

Dr. Martin Fehndrich
Wahlrecht.de

E-Mail: fehndrich@wahlrecht.de



5. Dezember 2014

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Landesregierung Nordrhein-Westfalen

Gesetz zur Stärkung des Regionalverbands Ruhr

Drucksache 16/6866 vom 23. September 2014

– Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik, 16. Dezember 2014 –

„Wahlrechtliche Vorschriften im RVR-Gesetz“

Diese Stellungnahme beschäftigt sich im Wesentlichen mit dem Wahlrecht zur Verbandsversammlung des Regionalverbands Ruhr (RVR – „Ruhrparlament“) in § 10 RVR-Gesetz (RVRG).

1. Zusammenfassung

Eine Änderung der wahlrechtlichen Regelungen zum Ruhrparlament ist spätestens nach den Erfahrungen nach den Kommunalwahlen 2014 überfällig. Auch für die sehr ähnlichen Regelungen für die Wahl der Regionalräte und Landschaftsversammlungen (LPIG und LVerbO¹) ist eine Beseitigung dieser Mängel vor 2020 erforderlich. Der Gesetzentwurf beseitigt mehrere schwere Mängel, die durch die „Doppelwahl“ entstehen – an der Urne² und in den Räten werden dieselben Vertreter gewählt.

Die bisherigen Mängel sind kein Argument für die Direktwahl, da das derzeitige Recycling der Kommunalwahlstimmen ausreicht.

Als Option für das neue Wahlrecht, sollte der Landtag über ein System verbundener Wahlkreislisten ähnlich des Bundestagswahlsystems nachdenken, so daß weniger

¹ Der Verfassungsgerichtshof spricht von einer „im übrigen insgesamt unübersichtlichen und wenig klaren Regelung in § 7b LVerbO“ (Urteil vom 21.11.1995, – VerfGH 21/94 -)

² Die Sitzverteilung richtet sich nach den Ergebnissen der Kommunalwahl (Kreise, krfr. Städte).

Rückkopplung der Räte zu den Gewählten verloren geht. Alternativ ein System offener Listen, das auch kommunale Aspekte berücksichtigen kann.

Der Verweis auf Regelungen im Kommunalwahlgesetz erscheint dagegen nicht immer ausreichend, da es nicht zu allen kommunalen Instanzen entsprechende „Ruhr“-Instanzen gibt. So bleibt die Frage nach den Regeln der Wahlprüfung – ein wesentlicher Aspekt einer demokratischen Direktwahl – unregelt.

2. Mängel bei Wahlrechtsvorschriften in § 10 RVRG (geltende Fassung)

Die wahlrechtlichen Vorschriften in der geltenden Fassung des RVR-Gesetzes (§ 10) weisen eine Reihe von schweren Mängeln auf:

1. Doppelwahl + Ausgleichsmandate ermöglichen Riesengremium (>1000 Sitze),
2. Formfehler bei Ausgleichsmandaten führt zu einem „Überausgleich“, der die Größe des Ruhrparlaments unnötig verdoppelt und
3. bei einer Neuwahl von Oberbürgermeistern und Landräten bis 2020 und Neuberechnung der Sitzverteilung können die Probleme erneut auftreten.

2.1 Doppelwahl, Überhang- und Ausgleichsmandate bis über 1.000 Sitze

In realistischen Szenarien könnte die rechnerische Größe des Ruhrparlaments auf über 1.000 Sitze steigen, im Wesentlichen begrenzt durch die Länge der Vorschlagslisten. Die Mängel finden sich in ähnlicher Form in den Wahlrechtsvorschriften zu den Landschaftsversammlungen und Regionalräten (§ 7b LVerbO, § 7 LPIG).

Das Szenario für ein Aufblähen auf über 1.000 Mitglieder

Eine kleine Partei oder Wählergruppe mit einem Rats Herrn stellt eine Vorschlagsliste auf. Bei der Abstimmung im Rat erhält diese Gruppe einen Sitz im Ruhrparlament, der ihr von den regulären Sitzen nach Kommunalwahlstimmen nicht zusteht. Dieses Überhangmandat führt zu Ausgleichsmandaten. Die (vergleichsweise geringe) Stimmzahl dieser Partei definiert das Stimmen-Sitz-Verhältnis für die Sitzverteilung.

