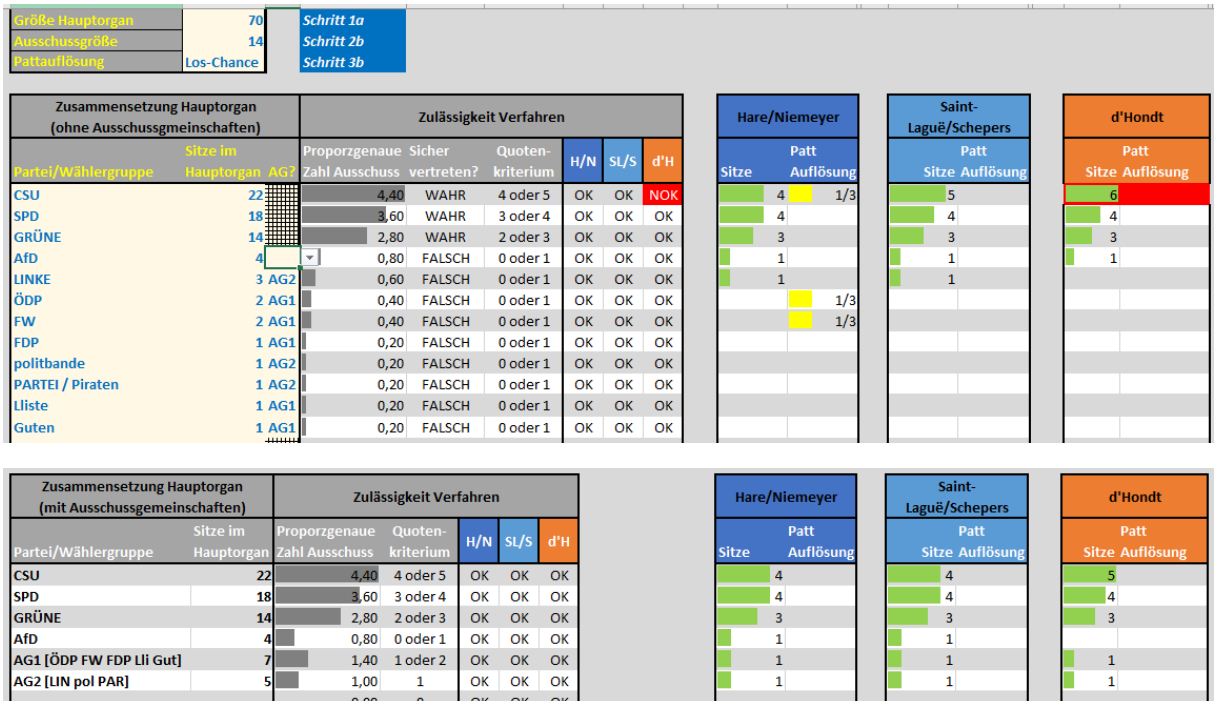
Im folgenden Kapitel ist skizziert, warum der Ausschusskalkulator keine allgemeingültige oder vollständige Implementierung für die neueste VGH-Rechtsprechung liefern kann. Neben einer falschen Aussage in der Urteilsbegründung finden sich auch zwei konzeptionelle Unklarheiten:

- AG-Bildung (insb. Definition „aus eigener Kraft ausschussfähig“) in Verbindung mit Verfahrenswechsel bei Missachtung des Quotenkriteriums
- Pattauflösung in Querbeziehung mit Erfüllung des Quotenkriteriums

Die folgenden Ausführungen sollen dem Anwender helfen, in der konkreten Situation eine möglichst rechtssichere Entscheidung zu treffen.

