

02.05.2024

Neudruck

Änderungsantrag

der Fraktion der CDU
der Fraktion der SPD und
der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

zu dem „**Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlbezogener Vorschriften**“

Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 18/7788

Die Fraktionen der CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beantragen, Artikel 1 Nummer 13 des genannten Gesetzentwurfs wie folgt zu fassen:

„§ 33 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

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

b) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Hat mindestens eine Partei oder Wählergruppe mehr Sitze in den Wahlbezirken errungen (Direktmandate), als ihr nach Absatz 2 zusteht (Überhangmandate), wird die Gesamtzahl der zu wählenden Vertreter nach Absatz 2 um so viele Sitze erhöht, wie notwendig sind, um bei erneuter Berechnung nach Absatz 2 mit den Stimmzahlen

Datum des Originals: 30.04.2024/Ausgegeben: 10.06.2024 (02.05.2024)

der Parteien und Wählergruppen, denen nach Absatz 2 mindestens ein Sitz zusteht, unter Berücksichtigung der erzielten Mehrsitze eine Sitzverteilung nach dem Verhältnis dieser Stimmzahlen zu erreichen (Ausgleichsmandate). Dazu wird zunächst das Verhältnis zwischen der Zahl der Direktmandate und dem Idealanspruch der Partei oder Wählergruppe mit dem größten Verhältnis zwischen Direktmandate und Idealanspruch ermittelt. Die so ermittelte Zahl wird mit der Gesamtzahl der zu wählenden Vertreter nach Absatz 2 multipliziert und auf die nächste Zahl abgerundet. Ist die so ermittelte Zahl eine ungerade Zahl, wird diese auf die nächste gerade Zahl aufgerundet (Gesamtzahl der zu wählenden Vertreter unter Berücksichtigung von Überhang- und Ausgleichsmandaten). Mit der hierdurch ermittelten Zahl wird das Verfahren nach Absatz 2 Satz 3 bis 6 erneut durchgeführt.“

c) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 3a eingefügt:

„(3a) Erhält mindestens eine Partei oder Wählergruppe bei der Berechnung der Gesamtzahl der zu wählenden Vertreter unter Berücksichtigung von Überhang- und Ausgleichsmandaten nicht eine Sitzzahl, die der Zahl ihrer Direktmandate entspricht, wird die Gesamtzahl der zu wählenden Vertreter unter Berücksichtigung von Überhang- und Ausgleichsmandaten um zwei erhöht, bis die Zahl der Listenmandate nach erneuter Berechnung gemäß Absatz 2 erstmals der Zahl ihrer Direktmandate entspricht oder diese übersteigt.“

d) Absatz 4 erhält folgende Fassung:

„(4) Erhält bei der Verteilung der Sitze nach Absatz 2 eine Partei oder Wählergruppe, die mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat, nicht mehr als die Hälfte der insgesamt zu vergebenden Sitze, wird ihr vorab ein weiterer Sitz zugeteilt (Zusatzmandat). Von den anderen Parteien oder Wählergruppen erhält diejenige mit dem geringsten prozentualen Rest, die nach Absatz 2 einen Restsitz zugeteilt bekommen hätte, einen Sitz weniger. Bei gleichem zu berücksichtigendem prozentualen Rest entscheidet das vom Wahlleiter zu ziehende Los.““

Begründung:**a) Allgemeiner Teil:**

Mit der vorgesehenen Änderung des § 33 Kommunalwahlgesetz wird für die Sitzzuteilung bei Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen ein Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich eingeführt. Damit sollen extreme Verzerrungen der Sitzzuteilung zu Gunsten von Parteien und Wählergruppen, die aufgrund ihres Wahlergebnisses einen Idealanspruch von weit weniger als einen Sitz aufweisen, reduziert und dadurch die Erfolgswertgleichheit der Stimmen gegenüber dem bisher angewandten Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë verbessert werden.

