

15.10.2009

Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 3579 vom 14. September 2009
des Abgeordneten Horst Becker Bündnis 90 / Die Grünen
Drucksache 14/9846

Ist § 61 Abs. 5 der Kommunalwahlordnung NRW verfassungswidrig?

Der Innenminister hat die Kleine Anfrage 3579 mit Schreiben vom 9. Oktober 2009 namens der Landesregierung wie folgt beantwortet:

Vorbemerkung der Kleinen Anfrage

Nach Berichten aus der *Rheinischen Post* vom 7. September 2009 und dem Internetportal www.wahlrecht.de vom 1. September 2009 haben einige Gemeinden in Nordrhein-Westfalen die Sitzverteilung in den Gemeindevertretungen falsch berechnet. Zum Teil sei die Sitzverteilung aufgrund der Regelungen in § 61 Abs. 5 Kommunalwahlordnung NRW erfolgt. Diese Regelung widerspreche jedoch § 33 Abs. 2 des ranghöheren Kommunalwahlgesetzes NRW. Beide Regelungen haben unterschiedliche Konsequenzen für die Sitzverteilung, so dass die Sitzverteilung zumindest in einigen Gemeindevertretungen falsch ermittelt worden sei. Als Beispiele hierfür werden insbesondere Aachen und Dortmund angeführt.

Aus dem Bericht vom Internetportal www.wahlrecht.de geht weiter hervor, dass das Innenministerium selbst eine Software mit der falschen Berechnungsweise zur Sitzermittlung angeboten hat.

Überall dort, wo eine Partei mehr Direktmandate errungen hat, als ihr prozentualer Anteil am Wahlergebnis ausmacht, kommt es zu Problemen bei der Berechnung der Sitze. Eine Partei, die mehr Direktmandate in den Wahlbezirken erhält, als ihr nach dem Divisorverfahren mit Standardrundungen dem Stimmanteil nach zustehen, darf diese Sitze behalten. Die anderen Parteien erhalten dafür Ausgleichsmandate.

Unklar ist jedoch, ob Parteien, die im ersten Rechenschritt keine Sitze erhalten haben, ebenfalls in den Genuss von Ausgleichsmandaten kommen können. Die Kommunalwahlordnung

Datum des Originals: 09.10.2009/Ausgegeben: 19.10.2009

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

NRW stellt in § 61 Abs. 5 eine Ausnahmeregelung für die Vergabe von Ausgleichsmandaten auf, die das höherrangige Kommunalwahlgesetz NRW in § 33 nicht vorsieht. Im Kommunalwahlgesetz NRW gibt es auch keine entsprechende Regelung, wonach die Kommunalwahlordnung NRW als niedrigeres Recht zusätzliche Regelungen für die Vergabe von Ausgleichsmandaten vorsehen darf.

Vorbemerkung

Die Kleine Anfrage bezieht sich auf einen Bericht der Rheinischen Post vom 07.09.09 und eine Darstellung im Internetportal www.wahrecht.de. Bezüglich des § 61 Abs. 5 der Kommunalwahlordnung (KWahlO) ging es darin um die Sitzberechnung für die Räte der Städte Aachen, Dortmund und Erkrath.

In **Aachen** und **Dortmund** hatten jeweils eine Wählergruppe, in **Erkrath** die Partei DIE LINKE bei der Sitzberechnung ohne Berücksichtigung von Überhangmandaten einen rechnerischen Sitzanteil unter 0,5 erhalten. Bei der erforderlichen Aufstockungsberechnung in Ansehung der Überhangmandate wurden sie gemäß § 61 Abs. 5 KWahlO nicht berücksichtigt. Wäre dies geschehen, hätten sie jeweils einen Sitzanteil von über 0,5 und damit durch Auf- und Abrundung erstmals einen (einzigen) Sitz erhalten.

Nach § 61 Abs. 5 Satz 2 KWahlO ist bei der erneuten Berechnung nach § 33 Abs. 2 KWahlG zur Herstellung des Stimmenproporz im Falle von Überhangmandaten nach § 33 Abs. 3 KWahlG die Gesamtstimmenzahl um Stimmenzahlen von Parteien und Wählergruppen zu vermindern, die bei der Erstberechnung nach § 33 Abs. 2 KWahlG mit der noch nicht erhöhten Gesamtsitzzahl keinen Sitz im Verhältnisausgleich errungen haben.

§ 61 Abs. 5 KWahlO ist eine zur landeseinheitlichen Anwendung im Sinne der Verordnungsermächtigung des § 51 KWahlG erforderliche Ausführungsvorschrift zu § 33 Abs. 3 KWahlG.

§ 33 Abs. 3 KWahlG regelt nicht explizit, welche Gesamtstimmenzahl für die neue Verhältnisausgleichsberechnung nach § 33 Abs. 2 KWahlG maßgeblich ist. Zur Bestimmung der für den proportionalen Aufstockungsausgleich maßgeblichen Gesamtsitzzahl bedarf es deshalb einer verfassungskonformen Auslegung gemäß der im Gesetz zum Ausdruck gekommenen Zielsetzung. Dieser Auslegung wird in § 61 Abs. 5 KWahlO klarstellend Rechnung getragen.

