

Matthias Hapich  
Leiter des  
Referats Rat und Verwaltung  
Stadt Gelsenkirchen  
Ebertstr. 11  
45875 Gelsenkirchen

4. Juni 2024

Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Herrn André Kuper  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**18/1534**

Alle Abgeordneten

*per E-Mail an: anhoerung@landtag.nrw.de*

Stichwort: A09 – KommunalwahlGE – 11.06.2024

**Stellungnahme zum Änderungsantrag – Drucksache 18/9089  
der Fraktionen von CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**

zu dem „Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer  
wahlbezogener Vorschriften“ – Drucksache 18/7788

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Abgeordnete,

haben Sie herzlichen Dank für die Möglichkeit, im Rahmen der Anhörung nunmehr  
auch zu dem Änderungsantrag (Drs. 18/9089) Stellung nehmen zu können.

Der Änderungsantrag verfolgt im Wesentlichen die Neuregelung der in § 33 Abs. 2  
Kommunalwahlgesetz (KWahlG) festgelegten Zuteilungsmethode für die Sitze aus  
der Reserveliste. Derzeit werden die Sitze nach dem Divisorverfahren mit  
Standardrundungen nach Sainte-Laguë/Schepers verteilt. Diese Methode soll  
nunmehr durch ein Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich ersetzt werden.

Hiermit wird eine Steigerung der Erfolgswertgleichheit der Stimmen, die Ausfluss des  
verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Gleichheit der Wahl ist (Art. 78 Abs. 1 Satz  
2 Landesverfassung NRW, Art. 28 Abs. 1 GG), angestrebt. Dieser Ansatz ist  
grundsätzlich zu begrüßen. Zu bedenken ist, dass die Anwendung des  
Quotenverfahrens mit prozentualem Restausgleich auf der anderen Seite den  
Erfolgswert der Stimmen anderer Parteien erheblich verschlechtern und mitunter auf  
„Null“ setzen wird. Es bliebe auch eine gewisse rechtliche Unsicherheit bei der  
Beurteilung, da das Verfahren bisher wenig verbreitet ist.

Im Einzelnen:

### Zu § 33 Abs. 2 – neue Fassung

Bei der Wahl der Gemeindevertretungen handelt es sich um eine personalisierte Verhältniswahl (§§ 31 bis 33 KWahlG). Das Verhältniswahlelement bezweckt hierbei, dass alle Parteien in einem der Stimmenanzahl angenäherten Verhältnis, in dem zu wählenden Gremium vertreten sind. Der Verfassungsgrundsatz der Wahlrechtsgleichheit erfordert daher, dass den Stimmen nicht nur der gleiche Zählwert, sondern vor allem auch der gleiche Erfolgswert zukommen soll (vgl. BVerfG, Urteil vom 05.04.1952 – 2 BvH 1/52). Für das Sitzzuteilungsverfahren bedeutet dies, dass das Ideal der Erfolgswertgleichheit aller Stimmen anzustreben ist.

Eine konkrete Berechnungsmethode für die Sitzzuteilung ist hierfür verfassungsrechtlich nicht vorgegeben. Vielmehr kann der Gesetzgeber auf verschiedene mathematische Verfahren zurückgreifen, von denen die Methoden nach d'Hondt, Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë/Schepers die gängigsten sein dürften; jedenfalls sind sie alle verfassungsrechtlich anerkannt. Allen Berechnungsmethoden ist indes gemein, dass keine von ihnen die absolute Erfolgswertgleichheit gewährleisten kann und Stimmenreste unberücksichtigt bleiben müssen. Vielmehr haben alle Methoden – unterschiedlich stark ausgeprägt – berechnungsbedingte Effekte auf die Zuteilung der Sitze. Das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren mag hier sicherlich am stärksten die großen Parteien gegenüber den Kleinstparteien bevorzugen. Die Berechnungen nach Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë/Schepers sind gemeinhin eher günstig für Parteien, die weniger Stimmen erhalten haben.