In diesem Jahr wurde dieses Szenario knapp verpaßt:

Eine Wählergemeinschaft sitzt mit 3.937 Stimmen im Kreistag Unna, erhielt einen Sitz im Ruhrparlament und nur wegen einer Sonderregel für Gruppen, die keine Re-

serveliste aufgestellt haben, vergrößert sich das Gremium nicht nach der Formel auf

$$\text{Größe} = \text{Gesamtstimmen} / \text{Parteistimmen} = 1.791.191 / 3.937 = 455 \text{ Sitze.}$$

Ein ähnliches Beispiel ergäbe sich, wenn ein Kandidat der FBI Dortmund (1.515 Stimmen bei Kommunalwahl, Reserveliste, aber kein Wahlvorschlag im Rat) im Rat gewählt worden wäre (gültige Stimmen/Parteistimmen = 1.787.254 / 1.515 = **1.180**).

Letztlich bedarf es nur einer Handvoll Ratsleute, die ein solch aufblühendes Wahlergebnis herbeiführen können – auch gezielt mit der Absicht der Vergrößerung.

Verdopplung des Gremiums durch Ausgleichsformel (Überausgleich)

Die Ausgleichsformel verteilt mehr Sitze als für die Verteilung der schon in den Räten direkt zugeteilten Sitze (also insb. der Überhangmandate) notwendig sind. Um einen Sitz zu bekommen, reicht es für eine Partei eigentlich, diesen Sitz nach Aufrunden zu bekommen. Die Ausgleichsformel (§ 10 Abs. 4 S. 2 RVRG) ignoriert diese Rundung, so daß mehr Ausgleichssitze verteilt werden. Dies macht sich in besonders starkem Maße bei Überhangmandaten einer kleinen Partei bemerkbar, deren einziger Sitz im *Ruhrparlament* ein Überhangmandat ist. Während normalerweise eine Sitzzahl von ca.

$$0,5 \times \text{Gesamtstimmenzahl} / \text{Stimmenzahl (Kleinpartei)}$$

ausreicht, um alle direkt Gewählten abzubilden, geht die Formel nun von

$$1,0 \times \text{Gesamtstimmenzahl} / \text{Stimmenzahl (Kleinpartei)}$$

aus. Das bedeutet aber, daß das Gremium doppelt so groß wie nötig wird.

Beispiel: Die Unabhängige Bürger Partei (UBP) erhielt 10.956 Stimmen bei der Kommunalwahl (im Kreis Recklinghausen und der Stadt Gelsenkirchen) und einen Sitz bei Wahl der RVR-Vertreter im Kreistag Recklinghausen. Da ihr kein Sitz in einem 63 Sitze großen Ruhrparlament zustünde, ist dies ein Überhangmandat und das Ruhrparlament wird vergrößert auf (gerundete) $1.787.254 / 10.956 = 163$ Sitze,³ die allerdings nicht alle besetzt werden können, da SPD und AfD eine zu kurze Reserveliste aufgestellt haben.

³ Vgl. § 10 Abs. 4 S. 2 RVRG (geltende Fassung): „Dazu wird die Zahl der nach Absatz 2 errungenen Sitze derjenigen Partei- oder Wählergruppe, die das günstigste Verhältnis der Sitze zu der auf sie entfallenen Stimmzahl erreicht hat, mit der Gesamtzahl der gültigen Stimmen vervielfältigt und durch die Stimmzahl dieser Partei oder Wählergruppe geteilt.“ – fast wortgleich die Regelungen § 33 Abs. 5 S. 2 LWahlG, § 33 Abs. 2 S. 6 KWahlG, § 7b Abs. 4 Satz 2 LVerbO, § 8 Abs. 8 S. 2 LPIG.

Allerdings hätte die UBP schon bei einer Hausgröße⁴ von ca. 77 Sitzen⁵ einen Sitz im Ruhrparlament erhalten (bei Anwendung des Divisorverfahrens mit Standardrundung wären es 83 Sitze). Die Überhangmandate der Grünen erfordern aber schon eine Hausgröße von 87 Sitzen (91 nach Formel, 89 beim Divisorverfahren, jeweils zuzüglich Sitze der ohne Reserveliste).

Die UBP hat auch nicht von der Wahl ihres Vertreters im Kreistag Recklinghausen profitiert. Auch ohne diesen Sitz hätte sie ein Ausgleichsmandat erhalten, allerdings in einem dann deutlich kleineren Ruhrparlament (91). Durch die Wahl ihres Kandidaten bekommen alle anderen Parteien mehr Sitze, nur die UDP nicht – das heißt, eine Art **negatives Stimmgewicht**.