In dem bislang bei Kommunalwahlen angewandten Sitzzuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë treten bei Fehlen einer formellen Sperrklausel regelmäßig Fallkonstellationen auf, in denen ein Idealanspruch von wenig mehr als einem halben Sitz zu einem ganzen Sitz aufgerundet wird. In Folge dessen wird Stimmen für diese Wahlvorschläge nahezu der doppelte Erfolgswert im Vergleich zu der durchschnittlich notwendigen Stimmenzahl zugewiesen (Beispiel: Anspruch auf 0,55 Sitze wird aufgerundet auf 1 Sitz, Erfolgswert 1,82).

Im Umkehrschluss ist es im Sinne der Erfolgswertgleichheit der Stimmen jedoch eher hinzunehmen, wenn beispielsweise ein Idealanspruch von 19,3 Sitze auf 20 Sitze aufgerundet wird, da dies im Ergebnis nur einem durchschnittlich 1,04-fachen Erfolgswert der Stimmen entspricht.

Da das mit diesem Gesetzentwurf nunmehr vorgesehene Verfahren damit also die Anzahl von extremen Ausreißerwerten verhindert, wie sie bei den bislang oder früher bei Kommunalwahlen angewendeten Sitzzuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë oder auch Hare/Niemeyer auftreten, ist diese gesetzliche Änderung im Hinblick auf die Erfolgswertgleichheit der Stimmen vorzugswürdig.

Im Übrigen handelt es sich bei dem beabsichtigten Sitzzuteilungsverfahren um eine Mischung aus den etablierten Verfahren Hare/Niemeyer und d'Hondt.

Zunächst erhält jede Partei oder Wählergruppe mindestens ihren abgerundeten Idealanspruch zugeteilt. Dies entspricht dem ersten Berechnungsschritt im Hare/Niemeyer-Verfahren. In einem zweiten Schritt werden die dann noch zu vergebenden Restsitze nach dem größten prozentualen Rest verteilt. Da hier der maßgebliche Divisor der jeweilige aufgerundete Idealanspruch ist, entspricht die Verteilung der Restsitze dem Verfahren nach d'Hondt. Somit stellt dieses Verfahren, anders als die Verfahren nach Sainte-Laguë und d'Hondt, für jeden Fall sicher, dass jeder Partei mindestens ihr abgerundeter und höchstens ihr aufgerundeter Idealanspruch zugeteilt wird. Somit wird die häufig an Sitzzuteilungsverfahren gestellte Forderung der Quotenbedingung in jedem Fall erfüllt. Verzerrungen des Wahlergebnisses in der Aufteilung der Sitze werden damit vermieden.

Somit ist die vorgesehene Neuregelung des Sitzzuteilungsverfahrens auch weit weniger weitgehend als eine Wiedereinführung des früher bei Kommunalwahlen angewendeten Divisorverfahrens mit Abrundung nach d'Hondt, welches einseitig größere Parteien überproportional bevorteilt.

Aufgrund der Berücksichtigung des prozentualen Rests anstatt wie bei Hare/Niemeyer der jeweils höchste Dezimalbruch wird auch dafür Sorge getragen, dass die bei Hare/Niemeyer auftretenden Paradoxien wie beispielsweise das sogenannte Alabama-Paradoxon bzw. das Wählerzuwachsparadoxon in dem vorgesehenen Verfahren viel seltener auftreten dürften. Ganz

verhindern lassen sie sich für Sitzzuteilungsverfahren, die die Quotenbedingung erfüllen, aufgrund des mathematisch bewiesenen Unmöglichkeitssatzes von Balinski und Young jedoch nicht.