Als Ergebnis der letzten Kommunalwahl hat sich nunmehr gezeigt, dass es in vielen Städten zu einer Verzerrung des Erfolgswerts zu Ungunsten der Parteien gekommen ist, die einen größeren Anteil an Stimmen auf sich vereinigen konnten. Während Stimmen von eher kleineren Parteien und Wählergruppen, denen ein Idealanspruch von deutlich unter einem Sitz zugestanden hätte, einen überdurchschnittlich hohen Erfolgswert aufweisen, da sie aufgrund von Rundungen einen Sitz erhalten haben. Das Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich ist, da es im Prinzip Elemente der Methoden nach d'Hondt und Hare/Niemeyer kombiniert, geeignet diesem Effekt entgegenzuwirken, ohne dass es zu einer einseitigen Begünstigung, wie es bei der d'Hondt der Fall ist, kommt.

Da keine der Berechnungsmethoden zu einer absoluten Gewährleistung der Erfolgsgleichheit führt, ist es der Gestaltungsfreiheit des Landesgesetzgebers überlassen, für welche Berechnungsmethode er sich entscheidet, wobei systembedingte unterschiedliche Erfolgswerte grundsätzlich hinzunehmen sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 08.08.1994 – 2 BvR 1484/94; VerfGH NRW, Urteil vom 16.12.2008 – VerfGH 12/08 m.w.N.).

Insofern scheint das Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich ein gangbarer Weg für die Lösung des im Änderungsantrag aufgeworfenen Problems zu sein. Abschließend bleibt allerdings noch festzuhalten, dass eine Prognose hinsichtlich der Frage, ob die Berechnungsmethode auch einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle, mit der hier aufgrund der Auswirkungen zu rechnen sein dürfte, standhalten würde,

schwer gestellt werden kann, da es sich um eine recht neue, zumindest bisher nicht verbreitete Berechnungsmethode in diesem Kontext handeln dürfte.

#### Zu § 33 Abs. 3 – neue Fassung

Der erste Satz des § 33 Abs. 3 – neue Fassung – entspricht im Wesentlichen dem der aktuellen Version. Demnach sollen Parteien und Wählergruppen, denen nach der ersten Berechnung gem. Absatz 2 kein Sitz zusteht, am Verhältnisausgleich unter Berücksichtigung der Überhangmandate nicht mehr teilnehmen. Der letzte Satz des Absatz 3 der Antragsfassung regelt, dass mit der neu ermittelten Gesamtzahl der zu wählenden Vertreter unter Berücksichtigung von Überhang- und Ausgleichsmandaten das Verfahren nach Absatz 2 Sätze 3 bis 6 erneut durchgeführt werden soll.

Dieser letzte Satz könnte allerdings dahin missverstanden werden, dass bei der Wiederholung des Berechnungsvorgangs die Gesamtstimmzahl nicht um die Stimmen der Parteien und Wählergruppen bereinigt werden muss, denen nach der ersten Berechnung gem. Absatz 2 kein Anspruch auf einen Sitz zusteht.

Klarstellend könnte hier wirken, wenn bspw. im letzten Satz des Absatz 3 auch auf Absatz 2 Satz 2 Bezug genommen werden würde.

#### Zu § 46a KWahlG

Des Weiteren müsste in § 46a Abs. 7 S. 1 KWahlG der Verweis auf § 33 Abs. 2 geändert werden, da die Neufassung des § 33 Abs. 2 nur noch sechs statt acht Sätze umfasst, sofern das Verfahren auch auf die Wahl der Bezirksvertretungen angewendet werden soll. Die ist aber fraglich, da sich dort aufgrund der geltenden Sperrklausel die für den Änderungsantrag anlassgebende Verzerrung nicht ergeben dürfte.

#### Zu § 46j KWahlG

Ferner müsste § 46j KWahlG um die Inhalte des aktuellen § 33 Abs. 2 S. 3 bis 8 und des Absatz 4 ergänzt werden. § 46j Abs. 3 KWahlG bestimmt, dass das Divisorverfahren mit Standardrundungen für die Wahl zur Verbandsversammlung des RVR gilt und verweist, sofern dort keine eigenen Regelungen getroffen werden, auf § 33 Abs. 2 S. 3 bis 8 und die Absätze 4 und 6. Während Absatz 6 durch den Änderungsantrag nicht berührt wird, würde nach Annahme des Änderungsantrags die Verweisung keinen Sinn mehr machen.

Mit besten Grüßen

Matthias Hapich

Stadt Gelsenkirchen  
Referat Rat und Verwaltung