4.1 NÜRNBERG 2020

Der Nürnberger Stadtrat hatte 2020 in seiner Geschäftsordnung das Verfahren nach d’Hondt gewählt. Die Situation war damals wie folgt:



Größe Hauptorgan	70	Schritt 1a
Ausschussgröße	14	Schritt 2b
Pattauflösung	Los-Chance	Schritt 3b

Zusammensetzung Hauptorgan (ohne Ausschussgmeinschaften)			Zulässigkeit Verfahren						Hare/Niemeyer		Saint-Laguë/Schepers		d'Hondt	
Partei/Wählergruppe	Sitze im Hauptorgan	AG?	Proporzgenaue Zahl Ausschuss	Sicher vertreten?	Quoten-kriterium	H/N	SL/S	d'H	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung
CSU	22		4,40	WAHR	4 oder 5	OK	OK	NOK	4	1/3	5		6	
SPD	18		3,60	WAHR	3 oder 4	OK	OK	OK	4		4		4	
GRÜNE	14		2,80	WAHR	2 oder 3	OK	OK	OK	3		3		3	
AfD	4		0,80	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK	1		1		1	
LINKE	3	AG2	0,60	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK	1		1			
ÖDP	2	AG1	0,40	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK		1/3				
FW	2	AG1	0,40	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK		1/3				
FDP	1	AG1	0,20	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK						
politbande	1	AG2	0,20	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK						
PARTEI / Piraten	1	AG2	0,20	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK						
Lliste	1	AG1	0,20	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK						
Guten	1	AG1	0,20	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK						

Zusammensetzung Hauptorgan (mit Ausschussgemeinschaften)		Zulässigkeit Verfahren					Hare/Niemeyer		Saint-Laguë/Schepers		d'Hondt	
Partei/Wählergruppe	Sitze im Hauptorgan	Proporzgenaue Zahl Ausschuss	Quoten-kriterium	H/N	SL/S	d'H	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung
CSU	22	4,40	4 oder 5	OK	OK	OK	4		4		5	
SPD	18	3,60	3 oder 4	OK	OK	OK	4		4		4	
GRÜNE	14	2,80	2 oder 3	OK	OK	OK	3		3		3	
AfD	4	0,80	0 oder 1	OK	OK	OK	1		1			
AG1 [ÖDP FW FDP Lli Gut]	7	1,40	1 oder 2	OK	OK	OK	1		1		1	
AG2 [LIN pol PAR]	5	1,00	1	OK	OK	OK	1		1		1	

4.1.1 Eilentscheidung (BayVGH vom 07.08.2020 – 4 CE 20.1442)

In einer entscheidenden Passage des Urteils revidiert der BayVGH seine frühere Meinung zur Verdrängung von anderen Parteien und Gruppen durch Ausschussgemeinschaften und schreibt:

„[D]ie Bildung von Ausschussgemeinschaften kleinerer, ansonsten nicht in den Ausschüssen vertretener Gruppen [darf] nur insoweit zur Vergabe von Ausschusssitzen führen […], als damit nicht eine größere Gruppe den einzigen ihr zustehenden Sitz verliert.“

Er lässt darin jedoch offen, wie dies zu bewerkstelligen ist. Auf Basis der Eilentscheidung wäre es beispielsweise auch ein Verfahrenswechsel (z.B. zu Hare/Niemeyer) möglich gewesen, durch den die AfD und die Ausschussgemeinschaften einen Sitz erhalten hätten.

Im Urteil sind dennoch Punkte unklar:

- Der BayVGH erwähnt in seiner Argumentation ausschließlich die Sitzverteilung nach d'Hondt. Diese war aber im konkreten Fall (ohne AGs) gesperrt, weil das Quotenkriterium durch die Überaufrundung bei der CSU verletzt war. Eigentlich hätte der Nürnberger Stadtrat von Anfang an ersatzweise auf das Verfahren nach Hare/Niemeyer oder Sainte-Laguë/Schepers zurückgreifen müssen. Hier hätte aber wiederum die LINKE auch ohne Ausschussgemeinschaft einen Sitz erhalten und hätte damit nach der Logik des BayVGH überhaupt nicht an einer Ausschussgemeinschaft teilnehmen dürfen. Dieser Umstand wird im Urteil mit keinem Wort erwähnt. Es ist unlogisch, dass ein Verfahren (d'Hondt) einerseits (wegen Verletzung des Quotenkriteriums) nicht gewählt werden darf, andererseits aber dennoch gleichzeitig für die Beurteilung der „AG-Fähigkeit" herangezogen wird.
- Der BayVGH schreibt darüber hinaus, dass die AfD aufgrund ihrer Größe alle Voraussetzungen für die Zuteilung von Ausschusssitzen erfüllt. Das ist falsch, denn es gibt bei d'Hondt Konstellationen - ganz ohne Ausschussgemeinschaften - in der die AfD ebenfalls keinen Ausschusssitz erhalten würde, beispielsweise, wenn sich alle „Kleinen" den drei großen Fraktionen ausschusswirksam anschließen würden, wie folgende Darstellung beweist. Die AfD hatte damals also einen Sitz erreicht, dieser hing aber von den übrigen Mehrheitsverhältnissen ab. Man kann also nicht davon sprechen, dass die AfD den Sitz aus eigener Kraft erreicht hätte, weil sie nicht stark genug ist, den Sitz unter allen Umständen zu halten. Und das hat nichts mit Ausschussgemeinschaften zu tun!

