

Kleine Anfrage

des Abg. Ulli Hockenberger CDU

und

Antwort

des Ministeriums für Inneres, Digitalisierung und Migration

Auszählverfahren bei der Kommunalwahl

Kleine Anfrage

Ich frage die Landesregierung:

1. Welche Auszählverfahren zur Feststellung von Wahlergebnissen gibt es nach ihrer Kenntnis bei Kommunalwahlen
 - a) in den Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland und
 - b) in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere in den skandinavischen Ländern?
2. Welche Erfahrungen liegen nach ihrer Kenntnis in den einzelnen Bundesländern und den Ländern der europäischen Gemeinschaft dazu vor?
3. Ist ihr bekannt,
 - a) wo das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers mit welchem Teiler angewandt wird,
 - b) wie die Erfahrungen hierzu im Speziellen sind und
 - c) inwieweit dort ähnliche verfassungsrechtliche Bedenken wie in Baden-Württemberg bestehen?
4. Wie bewertet die Landesregierung die Anwendung des Auszählverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers mit verändertem ersten Teiler (1,4 oder 1,5)?

22. 10. 2019

Hockenberger CDU

Begründung

Zahlreiche kommunale Mandatsträger konnten nach der Kommunalwahl die Ergebnisse in ihren Auswirkungen auf die Sitzverteilung in den kommunalen Parlamenten, die sich aufgrund des angewandten Auszählverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers ergeben haben, nicht nachvollziehen.

Antwort

Mit Schreiben vom 15. November 2019 Nr. 2-0141.5/16/7136 beantwortet das Ministerium für Inneres, Digitalisierung und Migration die Kleine Anfrage wie folgt:

1. Welche Auszählverfahren zur Feststellung von Wahlergebnissen gibt es nach ihrer Kenntnis bei Kommunalwahlen

a) in den Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland und

b) in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere in den skandinavischen Ländern?

Zu 1.:

Zu a):

In den Ländern der Bundesrepublik Deutschland (ohne Stadtstaaten) erfolgt bei den Kommunalwahlen die Berechnung der Sitzverteilung bei Verhältniswahl nach folgenden Berechnungsverfahren:

Baden-Württemberg:	Sainte-Laguë/Schepers
Bayern:	zuletzt: Hare/Niemeyer, ab 2020: Sainte-Laguë/Schepers
Brandenburg:	Hare/Niemeyer
Hessen:	Hare/Niemeyer
Mecklenburg-Vorpommern:	Hare/Niemeyer
Niedersachsen:	Hare/Niemeyer
Nordrhein-Westfalen:	Sainte-Laguë/Schepers
Rheinland-Pfalz:	Sainte-Laguë/Schepers
Saarland:	d'Hondt
Sachsen:	d'Hondt
Sachsen-Anhalt:	Hare/Niemeyer
Schleswig-Holstein:	Sainte-Laguë/Schepers
Thüringen:	Hare/Niemeyer

Zu b):

Die Richtlinie 94/80/EG des Rates vom 19. Dezember 1994 über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedsstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen (ABl. L 368 vom 31. Dezember 1994, S. 38), enthält keine Vorgaben zum Wahlsystem der Kommunalwahlen in den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union. Das Wahlsystem der Kommunalwahlen wird deshalb durch Recht der Mitgliedsstaaten, in Deutschland durch Landesrecht, geregelt. Informationen zum Wahlsystem und zum Wahlrecht der Kommunalwahlen in anderen

EU-Mitgliedsstaaten liegen der Landesregierung nicht vor und sind aus allgemein zugänglichen oder verwaltungsspezifischen Quellen für die Landesregierung nicht bzw. nicht mit vertretbarem Aufwand ermittelbar. Einzelne Ausführungen hierzu finden sich in dem Buch von Theodor Elster, D'Hondt, Hare/Niemeyer und Sainte-Laguë bei Kommunalwahlen in Deutschland, 2016, Kommunal- und Schulverlag: Danach wird bei niederländischen Kommunalwahlen für Gremien in kleineren Kommunen ein Verfahren wie nach Hare/Niemeyer, jedoch mit einem Quorum des 0,75-fachen des Wahlteilers (Gesamtstimmen durch Mandatszähl) angewandt. In Norwegen (kein Mitglied der Europäischen Union) gilt die „modifizierte“ Methode Sainte-Laguë/Schepers, welche die Ausgangsstimmzahlen der Listen durch 1,4 – 3 – 5 – 7 – usw. teilt. Schweden verfuhr bis 2014 ebenso, seitdem gilt dort die Teilerkette 1,2 – 3 – 5 – 7 – usw., allerdings mit einer Sperrklausel.