Das Problem des Überausgleichs ließe sich lösen, indem man bei einer schrittweisen Vergrößerung nur solange die Hausgröße erhöht, bis die Verteilung entsprechend dem proportionalen Verteilungsverfahren aufgeht. Bei Verwendung des Divisorverfahrens mit Standardrundung (Sainte-Laguë) kann man auch gleich den $\text{Divisor} = 2 \times \text{Stimmenzahl}$ wählen.

Welche Gremienvergrößerung ist zulässig?

Eine Schranke stellt sicher die Verdopplung dar. Diese bedeutet, daß eine Partei, die für jeden Sitz des Gremiums einen Kandidaten aufgestellt hat und 50 % der Stimmen erhält, die Mehrheit verlieren kann. Man kann nicht ernsthaft von einer Partei erwarten, sich bei der Kandidatenaufstellung auf so eine Vergrößerung einzustellen.

Völlige Neuberechnung bei Neuwahl eines neuen OB/Landrats

Wenn ein Verwaltungschef in der Übergangszeit bis 2020 neu gewählt wird, folgt daraus nach Absatz 8 (Übergangsfassung des § 10) eine Neuwahl entsprechend Absatz 2. Im Widerspruch dazu steht die Gesetzesbegründung (S. 46), die dies nur im Falle der Wahl eines Verwaltungschefs mit anderer Parteizugehörigkeit als der des Vorgängers sieht.

⁴ Ohne Berücksichtigung von Sitzen außerhalb des Proporztes. Die Einbeziehung der beiden Sitze außerhalb des Proporztes (UWG im Kreis Unna und parteiloser OB aus Hagen) widerspricht dem Verteilungsprinzip des Quotenverfahrens mit größten Resten (Hare/Niemeyer) und damit vermutlich auch dem Verfahren der mathematischen Proportion in §10 Abs. 4 RVRG. Für die Aussagen zum prinzipiellen Verhalten des Wahlsystems ist dies allerdings ohne Belang.

⁵ Hier macht sich das Alabama-Paradoxon bemerkbar. Die UBP erhielt Sitze bei 57–58; 67; 77; 84; 86–87; 89–97 und ab 99 nach dem Quotenverfahren mit größten Resten (Hare/Niemeyer) zu verteilenden Sitzen.

Eine Neuwahl im Rat nach Absatz 2 und Neuberechnung nach Absatz 4 kann zu einer völlig anderen Berechnung der Ausgleichsmandate führen (z. B. Rücknahme der Verdopplung oder 1000er-Gremium). Dies erscheint im Sinne des Bestandsschutzes⁶ des gewählten Gremiums nicht wünschenswert und ist auch nicht notwendig.

Die Regelung sollte vielmehr sicherstellen, daß

- a) der alte Verwaltungschef seinen Sitz an den Neugewählten abgibt und
- b) keine Neuwahl, sondern allenfalls Neuberechnungen/Neuverteilungen (nach Abs. 2 und 4) stattfinden, bei denen nur Änderungen bei wenigen Sitzen auftreten können.

Insbesondere sollte keine Neuwahl in Dortmund oder im Kreis Recklinghausen stattfinden, da hier die Wahl/Nichtwahl einer kleineren Partei eine deutliche Vergrößerung oder Verkleinerung zur Folge haben kann.

Da der neue Verwaltungschef nicht schon vor seiner Wahl vom Rat gewählt worden sein kann, sollte die Neuberechnung ohne den letzten Satz (Satz 9) in Absatz 2 erfolgen.⁷

Vorschlag: Ans Ende des Absatzes 8 oder als neuer Absatz 8a wird folgendes eingefügt:

Im Fall der Neu- oder Wiederholungswahl eines nach Absatz 1 Satz 1 bestimmten Mitgliedes findet nur eine Neuberechnung und Neuzuweisung statt.

Das neugewählte Mitglied besetzt den Sitz des ausscheidenden Mitglieds.

Die von der Mitgliedskörperschaft entsandten Mitglieder werden nach Absatz 2 (abzüglich letzter Satz / Satz 9) und abzüglich des Mitgliedes nach Absatz 1 Satz aufgrund des ursprünglichen Wahlergebnisses neu berechnet.

Anschließend erfolgt eine Neuberechnung nach Absatz 4.

