

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
18. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
18/1493**

Alle Abgeordneten

**Stellungnahme  
zum Änderungsantrag (Drs. 18/9089)  
der Fraktionen der CDU, der SPD und des BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
zu dem Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und wei-  
terer wahlbezogener Vorschriften (Drs. 18/7788)**

I. Kernergebnisse .....	2
II. Inhalt und Zielsetzung des Änderungsantrags .....	3
II. Verfassungsrechtliche Bewertung .....	4
1. Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab .....	4
2. Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers .....	4
3. Beurteilung des Quotenverfahrens mit prozentualem Restausgleich ..	5
4. Verbesserte Normverständlichkeit von § 33 KomWahlG-E .....	6
5. Mögliche Akzeptanzprobleme der vorgeschlagenen Neuregelung ...	7

## I. Kernergebnisse

1. **Prüfungsmaßstab:** Der Landesgesetzgeber ist bei der Ausgestaltung des Kommunalwahlrechts materiell durch Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG und Art. 78 Abs. 1 Verf NRW gebunden, insbesondere durch das Gebot der Erfolgswertgleichheit der Stimmen.
2. **Gesetzgeberischer Gestaltungsspielraum:** Trotz hoher verfassungsgerichtlicher Kontrollintensität bei wahlrechtlichen Entscheidungen verbleibt dem Landesgesetzgeber für das Sitzzuteilungsverfahren ein nicht unbedeutender Gestaltungsspielraum. Dessen Rahmen wird durch die bundes- und landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur Zulässigkeit verschiedener Sitzzuteilungsverfahren abgesteckt.
3. **Bewertung des Quotenverfahrens mit prozentualem Restausgleich:** Die vorgeschlagene Neuregelung verfolgt und erreicht ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel, nämlich überproportionale Aufrundungsgewinne kleiner Parteien und Wählergruppen bei der Restsitzvergabe zu vermeiden. Dadurch wird für sie der tendenzielle Berechnungsvorteil des aktuellen Verfahrens des KomWahlG NRW abgebaut. Sie werden damit ggfs. im Vergleich zu der für sie günstigen aktuellen Rechtslage schlechter gestellt, nicht aber gemessen am (verfassungsrechtlich entscheidenden) Maßstab der Erfolgswertgleichheit. Die auch im Rahmen des neuen Zählverfahrens unvermeidlichen Verzerrungseffekte halten sich im Rahmen etablierter, zulässiger Verfahren. Der Neuregelungsvorschlag ist damit verfassungsrechtlich zulässig.
4. **Normverständlichkeit:** Die vorgeschlagene Neufassung von § 33 Abs. 2 KomWahlG wird es politisch interessierten Bürgerinnen und Bürgern trotz Umgewöhnungsaufwand erleichtern, das Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen nachzuvollziehen. Darin liegt ein demokratischer Gewinn; auch dies spricht *für* die vorgeschlagene Neuregelung.
5. **Normakzeptanz:** Es ist nicht auszuschließen, dass die vorgeschlagene Neufassung hier und da mit der Begründung auf Vorbehalte treffen könnte, dass es gegen die aus der Schulmathematik bekannten Rundungsregeln „verstoßen“ würde. Dieser Einwand lässt sich aber sachlich entkräften; eventuell daraus erwachsende Akzeptanzprobleme der Neuregelung sind hinnehmbar.

## II. Inhalt und Zielsetzung des Änderungsantrags

Der Änderungsantrag der drei Landtagsfraktionen zielt auf Änderungen in § 33 KommWahlG; im Kern geht es um eine Neuregelung des Sitzzuteilungsverfahrens nach § 33 Abs. 2 KommWahlG. Nach dem Änderungsantrag soll künftig bei Kommunalwahlen die Sitzzuteilung nach einem Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich vorgenommen werden.