Zusammensetzung Hauptorgan (ohne Ausschussgmeinschaften)			Zulässigkeit Verfahren						Hare/Niemeyer		Saint-Laguë/Schepers		d'Hondt	
Partei/Wählergruppe	Sitze im Hauptorgan	AG?	Proporzgenaue Zahl Ausschuss	Sicher vertreten?	Quoten-kriterium	H/N	SL/S	d'H	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung
CSU	23		4,60	WAHR	4 oder 5	OK	OK	OK	4	1/2	4	1/2	5	
SPD	23		4,60	WAHR	4 oder 5	OK	OK	OK	4	1/2	4	1/2	5	
GRÜNE	20		4,00	WAHR	4	OK	OK	OK	4		4		4	
AfD	4		0,80	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK	1		1			

4.1.2 Hauptsacheverfahren (Beschluss v. 26.10.2020 – 4 CE 20.2238)

Im Hauptsacheverfahren bestätigt der BayVGH die Eilentscheidung und präzisiert, wie dafür zu sorgen ist, dass einer Gruppe nicht ihr letzter Sitz genommen wird. Der BayVGH führt aus, dass der Anspruch einer Ausschussgemeinschaft einfach ins Leere geht (also unerfüllt bleibt). Auch hier sind aber Unklarheiten im Begründungstext:

„Hätte der Stadtrat die in früheren Wahlperioden geltende Zahl von 12 Ausschusssitzen beibehalten, so wär[e] die [AfD] dagegen selbst dann nicht in den Ausschüssen vertreten, wenn beide Ausschussgemeinschaften […] bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt würden."

Die Aussage ist falsch, wie die folgende Abbildung zeigt:

Größe Hauptorgan	70
Ausschussgröße	12
Pattauflösung	Los-Chance

Schritt 1a
Schritt 2b
Schritt 3b

Zusammensetzung Hauptorgan (ohne Ausschussgmeinschaften)			Zulässigkeit Verfahren						Hare/Niemeyer		Saint-Laguë/Schepers		d'Hondt	
Partei/Wählergruppe	Sitze im Hauptorgan	AG?	Proporzgenaue Zahl Ausschuss	Sicher vertreten?	Quoten-kriterium	H/N	SL/S	d'H	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung
CSU	22		3,77	WAHR	3 oder 4	OK	OK	NOK	4		4		5	
SPD	18		3,09	WAHR	3 oder 4	OK	OK	OK	3		3		4	
GRÜNE	14		2,40	WAHR	2 oder 3	OK	OK	OK	3		3		3	
AfD	4		0,69	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK	1		1			
LINKE	3	AG2	0,51	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK	1		1			
ÖDP	2	AG1	0,34	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK						
FW	2	AG1	0,34	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK						
FDP	1	AG2	0,17	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK						
politbande	1	AG2	0,17	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK						
PARTEI / Piraten	1	AG1	0,17	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK						
Liste	1	AG1	0,17	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK						
Guten	1	AG1	0,17	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK						

Da d'Hondt wegen der Überaufrundung bei der CSU gesperrt gewesen wäre, hätte die AfD bei einer Ausschussgröße von 12 ohne Ausschussgemeinschaften einen Platz erhalten, egal ob der Stadtrat ersatzweise Hare/Niemeyer oder Sainte-Laguë/Schepers verwendet hätte.