⁶ BVerfGE 121, 266 (311), BVerfGE 89, 243 (253)

⁷ Diese Art der Berechnung – OB-Sitz außerhalb des Proporz – wurde in einigen Städten (z.B. Bochum, Duisburg) auch durchgeführt, während z. B. in Gelsenkirchen der OB auf seiner Liste stand und deren Sitzkontingent beansprucht.

Da aufgrund der Listenerschöpfung zweier Parteien das gegenwärtige Ruhrparlament sowieso nicht mehr proportional ist, könnte man auf den angehängten Satz 3 und eventuell auch auf Satz 4 verzichten.

Mängelbeseitigung durch vorliegenden Gesetzentwurf

Alle drei Mängel werden durch die Beschränkung auf ein Wahlergebnis zur Ermittlung der Sitzverteilung im Gesetzentwurf beseitigt. Keine Rolle spielt es dagegen, daß nun ein zusätzlicher Direktwahlgang stattfindet und nicht mehr die Stimmen der Kommunalwahl herangezogen werden. Dadurch, daß es nur noch einen Verteilschritt gibt, können Überhang- und Ausgleichsmandate nicht mehr auftreten. Ähnliches gilt auch für die Verwaltungschefs, die nicht mehr geborene Mitglieder⁸ des Ruhrparlaments sein sollen, sondern nun den Kommunalrat (§14a RVRG der Entwurfsfassung) als neues Gremium bilden werden.

Desweiteren ist es positiv, daß durch den Rückgriff auf das Kommunalwahlgesetz das proportionalere Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë) statt des Quotenverfahrens (Hare/Niemeyer) verwendet wird.

3. Was man anders machen könnte

3.1 Wahlkreise, Strukturiertes Wahlgebiet

Die Mitglieder der Verbandsversammlung werden über eine Liste als Vertreter des gesamten Ruhrgebiets gewählt. Damit entfällt eine Rückkopplung der gewählten Vertreter mit den Räten. Um einen kommunalen Bezug zu erhalten, könnte ein Teil der Kandidatenaufstellung auf kommunaler Ebene erfolgen, z. B. in Wahlkreisen, die den Kreisen bzw. kreisfreien Städten entsprechen.

Parteien oder Wählergruppen könnten hier kommunale Listen aufstellen (verbundene Listen einer Partei, analog der verbundenen Landeslisten bei Bundestagswahlen). Dabei sollte für die kandidierenden Parteien und Wählergruppen die Möglichkeit bestehen, in einem größeren Gebiet (mehrere Kreise) mit einer gemeinsamen Liste

⁸ Die „Dreifachwahl“ der Verwaltungschef ins Ruhrparlament (als OB, über die Liste im Rat und Verrechnung über Kommunalwahlstimmen) ist nicht ganz unproblematisch und wird in den einzelnen Städten auch unterschiedlich angewandt. So wurden die OB in Bochum und Duisburg nicht in die Verhältnisrechnung einbezogen, der OB in Gelsenkirchen schon. In Dortmund fällt das Problem wegen einer einheitlichen Liste nicht auf, während Bottrop auf eine Wahl verzichtet hat.

anzutreten, so daß eine Partei beispielsweise nur mit drei Listen (Ost, Mitte, West) antreten könnte oder nur mit einer einzigen Liste für das gesamte Verbandsgebiet.

3.2 Personenwahl

Eine andere Möglichkeit wäre, die Liste als offene Liste zu gestalten und den Wählern die Möglichkeit zu geben einzelne Kandidaten der Liste zu wählen. Die Stimmabgabe wäre dann vergleichbar mit der derzeitigen Wahl von Personen auf den Reservelisten in den Räten⁹.

Auch damit könnte eine gewisse Regionalisierung erreicht werden, wenn diese ein Kriterium für die Wähler darstellt. Allerdings ist NRW Schlußlicht beim Thema Personenwahl bei Kommunalwahlen, so daß eine Einführung bei einem für die Wähler neuen und unbekanntem Gremium diese zusätzlich verunsichern könnte.

3.3 Sperrklausel, Prozenzhürde

Die Entwurfsfassung sieht – wie in der geltenden Fassung – keine Sperrklausel (z. B. 5 %-oder 3 %-Hürde) vor. Eine Sperrklausel für das Ruhrparlament halte ich nicht für notwendig. Eine solche Sperrklausel würde die Wahl- und Chancengleichheit gefährden und bedarf daher einer eigenen speziellen Begründung (vgl. „zwingender Grund“ in VerfGH 21/94).