Das vorgesehene neue Zählverfahren beinhaltet folgende Schritte:

- In einem ersten Schritt soll jede Partei bzw. Wählergruppe – entsprechend dem ersten Berechnungsschritt des Quotenverfahrens nach Hare/Niemeyer – den ihr zustehenden, abgerundeten Idealanspruch an Sitzen als Mindestsitzzahl erhalten.
- Die Restsitze sollen sodann im zweiten Schritt aber nicht an Hand des höchsten verbleibendes Bruchteils (wie nach Hare/Niemeyer), sondern nach dem Kriterium des „größten prozentualen Restes“ verteilt werden. Der „prozentuale Rest“ wird durch Vergleich zwischen dem Idealanspruch der Partei bzw. Wählergruppe und ihrem aufgerundeten Idealanspruch berechnet. Der „größte prozentuale Rest“ wird durch Reihung der prozentualen Reste aller Parteien und Wählergruppen bestimmt. Die Restsitze werden demnach so verteilt, dass der relative Aufrundungsgewinn der Parteien bzw. Wählergruppen möglichst minimiert wird.

Dem liegt folgende Zielsetzung zu Grunde: Das bisher bei Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen angewandte Divisorverfahren mit Standardrundung führt – angesichts des Nichtvorhandenseins einer Sperrklausel im KommWahlG NRW – teilweise zu deutlichen Verzerrungen der Erfolgswertgleichheit der Stimmen.

Solche Verzerrungen können in Konstellationen eintreten, in denen Parteien oder Wählergruppen einen Idealanspruch von deutlich weniger als einem Sitz haben. Nach dem bisherigen Verfahren kann einer Wahlstimme für eine solche Partei oder Gruppe durch Aufrundung des Idealanspruchs auf einen Sitz ein nahezu doppelter Erfolgswert im Vergleich zu Stimmen für andere Parteien zukommen. In abgeschwächter Weise kann dieses Problem allgemein für Parteien oder Wählergruppen mit geringem Wahlerfolg und damit einem kleinen Idealanspruch an Sitzen auftreten.

Das vorgeschlagene neue Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich vermeidet diese Verzerrungen, indem es die Restsitzvergabe nicht durch Auf- oder Abrundungen der absoluten Nachkommazahlen des Idealanspruchs, sondern nach einem relativen Gesichtspunkt vornimmt (größter prozentualer Rest).

### III. Verfassungsrechtliche Bewertung

#### 1. Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab

Die Wahrnehmung der Gesetzgebungskompetenz des Landes für das Kommunalwahlrecht aus Art. 70 Abs. 1 GG ist materiell durch die Verfassungsnormen des Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG und des Art. 78 Abs. 1 Verf NRW beschränkt.

Von Relevanz für den vorliegenden Änderungsantrag ist vor allem das Kriterium der Gleichheit der Wahl im Sinne einer Erfolgswertgleichheit der Stimmen im Rahmen des zwar nicht verfassungsrechtlich vorgegebenen, aber nicht zur Disposition stehenden Verhältniswahlsystems. Das Kriterium der Erfolgswertgleichheit der Wahl bei gegebener Grundentscheidung für ein Verhältniswahlsystem hat durch zahlreiche bundes- und landesverfassungsgerichtliche Entscheidungen eine Ausgestaltung gefunden, die der nachfolgenden verfassungsrechtlichen Bewertung zu Grunde zu legen ist.

Das Ideal einer absoluten Gleichheit des Erfolgswerts aller Stimmen ist mit keinem der gängigen Sitzverteilungsverfahren erreichbar. Im Rahmen des verfassungsrechtlich zulässigen und politisch nicht zur Disposition stehenden Verhältniswahlrechts ist es mathematisch unmöglich, die große Zahl an Wahlstimmen in einer zu 100% verhältnismäßigen Weise in begrenzte Sitzzahlen umzusetzen, die notwendigerweise ganze Zahlen sein müssen. Dass das Ideal absoluter Erfolgswertgleichheit notwendigerweise verfehlt wird, ist damit kein Einwand gegen ein einzelnes Verfahren.