2. Welche Erfahrungen liegen nach ihrer Kenntnis in den einzelnen Bundesländern und den Ländern der europäischen Gemeinschaft dazu vor?

Zu 2.:

Die in einigen Flächenländern der Bundesrepublik Deutschland früher bestehenden Prozent-Sperrklauseln bei Kommunalwahlen wurden durch die Verfassungsgerichte durchweg für verfassungswidrig erklärt. Eine Vollmandatsklausel, bei der die Zuteilung eines Sitzes davon abhängig gemacht wird, dass rechnerisch ein Sitzanspruch von mindestens einem vollen Sitz erreicht wird, hat der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen mit Urteil vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08 – für verfassungswidrig erklärt. Es gibt deshalb derzeit in keinem Land eine Sperrklausel oder in der Wirkung ähnliche Regelung für Kommunalwahlen.

Der Landesregierung sind aus der jüngeren Zeit folgende Überlegungen und (gesetzgeberische bzw. gerichtliche) Entscheidungen zum Sitzberechnungsverfahren in den anderen Ländern bekannt:

In Schleswig-Holstein war 2015 in einem Gesetzentwurf der damaligen Regierungsfractionen SPD, GRÜNE und SSW zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (Drucksache 18/3537) zunächst vorgesehen, den ersten Teiler beim Höchstzahlverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers von 0,5 auf 0,7 anzuheben. Nachdem in der schriftlichen Sachverständigenanhörung vor dem Innen- und Rechtsausschuss des Landtags und in einem Gutachten des wissenschaftlichen Dienstes des Landtags (Umdruck 18/6059) verfassungsrechtliche Vorbehalte vorgebracht wurden, wurde diese Änderung nicht weiterverfolgt.

In Nordrhein-Westfalen wurde durch das Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen und wahlrechtlicher Vorschriften (Kommunalvertretungsstärkungsgesetz) vom 14. Juni 2016 (GV. NRW. S. 442) in der Landesverfassung eine Sperrklausel für alle kommunalen Vertretungen in Höhe von 2,5 % aufgenommen. Dem Gesetz lag ein Entwurf der Fraktionen von SPD, CDU und GRÜNEN zugrunde (Drucksache 16/9795). In seinen Entscheidungen vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16 etc. – hat der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen festgestellt, dass das Recht der in diesen Verfahren antragstellenden Parteien auf Gleichheit der Wahl aus Artikel 69 Absatz 1 Satz 2 der Landesverfassung in Verbindung mit Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes durch die Einführung einer 2,5 %-Sperrklausel verletzt sei, soweit diese für die Wahlen der Räte der Gemeinden und der Kreistage gilt. Mit dem Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und weiterer wahlrechtlicher Vorschriften vom 11. April 2019 (GV. NRW S. 202) wurde den Urteilen des Verfassungsgerichtshofs Rechnung getragen und durch klarstellende Änderung der vor Einführung der 2,5 %-Sperrklausel bestehende Rechtszustand für Räte und Kreistage wiederhergestellt. Die Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2020 werden dementsprechend in Bezug auf Rats- und Kreistagswahlen ohne Sperrklausel stattfinden.

In Bayern wurde im Dezember 2016 ein Gesetzentwurf der Staatsregierung in den Landtag eingebracht, mit dem Erfahrungen aus der letzten allgemeinen Kommunalwahl in Bayern im Jahre 2014 für die nächste Kommunalwahl im Jahre 2020

umgesetzt werden sollten. Durch das Gesetz zur Änderung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes und anderer Gesetze vom 22. März 2018 (GVBl. S. 145) wurde das Sitzzuteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer durch das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers ersetzt, das erstmals bei den bayerischen Kommunalwahlen am 15. März 2020 zur Anwendung kommen wird.

Erfahrungen zu Kommunalwahlen in anderen EU-Mitgliedsstaaten sind der Landesregierung nicht bekannt.

