

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

per Mail an: anhoerung@landtag.nrw.de

Stichwort: A09 – KommunalwahlGE – 11.06.2024

Gemeinsame Stellungnahme der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU des Landes Nordrhein-Westfalen (KPV NRW), der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik (SGK NRW) und der Grünen/Alternativen in den Räten NRW (GAR NRW) zur Anhörung zum Änderungsantrag der Fraktionen von CDU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Drucksache 18/9089

Sehr geehrter Herr Präsident,

für die Gelegenheit, zum Gesetzentwurf zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlbezogener Vorschriften sowie zum Änderungsantrag (Drs. 18/9089) Stellung nehmen zu können, bedanken wir uns herzlich. Wir verweisen zudem grundsätzlich auf unsere gemeinsamen Stellungnahmen von 15. Juni 2023, 20. Dezember 2023 sowie 10. April 2024.

Einleitend möchten die kommunalpolitischen Vereinigungen KPV, SGK und GAR deutlich machen, dass jede Überarbeitung des Kommunalwahlgesetzes der Funktionsfähigkeit der kommunalen Entscheidungsgremien – und damit auch der lokalen Demokratie – dienen und diese fördern sollte.

Das in der Drucksache 18/9089 vorgeschlagene Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich wird von uns grundsätzlich begrüßt. Insbesondere erwarten wir von der Änderung, dass das Gesetz in § 33 KWahlG mit diesem Ansatz des Sitzzuteilungsverfahrens dem Ideal der Erfolgswertgleichheit bzw. dem Grundsatz der Wahlgleichheit besser gerecht werden kann.

Zunächst ist festzuhalten, dass der Landesgesetzgeber nicht auf ein Berechnungssystem beschränkt ist oder ihm eines verfassungsrechtlich vorgegeben wird. Soweit ein Sitzzuteilungsverfahren den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht, ist der Gesetzgeber bei der Wahl eines Berechnungsverfahrens frei. Das bisher angewandte Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers hat bisher diesen Anforderungen genügt, wirft aber gleichwohl Fragen bei der Erfolgswertgleichheit auf.

Ein Blick auf die Ergebnisse bei den Kommunalwahlen 2020 der zehn größten Städte in Nordrhein-Westfalen zeigt, dass bereits in vier Kommunen eine erhebliche Diskrepanz oberhalb des Faktors 1,4 – bis hin zu 1,8 – beim Erfolgswert der

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/1529

Alle Abgeordneten

Düsseldorf, 31.05.2024

**Kommunalpolitische
Vereinigung der CDU
des Landes
Nordrhein-Westfalen e.V.**

Limperstraße 40
45657 Recklinghausen

**Sozialdemokratische
Gemeinschaft für
Kommunalpolitik in
Nordrhein-Westfalen e.V.**

Elisabethstraße 16
40217 Düsseldorf

**Grüne/Alternative in den
Räten NRW e.V.**

Oststraße 41-43
40211 Düsseldorf

Stimmen zuungunsten größerer Parteien besteht. Bei den sechs übrigen Städten liegt der Faktor zwischen dem 1,1- und 1,4-fachen. Das zeigt, dass bei der Methode Sainte-Laguë/Schepers (Divisorverfahren mit Standardrundung) sowie dem Nichtvorhandensein einer formellen Sperrklausel Verzerrungen in der Sitzverteilung gegenüber dem Wahlergebnis zugunsten von Kleinstparteien auftreten können. Das passiert dann, wenn der Idealanspruch einer Partei, der zum Beispiel nur wenig mehr als einen halben Sitz beträgt, auf einen ganzen Sitz aufgerundet wird. Entsprechend kann eine bis nahezu doppelt so hohe Abweichung des Erfolgswerts der Stimmen vom Durchschnittswert aller Parteien eintreten. Damit wird der Grundsatz der Wahlgleichheit eingeschränkt.

Die Wahlrechtsgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 GG werden durch Art. 28 Abs. 1 GG auch auf Länder sowie Gemeinden und damit auf die kommunale Ebene übertragen. Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen nimmt die Wahlrechtsgrundsätze in Art. 78 Abs. 1 S. 2 LVerf NRW auch für die kommunal durchzuführenden Wahlen auf. Dementsprechend ist auch hier der Grundsatz der Wahlgleichheit zu beachten. Jede gültig abgegebene Stimme muss ebenso bewertet werden, wie die anderen Stimmen. Das bedeutet, sie müssen den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben. Insofern müssen beim Verhältniswahlrecht nicht nur der gleiche Zählwert, sondern auch der gleiche Erfolgswert gewährleistet sein. Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen erfolgen nach dem Modell der personalisierten Verhältniswahl.

Wählerinnen und Wähler haben gem. § 31 S. 1 KWahlG eine Stimme. Mit dieser wählen sie gleichzeitig die direkt im Wahlbezirk kandidierende Person und, falls die Aufstellung durch eine Partei oder Wählergruppierung erfolgt ist, die von ihr für das Wahlgebiet aufgestellte Reserveliste (§ 31 S. 2 KWahlG). Nach §§ 31 S. 3 KWahlG werden die Sitze nach § 33 KWahlG auf die an der Listewahl teilnehmenden Parteien oder Wählergruppen entsprechend ihrem jeweiligen Anteil an der Gesamtzahl der abgegebenen gültigen Stimmen unter Anrechnung der in den Wahlbezirken erzielten Sitze verteilt.