Ein Sitzverteilungsverfahren ist vielmehr dann verfassungsgemäß, wenn es unterschiedliche Detailausprägungen des Gebots der Erfolgswertgleichheit in einer vertretbaren Weise realisiert. Hierzu zählen neben möglichst exakter Proportionalität die Kriterien der Neutralität in Bezug auf Stimmanteile (keine systematische Bevorzugung oder Benachteiligung von Parteien oder Wählergruppen mit großem bzw. kleinem Stimmanteil), der Vermeidung unlogischer Sprünge (Vermeidung des Sitzzuwachs-Paradoxes, dass eine Erhöhung der Gesamtsitzzahl sich für eine einzelne Partei in Form einer Verringerung der eigenen Sitzzahl auswirkt) und der Vermeidung des Parteizuwachs-Paradoxons (Vermeidung von Sitzverlusten durch relative Stimmenzugewinne).

#### 2. Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers

Bei der Festlegung des Kommunalwahlrechts handelt es sich nicht unmittelbar um eine Entscheidung der Mitglieder des Landesparlaments in eigener Sache. Es ist aber unvermeidlich, dass die Abgeordneten jeweils die Auswirkungen wahlrechtlicher Entscheidungen auf die Erfolgchancen ihrer eigenen Partei auf kommunaler Ebene in den Blick nehmen können. Daraus resultiert keine Befangenheit in dem Sinne, dass die Abgeordneten des Landtags die Entscheidungszuständigkeit über das Kommunalwahlrecht verlieren würden. Das Verfassungsrecht verweist wahlrechtliche Entscheidungen (ebenso wie parteirechtliche Entscheidungen) eindeutig in die Zuständigkeit der demokratisch legitimierten Parlamente.

Wegen der Auswirkungen wahlrechtlicher Entscheidungen auf die Erfolgchancen der politischen Parteien ist der gesetzgeberische Spielraum in der Ausgestaltung der Wahlrechtsgleichheit aber streng begrenzt. In Entsprechung hierzu ist die verfassungsgerichtliche Kontrollintensität bei wahlrechtlichen Entscheidungen grundsätzlich hoch.

Ungeachtet dessen hat die bundes- und landesverfassungsrechtliche Rechtsprechung verschiedene Sitzzuteilungsverfahren für verfassungsrechtlich zulässig erklärt. Das steckt den Rahmen für die Beurteilung eines neuen Sitzzuteilungsverfahrens ab: Wenn die dadurch ausgelösten Verzerrungseffekte nicht über die Verzerrungseffekte zulässiger anderer Verfahren hinausgehen, umfasst die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers auch die Einführung eines neuen Sitzzuteilungsverfahrens.

### **3. Beurteilung des Quotenverfahrens mit prozentualen Restausgleich**

Das mit dem Änderungsantrag vorgeschlagene Quotenverfahren mit prozentualen Restausgleich entspricht durch die Zuteilung des abgerundeten Idealanspruchs grundsätzlich dem Kriterium der Proportionalität der Sitzzuteilung zum Wahlergebnis.

Für die Verteilung der Restsitze wird im Vergleich zur Standardrundung, die § 33 Abs. 2 KomWahlG gegenwärtig für die Restsitzvergabe vorschreibt, der tendenzielle Rundungsvorteil abgebaut, der sich für kleine Parteien und Wählergruppen bei proportionaler Betrachtung der Aufrundungswirkungen ergeben kann. In Abhängigkeit von den konkreten Wahlergebnissen kann daher die beantragte Umstellung vom Divisorverfahren mit Standardrundung auf das neue Verfahren dazu führen, dass eine kleine Partei oder Wählergruppe einen Sitz weniger erhalten wird als nach bisherigem Verfahren; im Gegenzug können große Parteien von der beantragten Umstellung im Einzelfall profitieren.

Mit diesem Vergleich ist nicht gesagt, dass das neue Verfahren kleinere Parteien systematisch benachteiligen und große Parteien systematisch bevorzugen würde. Die Vermeidung von Erfolgswertverzerrungen, zu denen das Divisorverfahren mit Standardrundung zu Gunsten kleiner Parteien und Wählergruppen kommen kann, führt also solche nur zu einer verfassungsrechtlich begrüßenswerten Annäherung an das Ideal vollständiger Proportionalität der Sitzzuteilung zum Wahlergebnis.