3. *Ist ihr bekannt,*

- a) *wo das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers mit welchem Teiler angewandt wird,*
- b) *wie die Erfahrungen hierzu im Speziellen sind und*
- c) *inwieweit dort ähnliche verfassungsrechtliche Bedenken wie in Baden-Württemberg bestehen?*

Zu 3.:

Zu a):

Für das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers gibt es mehrere Berechnungsmethoden, die äquivalent sind, also immer zum gleichen Ergebnis kommen. In Baden-Württemberg und Bayern kommt das Höchstzahlverfahren mit den Teilungszahlen 1 – 3 – 5 – 7 – usw., in Schleswig-Holstein das Höchstzahlverfahren mit den Teilungszahlen 0,5 – 1,5 – 2,5 – 3,5 – usw. zur Anwendung. In Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz wird das Divisorverfahren (wie im Bundestagswahlrecht) angewendet; Teilungszahlen wie beim Höchstzahlverfahren gibt es hierbei nicht. Grundlage ist bei allen Berechnungsmethoden nach Sainte-Laguë/Schepers das Prinzip der Standardrundung (bis unter 0,5 Abrundung, ab 0,5 Auf- und Abrundung), das durchgehend angewandt wird.

Beim sogenannten modifizierten Sainte-Laguë/Schepers-Verfahren wird das Höchstzahlverfahren mit einer erhöhten ersten Teilungszahl verwendet, in Schweden mit der Teilerfolge 1,2 – 3 – 5 – 7 – usw., in Norwegen mit der Teilerfolge 1,4 – 3 – 5 – 7 – usw. (siehe Antwort zu Frage 1 b).

Zu b):

Der Landesregierung liegen keine Erkenntnisse zu den Auswirkungen der Berechnungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers in den anderen Ländern sowie in den Staaten der Europäischen Union bzw. Norwegen vor.

Zu c):

Die Kommunalverwaltungen anderer Staaten spiegeln andere politische und rechtliche Traditionen wider und zeichnen sich durch eine große Vielzahl der Strukturen aus. Die Wahl der Mitglieder kommunaler Vertretungsorgane richtet sich nach unterschiedlichen Wahlsystemen und Wahlgesetzen sowie Vorgaben der jeweiligen Verfassungen und etwaiger Rechtsprechung der Gerichte. Der Landesregierung liegen dazu keine Erkenntnisse vor.

Bei der landesgesetzlichen Ausgestaltung des Kommunalwahlrechts in Deutschland müssen die Wahlgrundsätze des Artikels 28 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes, etwaige ergänzende Vorgaben in den Landesverfassungen (in Baden-Württemberg: Artikel 72 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg) sowie die hierzu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Verfassungsgerichte der Länder beachtet werden. Die Rechtslage in anderen Staaten ist dabei nicht relevant.

Das (nicht modifizierte) Berechnungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers ist von der deutschen Rechtsprechung als mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl vereinbar angesehen worden. Zum modifizierten Berechnungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers liegt bislang noch keine gerichtliche Entscheidung

vor, da dieses im deutschen Parlaments- und Kommunalwahlrecht bislang nicht angewandt wurde.

Im Hinblick auf einen Gesetzentwurf, der im Jahr 2015 in Schleswig-Holstein in das parlamentarische Verfahren eingebracht, aber wegen verfassungsrechtlicher Vorbehalte nicht als Gesetz beschlossen wurde, wird auf die Ausführungen zu Frage 2 verwiesen.

4. Wie bewertet die Landesregierung die Anwendung des Auszählverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers mit verändertem ersten Teiler (1,4 oder 1,5)?

Zu 4.:

Durch eine Erhöhung der ersten Teilungszahl unter Belassung der weiteren Teilungszahlen würde sich der zur Erreichung des ersten Sitzes erforderliche Stimmenanteil erhöhen. Diese Berechnungsmethode (als „modifizierter Sainte-Laguë“ bezeichnet) gab und gibt es im deutschen Parlaments- oder Kommunalwahlrecht bisher nicht, sodass hierzu auch keine Rechtsprechung vorliegt.

Ein solches Berechnungsverfahren beinhaltet eine faktische Sperrwirkung, da es für kleine Parteien und Wählervereinigungen schwieriger wird, einen Sitz zu erhalten, während sich für die größeren Parteien und Wählervereinigungen systembedingt nichts ändert, abgesehen davon, dass die den Kleinstgruppen dann nicht zufallenden Sitze den anderen Wahlvorschlägen zugutekommen. Damit ist der verfassungsrechtliche Grundsatz der Gleichheit der Wahl, der für Kommunalwahlen in Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes und Artikel 72 Absatz 1 Satz 1 der Landesverfassung verankert ist, berührt. Diesbezügliche Regelungen sind zwar nicht generell unzulässig, es sind jedoch hohe verfassungsrechtliche Hürden zu beachten, wie das Bundesverfassungsgericht zuletzt in seinen Entscheidungen vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 etc. – zur Verfassungswidrigkeit der Sperrklausel im Europawahlrecht und der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in seinen Entscheidungen vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16 etc. – zur Verfassungswidrigkeit einer Sperrklausel im Kommunalwahlrecht deutlich gemacht haben. Modifizierungen des Berechnungsverfahrens bedürfen deshalb zu ihrer Rechtfertigung eines besonderen, sachlich legitimierten zwingenden Grundes.