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

Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung billigt dem Gesetzgeber bei der Wahl des Sitzzuteilungsverfahrens einen gewissen Ermessensspielraum zu, da jedes Sitzzuteilungsverfahren Vor- und Nachteile aufweise und in jedem Verfahren zwangsläufig Reststimmen unberücksichtigt blieben. Eine Auf- und Abrundung zur nächsten ganzen Zahl von Sitzen sei danach unausweichliche Folge eines jeden Sitzzuteilungsverfahrens. Stünden verschiedenen Berechnungssystemen zur Verfügung, von denen sich unter dem Gesichtspunkt der Wahlrechtsgleichheit keines als allein systemgerecht oder überlegen erweise, sei es der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, für welches Sitzzuteilungsverfahren er sich entscheide. Die mit den jeweiligen Verteilungsverfahren verbundenen systembedingten Differenzierungen im Erfolgswert der Stimmen seien grundsätzlich hinzunehmen (VerfGH 12/08). Darüber hinaus ist auch der Wechsel auf ein gänzlich neues Sitzzuteilungsverfahren zulässig (BVerfG, 2 BvR 1484/94, juris Rn. 9)

b) Besonderer Teil:

Zu Buchstabe a (Absatz 2)

Absatz 2 regelt die Berechnung der Mandatsverteilung ohne Berücksichtigung von Überhang- und Ausgleichsmandaten.

Nach Abzug der Direktmandate für Wahlbewerber ohne eigene Reserveliste bekommt jede Partei oder Wählergruppe zunächst ihren abgerundeten Idealanspruch zugeteilt. Die Verteilung der Restsitze erfolgt sodann in der Reihenfolge der höchsten Verhältnisse zwischen dem jeweiligen Idealanspruch und dem aufgerundeten Idealanspruch. Ist beispielsweise ein Restsitz zwischen zwei Parteien zu verteilen, bei der Partei a einen Idealanspruch von 0,5 Sitzen und Partei b einen Idealanspruch von 3,4 Sitzen hat, so bekommt Partei b den Restsitz zugeteilt, da ihr Verhältnis zwischen Idealanspruch und aufgerundetem Idealanspruch $0,85 (=3,4/4)$ beträgt, während das entsprechende Verhältnis von Partei a nur $0,5 (=0,5/1)$ beträgt.

Zu Buchstabe b (Absatz 3):

Absatz 3 regelt das Berechnungsverfahren im Falle des Auftretens von Überhangmandaten.

Für jede Partei wird also die Anzahl der Direktmandate durch ihren Idealanspruch dividiert. Dieses Verhältnis ist nur bei Parteien mit Überhangmandaten größer als 1. Die Partei mit dem größten Verhältnis, also die Partei, die am meisten überhängt, wird zum Maßstab der Berechnungsgrundlage für die Gesamtzahl der zu wählenden Vertreter unter Berücksichtigung von Überhang- und Ausgleichsmandaten. Hat Partei a also beispielweise 25 Direktmandate errungen, aber nur einen Idealanspruch von 22,5 Sitzen, wird die Gesamtzahl der zu wählenden Vertreter um den Faktor $1,111111\dots$ erhöht. Der so errechnete Wert der Gesamtzahl der zu wählenden Vertreter unter Berücksichtigung von Überhang- und Ausgleichsmandaten wird auf die nächste Zahl abgerundet. Ist die so ermittelte Zahl ungerade, wird diese auf die nächste

gerade Zahl aufgerundet. So wird im Ergebnis ein Gremienwert von 57,1 auf 58 aufgerundet, ein Wert von 56,9 jedoch auf 56 abgerundet.

Zu Buchstabe c (Absatz 3a):

Zur besseren Übersichtlichkeit wird der zweite Teil des bisherigen Absatzes 3 in einen neuen Absatz 3a sinngemäß überführt und an das veränderte Sitzzuteilungsverfahren angepasst.

Zu Buchstabe d (Absatz 4):

Die bisherigere Regelung wird sinngemäß übernommen und an das veränderte Sitzzuteilungsverfahren angepasst.

Thorsten Schick
Matthias Kerkhoff
Fabian Schrupf
Heinrich Frieling
Guido Déus

und Fraktion

Jochen Ott
Ina Blumenthal
Christian Dahm
Justus Moor

und Fraktion

Wibke Brems
Verena Schäffer
Mehrdad Mostofizadeh
Dr. Julia Höller
Dr. Robin Korte
Simon Rock

und Fraktion