Die Wahlgleichheit für Kommunen und Kreise wird bundesverfassungsrechtlich durch Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG garantiert. Allerdings ist der Regionalverband weder eine Kommune noch ein Kreis, übernimmt aber kommunale Aufgaben der Mitgliedskommunen. Während bei den Bezirken der kreisfreien Städte ein Weg über eine Änderung der Landesverfassung wie in Berlin oder Hamburg¹⁰ denkbar erscheint, ist dies für eine über den Kreisen liegende Ebene schwieriger. Hier kann ein Rat oder Kreistag nicht so einfach eine Entscheidung des Ruhrparlaments rückgängig machen.

Desweiteren beträfe eine reine Prozenzhürde eine Stadtpartei, die einen Rat oder Kreis dominiert, und würde dann die Rückkopplung Rat – Verbandsversammlung kappen. Die Funktionsfähigkeit wäre dadurch gestört und nicht gesichert, also das

⁹ „Zweitstimmen“ nach §10 Abs. 1 RVRG (geltende Fassung)

¹⁰ Der Berliner Verfassungsgerichtshof hat in seinem Urteil vom 13. Mai 2013 festgestellt: „Die Bezirke sind nicht Träger des in Art. 28 GG enthaltenen Rechts auf kommunale Selbstverwaltung“ (VerfGH 115/11) und so eine Sperrklausel für Bezirksversammlungen in der Landesverfassung gebilligt.

Gegenteil des Beabsichtigten bewirken. Als Beispiel würde eine Partei, die nur in einer Stadt der Größe Recklinghausens oder Bottrops kandidierte, aber dort 100 % der Stimmen erhielte, unter eine 3 %-Sperrhürde fallen, während sie bisher über die Direktwahl Sitze in der Verbandsversammlung erhalten konnte.

4. Fehlende Regelungen im Gesetzentwurf durch Verweis auf das KWahlG

Der Gesetzentwurf ist für ein „Wahlgesetz“ sehr kurz und verweist auf die Regelungen im Kommunalwahlgesetz. Dies ist dann nicht ausreichend, wenn es keine den kommunalen Instanzen entsprechenden „Ruhr“-Instanzen gibt.

Die Frage der Wahlprüfung, ein wesentlicher Aspekt einer demokratischen Direktwahl, erscheint so völlig unregelt. Das bisherige Fehlen einer Wahlprüfung¹¹ ist für eine Direktwahl durch die Bürger nicht akzeptabel.

5. Sitzverteilung nach neuem Wahlsystem

Mit dem Divisor 19.500 Stimmen / Sitz erhält man nach den Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë) und den Stimmen der Kommunalwahl 2014 für die Parteien mit Reserveliste¹² in einem 91-köpfigen Gremium:

	Gültige Stimmen		Sitzverteilung Sainte-Laguë	Sitzberechnung für verschiedene Gremiengrößen (Hare/Niemeyer) ¹³						
				23	26	31	37	40	67	481
SPD	728.268	37,35	37	23	26	31	37	40	67	481
CDU	563.059	28,87	29	18	20	24	29	31	51	372
GRÜNE	194.438	9,97	10	6	7	8	10	11	18	128
DIE LINKE	103.034	5,28	5	3	4	4	5	6	9	68
FDP	61.939	3,18	3	2	2	3	3	3	6	41
AfD	47.696	2,45	2	2	2	2	2	3	4	32
PIRATEN	39.260	2,01	2	1	1	2	2	2	4	26
FW	37.089	1,90	2	1	1	2	2	2	3	24
UBP	10.956	0,56	1	1	0	1	1	0	1	7
FBI	1.515	0,08	0	0	0	0	0	0	0	1
Gesamt	1.787.254		91	57	63	77	91	98	163	1.180

¹¹ Vgl. Punkt 9 im RdErl d. Innenministeriums -12/20-14 v. 18.11.2003; 12-35.10.07/12-35.10.08 v. 16.06.2009, berichtigt 25.06.2009.

¹² Es fehlen die Parteien, die keine Reserveliste aufgestellt haben. Man muß auch beachten, daß es die Kandidaturhürden der Kommunalwahl für das Ruhrparlament nicht gibt, so daß jede Partei im gesamten Verbandsgebiet wählbar ist.

¹³ Entsprechend dem RVRG (geltende Fassung). Hier ohne die beiden Sitze außerhalb des Proporz.