4.1.3 Konsequenz: unharmonischer Minderheitenschutz

Art. 33 Abs. 2 Satz 5 GO (Ausschussgemeinschaften) und Art. 32 Abs. 3 Satz 3 GO (Nachprüfungsrecht) sind zwei Instrumente des Minderheitenschutzes, die bis 2020 sehr gut miteinander harmonierten:

- Das *Nachprüfungsrecht* sieht vor, dass Beschluss eines beschließenden Ausschusses unwirksam wird[3] und vom Gemeinderat zu behandeln ist, wenn dies von einem Viertel der Gemeinderatsmitglieder beantragt wird.
- Bis 2020 konnte eine *Ausschussgemeinschaft* eine andere, kleinere Gruppe verdrängen. Als mathematisch-logische Konsequenz ergab sich, dass jede Ausschussgemeinschaft, die mind. 25% der Mitglieder des Hauptorgans umfasste in jedem Ausschuss (ab Ausschussgröße 4) vertreten war.

Es konnte also bis 2020 nicht passieren, dass eine kooperierende Schar von Ratsmitgliedern die Ausschussbeschlüsse (wegen fehlender Beteiligung) regelmäßig in die Nachprüfung schickt. Sie war ja – zumindest über die Ausschussgemeinschaft – am Beschluss beteiligt.

Die beiden o.g. Passagen der Gemeindeordnung harmonieren seit 2020 allerdings nicht mehr. Die obere Schranke ist gefallen und der Anteil der in Ausschüssen nicht berücksichtigten Ratsmitglieder kann fast beliebig groß werden. Die folgende Abbildung zeigt beispielsweise eine Situation, in der eine AG 35% des Hauptorgans umfasst und im gebildeten 4er-Ausschuss dennoch nicht vertreten ist. Mit ihren 35% im Hauptorgan könnte sie aber jeden Ausschussbeschluss unwirksam werden lassen und in die Nachprüfung schicken. Der gebildete Ausschuss wäre praktisch beschlussunfähig.

Größe Hauptorgan	20	
Ausschussgröße	4	
Pattauflösung	Stimmen	←Schritt 3b

Zusammensetzung Hauptorgan (mit Ausschussgemeinschaften)		Info	Zulässigkeit Verfahren				Verlust letzter Sitz?			Hare/Niemeyer	
Partei/Wählergruppe	Sitze im Hauptorgan	Proporzgenaue Zahl Ausschuss	Quoten-kriterium	H/N	SL/S	d'H	H/N ohne	SL/S ohne	d'H ohne	Sitze	Patt Auflösung
CSU	4	0,80	0 oder 1	OK	OK	OK	1	1	1	1	
GRÜNE	3	0,60	0 oder 1	OK	OK	OK	1	1	1		1
FREIE WÄHLER	3	0,60	0 oder 1	OK	OK	OK	1	1	1		1
SPD	3	0,60	0 oder 1	OK	OK	OK	1	1	1		0
AG1 [AfD FDP LIN]	7	1,40	1 oder 2	OK	OK	OK				1	

[3] vgl. Wachsmuth zu Art. 32 GO Nr. 4.2 Reklamationsrecht

4.2 BAYREUTH 2020 (BAYVGH VOM 07.12.2020 - 4 CE 20.2032)

Der Bayreuther Stadtrat hatte das Verfahren nach d'Hondt gewählt, Pattauflösung erfolgte nach Wählerstimmen. Die AfD begehrte einen Ausschusssitz, der ihr u.a. vom BayVGH verweigert wurde. Die Konstellation war wie folgt:

Größe Hauptorgan	44	*Schritt 1a*
Ausschussgröße	16	*Schritt 2b*
Pattauflösung	Stimmen	*Schritt 3b*

Zusammensetzung Hauptorgan (ohne Ausschussgmeinschaften)			Zulässigkeit Verfahren						Hare/Niemeyer		Saint-Laguë/Schepers		d'Hondt	
Partei/Wählergruppe	Sitze im Hauptorgan	AG?	Proporzgenaue Zahl Ausschuss	Sicher vertreten?	Quoten-kriterium	H/N	SL/S	d'H	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung	Sitze	Patt Auflösung
CSU	10		3,64	WAHR	3 oder 4	OK	OK	NOK	4		4		4	1
SPD	8		2,91	WAHR	2 oder 3	OK	OK	NOK	3		3		3	1
GRÜNE	8		2,91	WAHR	2 oder 3	OK	OK	NOK	3		3		3	0
BG/FW	7		2,55	WAHR	2 oder 3	OK	OK	OK	2		2		3	
JB	3		1,09	WAHR	1 oder 2	OK	OK	OK	1		1		1	
FDP	2		0,73	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK	1		1			0
DU	2		0,73	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK	1		1			0
AfD	2		0,73	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK	1		1			0
LINKE	1		0,36	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK						
Frauen	1		0,36	FALSCH	0 oder 1	OK	OK	OK						