Im Rahmen der Restsitzvergabe kann sich das Quotenverfahren mit prozentualen Restausgleich allerdings tendenziell günstig für große Parteien auswirken: Bei Bruchresten verschiedener Parteien, die bei absoluter Betrachtung gleich groß sind, ist der relative Restwert bei größeren Parteien höher als bei kleineren Parteien. Anders formuliert: Der relative Aufrundungsgewinn ist für sie bei Bruchresten von gleicher absoluter Höhe geringer, so dass das vorgeschlagene Verfahren im Falle gleich hoher absoluter Restwerte zu einer Zuteilung des Restsitzes an die größere Partei führt. Dieser Mechanismus realisiert indes nur die verfassungsrechtlich legitime Zielsetzung des Änderungsantrags, überproportional hohe Aufrundungsgewinne kleiner Parteien zu vermeiden.

Es spricht sehr viel dafür, dass die Betrachtung der relativen Aufrundungsgewinne (statt der absoluten Aufrundungsgewinne) diejenige Perspektive ist, die im Rahmen eines Verhältniswahlsystems dem Ideal einer möglichst weitreichenden Proportionalität der Sitzzuteilung zum Wahlergebnis am besten entspricht. Das vorgeschlagene neue Verfahren kommt demnach dem Ideal der möglichst weitreichenden Proportionalität zwischen Wahlergebnis und Sitzzuteilung nahe. Die auch in diesem Verfahren unvermeidbaren Verzerrungseffekte halten sich im Rahmen anderer, verfassungsrechtlich zulässiger Zählverfahrens, insbesondere der tendenziellen Begünstigung großer Parteien durch das Höchstzahlverfahren nach d'Hondt.

Damit ist das Quotenverfahren mit prozentualen Restausgleich verfassungsrechtlich zulässig.

#### 4. Verbesserte Normverständlichkeit von § 33 KomWahlG-E

Der Regelungsgehalt von § 33 KomWahlG erschließt sich nicht auf den ersten Blick und fordert dem Normanwender ein gewisses mathematisches Grundverständnis ab. Regelungsadressaten von § 33 KomWahlG sind indes nicht unmittelbar die Bürgerinnen und Bürger oder die Wahlbewerber, sondern die Wahlleitungen. Für sie stellt die korrekte Normanwendung keine übermäßige Herausforderung dar. Weder nach der geltenden noch nach der vorgeschlagenen Fassung drohen daher systematische Normanwendungsfehler und damit fehlerhafte Zusammensetzungen der kommunalen Vertretungsorgane. Die Norm unterliegt daher in ihrer aktuellen Fassung ebenso wie in ihrer vorgeschlagenen Neufassung keinen rechtsstaatlichen Einwänden in Bezug auf ihre Klarheit und ihre Vollzugstauglichkeit.

Auch wenn sie nicht unmittelbare Normadressaten sind, ist die Verständlichkeit wahlrechtlicher Bestimmungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie für Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber allerdings nicht ohne Belang, und zwar nicht unter rechtsstaatlichen, sondern unter demokratischen Gesichtspunkten. Denn die Nachvollziehbarkeit des Wahlvorgangs durch jeden einzelnen Bürger sichert die demokratische Legitimation der Wahl. Das gilt nicht nur für die öffentliche Stimmauszählung, sondern auch für den anschließenden Akt der Umsetzung bzw. Umrechnung des Stimmergebnisses in konkrete Sitzzahlen. Die Stimmberechtigten müssen ebenso wie die zur Wahl stehenden Kandidaten grundsätzlich nachvollziehen können, warum ein bestimmter Stimmanteil zu der von der Wahlleitung festgestellten Sitzverteilung führt.

Daraus resultiert nicht das Gebot, ein mathematisch besonders einfaches Zählverfahren anzuwenden, das jedermann ohne Weiteres versteht. Dieses Ideal wäre praktisch nicht oder nur um den Preis einer Verletzung der Wahlrechtsgleichheit erreichbar. Im Rahmen des Vergleichs verschiedener Zählverfahren, die das Gebot der Wahlrechtsgleichheit mathematisch in unterschiedlicher und je für sich vertretbarer Weise umsetzen, hat aber auch die Verständlichkeit des Zählverfahrens für (politisch interessierte) Laien einen nicht unerheblichen demokratischen Wert.