Die Gesamtzahl der zu wählenden Vertreter richtet sich nach der Bevölkerungszahl und liegt nach § 3 Abs. 2 S. 1 KWahlG zwischen 20 und 90, wobei die eine Hälfte der Sitze durch die Kandidierenden aus den Wahlbezirken nach relativer Mehrheitswahl (vgl. §§ 31, 32 KWahlG) und die zweite Hälfte über die (Reihenfolge auf den jeweiligen) Reservelisten gewählt (§§ 31, 33 KWahlG). Die Vergabe der verbleibenden Sitzzahl richtet sich dem Divisorverfahren mit Standardrundung, so dass diese Sitze im Verhältnis zu den insgesamt erreichten Stimmzahlen verteilt werden. Durch die Kombination von Mehrheits- und Verhältniswahl kommen noch Überhangs-, Ausgleichs- und Zusatzmandate hinzu.

In dem bislang angewandten Zuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers – ohne formelle Sperrklausel – hat zu Fallkonstellationen geführt, in denen ein Idealanspruch von etwas mehr als einem halben Sitz zu einem ganzen Sitz aufgerundet wurde. Eine Verzerrung des Erfolgswertes ist hier offensichtlich. Demgegenüber wird in der Drucksache 18/9089 die Überlegung angestellt, wie der (abgerundete) Idealanspruch in einem ersten Schritt ermittelt wird, bevor in einem zweiten Schritt die Restsitze nach dem größten prozentualen Rest verteilt werden. Der erste Teil entspricht dabei der Berechnung nach Hare/Niemeyer, der zweite Teil aufgrund der Tatsache, dass der maßgebliche Divisor der jeweils aufgerundete Idealanspruch ist, dem Vorgehen nach d'Hondt. Hiermit – so die Vorstellung der antragstellenden Fraktionen – lassen sich Verzerrungen der Wahlergebnisse bei der Aufteilung der Sitze vermeiden. Damit dürften auch die Erfolgswerte der Stimmen deutlich weniger stark voneinander abweichen. Der Vorteil ist, dass bei der Restsitzvergabe nicht nur der Blick allein auf die Nachkommastellen gerichtet wird, sondern durch die Berechnungsmethode eine Gesamtbetrachtung der Stimmen einer Partei oder Wählergruppe erfolgt.

Mit dem Modell des Quotenverfahrens mit prozentuaem Restausgleich legen die antragstellenden Fraktionen einen Vorschlag für die Berechnung der Sitzzuteilung vor, der weder – wie d'Hondt in der Vergangenheit – große Parteien bevorzugt, noch Verzerrungen zugunsten von Kleinstparteien oder -gruppierungen – wie bei Sainte-Laguë/Schepers möglich – zulässt und damit die vom Grundgesetz und der Landesverfassung NRW festgelegten Wahlgrundsätze stärkt.

Gleichwohl bleibt im Ergebnis festzuhalten, dass die Einführung einer Sperrklausel – wie in § 46a KWahlG für die Bezirksvertretungen und § 46j KWahlG für die Verbandsversammlung des Regionalverbandes Ruhr – aus Sicht von KPV NRW, SGK NRW und GAR NRW ein geeignetes Mittel wäre, um die Funktionsfähigkeit der kommunalen Entscheidungsgremien in der Praxis zu verbessern und zu fördern sowie ihrer Zersplitterung entgegenzuwirken. Es ist vor allem nicht nachvollziehbar, warum bei einzelnen Gremien unterschiedliche Maßstäbe angelegt werden.

Hier sei noch einmal daran erinnert, dass der Verfassungsgerichtshof in seinen Urteilen vom 21. November 2017 zwar die damalige Regelung einer Sperrklausel als nicht verfassungsgemäß eingestuft hat, allerdings auch deutlich gemacht hat, dass der Landtag nach erneuter Befassung auf der Grundlage einer neuen und tragfähigen Begründung eine verfassungsgemäße Sperrklausel grundsätzlich auf den Weg bringen könne. Aufgrund von veränderten Umständen kann also eine Sperrklausel auch aus Sicht des Verfassungsgerichtshofes grundsätzlich – im Rahmen der bisherigen Rechtsprechung – gerechtfertigt sein.

Aus diesem Grund regen wir an, sich nach der vollständigen Wahlzeit 2020 bis 2025 sowie den Aufstellungs- und Besetzungsverfahren sowie nach den Wahlergebnissen der bevorstehenden Kommunalwahl 2025 erneut einer gutachtlichen Prüfung der Zersplitterung und Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften zu widmen. Dieser Schritt ist aus unserer Sicht zur Stärkung der Widerstandskraft und Attraktivität der lokalen Demokratie unerlässlich.

Mit herzlichen Grüßen



Markus Klaus
Landesgeschäftsführer
KPV NRW



Maik Luhmann
Landesgeschäftsführer
SGK NRW



Volker Wilke
Landesgeschäftsführer
GAR NRW