In einer Situation ohne Ausschussgemeinschaften ist das Verfahren nach d'Hondt im Ausschusskalkulator wie oben zu sehen rot markiert und damit laut Kalkulator unzulässig. Der Ausschusskalkulator folgt damit der Meinung des BayVGH aus dem Jahr 2015 (Urteil vom 08.05.2015 - 4 BV 15.201). Dort heißt es:

„Da die Wahl des Verteilungsverfahrens sich am Grundsatz der Spiegelbildlichkeit zu orientieren hat, kann das Verbot einer Überaufrundung auch nicht durch den Verweis auf die Pattauflösungsvariante des Losentscheids in Zweifel gezogen werden. Denn ebenso wie der Rückgriff auf die Zahl der jeweils abgegebenen Stimmen ist ein solcher Losentscheid vom Kreistag immer dann zu vermeiden, wenn sich aus dem Losentscheid die Möglichkeit einer Überaufrundung ergeben kann, die durch die Anwendung anderweitiger Berechnungsverfahren sicher ausgeschlossen werden kann."

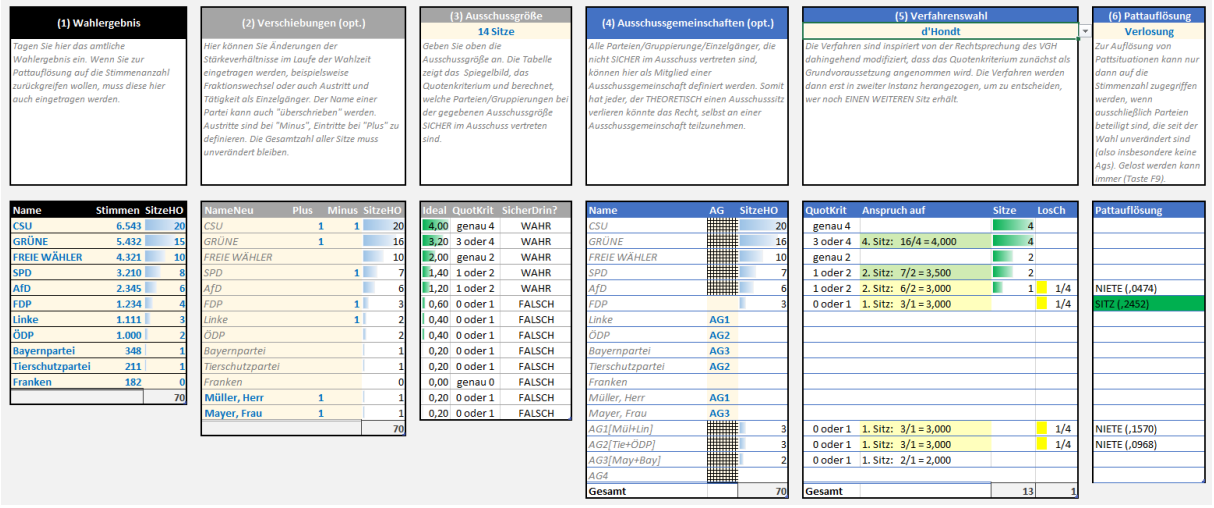
Da durch das Verfahren nach Hare/Niemeyer eine Überaufrundung sicher ausgeschlossen werden kann, folgt also aus obigem Urteil, dass das Verfahren nach d'Hondt nicht gewählt werden darf. Die AfD hätte auf Basis des ursprünglichen Wahlergebnisses einen Sitz erhalten müssen. Allerdings urteilte der BayVGH zur konkreten Situation in Bayreuth unter anderem:

„Es liegt nahe, in solchen Fällen die Pattsituation dahingehend aufzulösen, dass (nur) jene Parteien oder Wählergruppen, bei denen es zu einer Überaufrundung käme, bei der Vergabe der restlichen Ausschusssitze außer Betracht bleiben. Danach kämen hier bei der Sitzverteilung als nächstgrößere Gruppen die FDP und die DU zum Zuge, während die [AfD] aufgrund ihrer geringeren Zahl von Wählerstimmen weiterhin von der Sitzverteilung ausgeschlossen wäre."