Diese Überlegung einer möglichst guten Normverständlichkeit spricht tendenziell gegen allzu häufige Änderungen wahlrechtlicher Bestimmungen. Denn jede Änderung kann neue Verständnisprobleme und Erläuterungsbedarf auslösen, ohne dass daraus ein Gebot folgen würde, Normen nur deshalb beizubehalten, weil Bürgerinnen und Bürger sich an sie gewöhnt und sie im Laufe der Zeit verstanden haben. Bei sachlichen Gründen für eine Gesetzesänderung kann politisch interessierten Bürgerinnen und Bürgern abverlangt werden, sich mit der Neuregelung zu befassen, wenn sie deren Auswirkungen auf das Wahlergebnis auch künftig selbst nachvollziehen möchten.

Jenseits dieses Umstellungsaufwands ist die vorgeschlagene Neuregelung des § 33 KomWahlG gerade unter dem Aspekt der Normverständlichkeit für Bürgerinnen und Bürger der geltenden Fassung deutlich überlegen. Das betrifft vor allem den Kern der Norm zum anzuwendenden Zählverfahren, nämlich § 33 Abs. 2 KomWahlG.

Diese Bestimmungen sind in der geltenden Fassung schon deshalb aus sich heraus für Laien unverständlich, weil die geltende Fassung auf ein mathematisches Rechenverfahren verweist, das im KomWahlG überhaupt nicht erläutert wird (Verweis auf das „Divisorverfahren mit Standardrundung“ in § 33 Abs. 2 S. 2 KomWahlG; zudem Bezugnahme auf einen „Zuteilungsdivisor“ in § 33 Abs. 2 S. 3 KomWahlG, für dessen Berechnung erst zahlreiche Sätze später – in Satz 7 – unter Bezugnahme auf an anderer Stelle legaldefinierte Begriffe – Gesamtstimmzahl und Ausgangszahl – normative

Vorgaben gemacht werden). Diese Regelungs- und Verweistechnik – teils innerhalb des KomWahlG, teils auf schlicht als bekannt vorausgesetzte und im KomWahlG überhaupt nicht erläuterte mathematische Verfahren – ist systematisch nur mit erheblicher Mühe nachvollziehbar und jedenfalls regelungstechnisch unglücklich. Die Norm unternimmt in der geltenden Fassung nicht einmal den Versuch, für politisch interessierte Laien ohne zusätzliche mathematische Erläuterungen nachvollziehbar zu sein.

Die vorgeschlagene Neuregelung hat demgegenüber unter dem Aspekt der Verständlichkeit mehrere evidente Vorzüge. § 33 Abs. 2 KomWahlG-E ist mit 145 Wörtern im Vergleich zur geltenden Fassung mit ihren 235 Wörtern erheblich kürzer, nämlich um fast 40%, und schon deshalb leichter lesbar. Die Neufassung verzichtet zudem auf Verweise auf im Gesetz nicht erläuterte mathematische Verfahren, sondern normiert selbst verbal die anzuwendenden Rechenschritte in kurzen, grammatikalisch gut nachvollziehbar strukturierten Sätzen. Zudem definiert die Neufassung jeweils an Ort und Stelle (in Klammern am Ende mehrerer Sätze) relevante Begrifflichkeiten, statt dass der Norminterpret sie wie in der aktuellen Fassung an anderen Stellen des KomWahlG suchen muss. Schließlich zeichnet sich § 33 Abs. 2 KomWahlG-E auch durch einen in sich schlüssigen Gesamtaufbau aus, indem die einzelnen Sätze nacheinander Schritt für Schritt in chronologischer Reihenfolge vorgeben, wie jeweils weiter vorzugehen ist.