Die mathematischen Besonderheiten des Berechnungsverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers können für sich alleine einen Eingriff in den Grundsatz der gleichen Wahl nicht rechtfertigen. Eine absolute Gleichheit des Erfolgswerts der Wählerstimmen kann mit keinem Berechnungsverfahren erreicht werden, da bei der Umrechnung der Stimmenanteile in ganze Sitze immer Rundungen erforderlich sind. Aufgrund des dem Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers zugrundeliegenden Prinzips der Standardrundung ist es möglich, bereits ab einem Stimmenanteil, der rechnerisch ca. 0,5 Sitzen entsprechen würde, einen ganzen Sitz zu erhalten. In diesem Fall genügt dann für diesen Sitz eine u. U. deutlich geringere Stimmenzahl als die durchschnittliche Stimmenzahl pro Sitz der Wahlvorschläge mit mehreren Sitzen. Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen hat sich in seinem Urteil vom 16. Dezember 2008 – VerfGH 12/08 – zur Vollmandatsklausel mit diesem Aspekt des Sainte-Laguë/Schepers-Verfahrens befasst und festgestellt, dass sich dieser im normalen Rahmen der systemimmanent vorgegebenen Ungleichgewichtigkeiten bewegt. Modifizierungen des Berechnungsverfahrens, die eine zusätzliche Ungleichgewichtigkeit im Erfolgswert der Wählerstimmen bewirken, bedürften deshalb zu ihrer Rechtfertigung eines zwingenden (anderen) Grundes. Diese Erwägungen sind nach Auffassung der Landesregierung auf eine Erhöhung des ersten Teilers in gleicher Weise anzuwenden, da diese Modifikation in ähnlicher Weise wie eine Vollmandatsklausel wirkt.

Eine Regelung, die ausdrücklich oder faktisch auf eine Sperrwirkung für Kleinstgruppen abzielt, könnte nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nur gerechtfertigt werden, wenn diese erforderlich wäre, um die Funktionsfähigkeit der Kommunalvertretungen sicherzustellen. Dies müsste vom Gesetzgeber eingehend begründet werden, wie der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in seinen Entscheidungen vom 21. November 2017 – VerfGH 21/16 etc. – zur Verfassungswidrigkeit einer 2,5 %-Sperrklausel ausgeführt hat. Berufe sich der Ge-

setzgeber zur Rechtfertigung auf eine anderenfalls drohende Funktionsunfähigkeit, müsse er für die dann zu erstellende Prognose alle in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht für die Einschätzung der Erforderlichkeit einer Sperrklausel relevanten Gesichtspunkte heranziehen und abwägen. Er dürfe sich nicht mit einer abstrakten, schematischen Beurteilung begnügen. Die Prognose müsse vielmehr nachvollziehbar begründet und auf tatsächliche Entwicklungen gerichtet sein, deren Eintritt der Gesetzgeber ohne die in Rede stehende Wahlrechtsbestimmung konkret erwartet. Das Gericht hatte dieses Erfordernis für die vorliegende Verfassungsänderung des Landes Nordrhein-Westfalen nicht als erfüllt angesehen.

Erkenntnisse darüber, dass die Funktionsfähigkeit der Gemeinderäte und Kreistage in Baden-Württemberg gegenwärtig beeinträchtigt oder gefährdet wäre, liegen der Landesregierung nicht vor. Dass die Mitwirkung eines größeren Kreises von Fraktionen, Gruppen oder Einzelräten in der Kommunalvertretung in aller Regel zu einer schwerfälligeren Meinungsbildung führen dürfte, ist noch nicht ausreichend, um eine Funktionsstörung oder Funktionsunfähigkeit anzunehmen, wie der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen in seinen o. g. Entscheidungen klargestellt hat.

Eine Modifizierung des Verfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers durch Erhöhung der ersten Teilungszahl wird deshalb seitens der Landesregierung unabhängig von deren Höhe als verfassungsrechtlich problematisch angesehen.

Strobl

Minister für Inneres,
Digitalisierung und Migration