Der BayVGH hat also seine Meinung dahingehend geändert, dass nun das Verfahren nach d'Hondt quasi zu retten ist, indem man Pattauflösung und Quotenkriterium miteinander vermengt und die Pattauflösung so gestaltet, dass das Quotenkriterium erfüllt wird. Allerdings schreibt der VGH nur „es liegt nahe" und nennt den Sachverhalt lediglich im Rahmen einer Alternativbetrachtung – eine Änderung seiner Meinung ist daraus also nicht klar abzuleiten.

5 ALTERNATIVER AUSSCHUSSKALKULATOR

Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht[4] - und digitaltaugliche Rechtsprechung. Wie diese Anleitung zeigt, ist die Rechtslage durch zahlreiche Urteile so verworren, dass selbst dem BayVGH Fehler in seinen eigenen Urteilen unterlaufen und er seine eigenen Vorgaben übersieht (vgl. Kapitel 4.1.2). Es herrscht Unsicherheit bei den Anwendern, welche Verfahren zulässig sind, wer mit wem eine Ausschussgemeinschaft eingehen darf und welche Sitzansprüche ggf. ins Leere laufen. Die Implementierung eines Ausschusskalkulators wird immer umfangreicher.



Der Ausschusskalkulator enthält deshalb eine kleine prototypische Implementierung eines neuen alternativen Ausschusskalkulators, der veranschaulicht, wie einfach man die Ausschusssitzvergabe für alle Beteiligten auch machen könnte: **Ohne Ersatzverfahren (bei Überaufrundung), ohne komplizierte Regeln für Ausschussgemeinschaften und mit einem Bruchteil des Aufwandes zu implementieren wie der aktuelle Ausschusskalkulator.** Allerdings müsste dafür die Rechtsprechung an einem Punkt geändert und am anderen Punkt konsequent fortgesetzt werden:

- Die Zulässigkeit von **Ausschussgemeinschaften** richtet sich nach der sicheren Vertretung im Ausschuss: Jeder, der nicht aus eigener Stärke heraus sicher im Ausschuss vertreten ist, darf an einer Ausschussgemeinschaft teilnehmen. Wer dann keine Partner findet, um eine AG einzugehen – und quasi mangels Partnern klein bleibt – bekommt dann eben keinen Sitz im Ausschuss. Die Implementierung folgt damit der Argumentation von Leisner in „Spiegelbildlichkeitsgebot bei der Ausschussbesetzung: verfehlte verfassungsrechtliche Auslegung der Regelungen über die Ausschussgemeinschaft“ (BayVBl 2021, S. 433ff.)
- Bei der **Sitzverteilung** ist das Quotenkriterium das vorrangige Merkmal, das in allererster Linie einzuhalten ist. Die bei Beachtung des Quotenkriteriums noch verbleibenden Freiheiten werden zunächst durch die drei etablierten Verfahren (d’Hondt, Hare/Niemeyer, Sainte-Laguë/Schepers) ausgefüllt. Dann noch auftretende Freiheiten werden durch die vorgesehenen Pattauflösungsregeln (Losentscheid, Wählerstimmen) aufgelöst. Die Implementierung folgt damit in erster Linie dem Verbot der Überauf-/Überabrundung (BayVGH, BayVBl. 2004, 429 und 432) und der Vorgabe, die drei Verfahren nicht miteinander zu vermischen. Es wird aber die durch den BayVGH selbst aufgeworfene Argumentationslinie (vgl. Kapitel 4.2) konsequent von der Pattauflösung auf das gesamte Verfahren übertragen.

[4] Nationaler Normenkontrollrat: Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht - Der modulare Einkommensbegriff, 2021