Diese deutlich verbesserte Normverständlichkeit erreicht § 33 Abs. 2 KomWahlG-E, obwohl der Rechenvorgang als solcher für mathematische Laien eher komplizierter wird als nach anderen Verfahren: Schlichte Auf- und Abrundungen von absoluten Restwerten und eine Verteilung von Restsitz an Hand des höchsten Bruchteils (wie nach Hare/Niemeyer) sind einfacher vorzunehmen als ein prozentualer Restausgleich nach dem höchsten prozentualen Rest. Auch der prozentuale Restausgleich ist allerdings mit Grundkenntnissen der Bruchrechnung zu bewältigen, so dass dieser letzte Rechenschritt für diejenigen, die das Verfahren bis dahin nachvollzogen haben, keine Hürde mehr darstellen wird.

Angesichts der unvermeidlichen mathematischen Komplexität jedes Zählverfahrens ist mit § 33 Abs. 2 KomWahlG-E damit das Optimum dessen erreicht, was das Gesetz unter dem Aspekt der Nachvollziehbarkeit der Norm für interessierte Laien leisten kann.

## **5. Mögliche Akzeptanzprobleme der vorgeschlagenen Neuregelung**

Das Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich könnte in der kommunalen Praxis bei Bürgerinnen und Bürgern und ggfs. noch stärker bei davon nicht begünstigten Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern auf den intuitiven Vorwurf von Ungerechtigkeit stoßen. Solchen möglichen Vorbehalten dürfte zu Grunde liegen, dass die Auf- und Abrundung von Nachkommastellen Gegenstand der Schulmathematik ist und daher als Rechenverfahren von den meisten beherrscht werden dürfte.

Ohne nähere Erläuterung dürften es daher nicht wenige Menschen für naheliegend halten, dass ein Restwert von mehr als 0,5 auf einen ganzen Sitz aufzurunden ist, dass also die Auf- oder Abrundungsentscheidung allein von der absoluten Höhe des Nachkommarestes abhängig ist. Dieses Ergebnis tritt aber nach § 33 Abs. 2 KomWahlG-E wegen der prozentualen bzw. relativen Betrachtung der Auf- bzw. Abrundungsgewinne nicht notwendigerweise ein. Es ist daher nicht auszuschließend, dass das Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich mit der Begründung auf Vorbehalte trifft, dass es gegen die aus der Schulmathematik bekannten Rundungsregeln „verstoßen“ würde.

Dieser intuitive Einwand gegen das vorgeschlagene Verfahren ist mit dem Hinweis zu entkräften, dass das schlichte Auf- oder Abrunden von Bruchresten nur dann ein geeignetes Verfahren ist, wenn eine *einzelne* Bruchzahl zu einer ganzen Zahl gerundet werden soll. Bei der Sitzzuteilung bzw. der Restsitzvergabe im Rahmen eines Verhältniswahlsystems geht es aber stets darum, ein erfolgswertgleiches *Verhältnis* der Parteien und Wählergruppen untereinander herzustellen. Dieses Ziel kann nicht durch isoliertes Auf- oder Abrunden für jede einzelne Partei oder Gruppe, sondern besser durch die vorgeschlagene relative Betrachtungsweise erreicht werden.

Die möglichen intuitiven Vorbehalte bzw. Einwände gegen das vorgeschlagene Quotenverfahren mit prozentuaalem Restausgleich lassen sich demnach in der Sache ohne Weiteres entkräften, nämlich mit gewissen mathematischen Erläuterungen über die überproportional hohe relative Wirkung von Aufrundungsentscheidungen bei kleinen Ausgangszahlen. Das erfordert keine höhere Mathematik. Soweit Bürgerinnen und Bürger allerdings für eine Erläuterung der Normwirkungen per se nicht zugänglich sind, sind gewisse Akzeptanzprobleme der beantragten Neuregelung nicht auszuschließen. Sie sind aber angesichts der sachlichen Vorteile der vorgeschlagenen Neuregelung hinzunehmen.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Gernot Sydow'. The signature is written in a cursive, flowing style with some loops and a long horizontal stroke at the end.

(Gernot Sydow)