Das Kommunalwahlgesetz hatte im bisherigen, durch Änderungsgesetz vom 30. Juni 2009 aufgehobenen § 33 Abs. 3 bestimmt, dass Parteien oder Wählergruppen, die nicht mindestens eine Zahl von 1,0 für einen einzigen Sitz erreicht haben, bei der Sitzzuteilung unberücksichtigt bleiben und deren Stimmen bei der erneuten Sitzberechnung von der Gesamtstimmenzahl nach § 33 Abs. 1 abzuziehen sind. Die abgezogenen Stimmen konnten daher auch bei einer erneuten Sitzberechnung im Fall von Überhangmandaten nicht berücksichtigt werden. Ziel des Gesetzes war und ist, dass nur noch solche Parteien oder Wählergruppen an der Sitzverteilung teilnehmen können, denen schon bei der Ausgangsberechnung nach § 33 Abs. 2 KWahlG gemäß Standardrundung rechnerisch mindestens ein Sitz zustand. Konsequenterweise bestimmt Satz 1 des neuen § 33 Abs. 3 (früher: § 33 Abs. 4) KWahlG unverändert, dass eine „Sitzverteilung“ unter den Parteien und Wählergruppen stattzufinden hat, denen nach § 33 Abs. 2 KWahlG rechnerisch Sitze „zustehen“. Bei der erneuten Berechnung nach § 33 Abs. 3 KWahlG geht es um eine etwaige daraus folgende Aufstockung von Sitzzahlen einzelner Wahlvorschlagsträger. Eine Sitzzahl „Null“ kann jedoch potentiell nicht aufgestockt werden.

Zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen muss die speziell die Erhöhung der Sitzzahl betreffende Gesetzesbestimmung des § 33 Abs. 3 Satz 2 KWahlG so interpretiert werden, dass von der Gesamtstimmenzahl nach § 33 Abs. 1 die Stimmen der Gruppierungen, die nach Absatz 2 keine Zuteilungssitzzahl erzielt haben, abzuziehen sind. Auch dies ergibt sich aus § 61 Abs. 5 KWahlO.

Bei den Bestimmungen des § 61 Abs. 5 KWahlO handelt es sich um eine klarstellende Konkretisierung des § 33 Abs. 3 KWahlG im Sinne der oben stehenden Ausführungen. § 61 Abs. 5 Satz 2 wurde durch Änderungsverordnung vom 3. Juli 2009 im Hinblick darauf eingefügt, dass durch Änderungsgesetz vom 30. Juni 2009 der bisherige § 33 Abs. 3 mit seiner Stimmenabzugsregelung in Satz 2 aufgehoben worden war.

Nur die vorstehende Auslegung des § 33 Abs. 3 KWahlG und deren Konkretisierung in § 61 Abs. 5 KWahlO werden dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichheit der Wahl gerecht. Würde nämlich eine Gruppierung, die bei dem ersten Stimmenverhältnisausgleich nach § 33 Abs. 2 KWahlG infolge eines Sitzanteils unter 0,5 kein Sitz zustand, in den Aufstockungsausgleich nach § 33 Abs. 3 KWahlG einbezogen, so könnte sie ggf. erstmals einen Sitz gewinnen. Als unmittelbare Folge dessen würde aber eine andere Gruppierung, die nach der Ausgangsberechnung tatsächlich ein oder mehrere Sitze zustanden, einen Sitz verlieren. Bei der Ausgleichsberechnung darf jedoch kein Sitz entzogen, sondern allenfalls die Sitzzahl einzelner Gruppierungen aufgestockt werden. Andernfalls wäre die Erfolgswertgleichheit der für die vom Verlust eines Sitzes betroffenen Gruppierung abgegebenen Wählerstimmen nicht gewahrt. Außerdem wäre die Beachtung der Chancengleichheit dieser Gruppierung nicht garantiert.

1. *Wie gedenkt die Landesregierung das Missverhältnis zwischen Kommunalwahlordnung NRW und Kommunalwahlgesetz NRW zu beheben?*

Siehe Vorbemerkung. Danach besteht kein Missverhältnis. Die Berechnung der Sitzzahlen in den Städten Dortmund und Aachen wie auch in Erkelenz und Erkrath ist in zutreffender Weise nach den dafür geltenden Vorgaben des Kommunalwahlrechts erfolgt.

2. *Bei der Berechnung der Sitzzahlen in den Städten Dortmund und Aachen ist die Sitzverteilung offensichtlich nach dem falschen Berechnungsverfahren erfolgt. Gedenkt der Innenminister einzugreifen?*

Die Behauptung im ersten Satz der Frage trifft nicht zu.

3. *Wie stellt der Innenminister sicher, dass alle Sitzverteilungen in NRW nach dem gleichen rechtmäßigen Sitzverteilungsverfahren (nach § 33 Kommunalwahlgesetz NRW) erfolgen bzw. erfolgt sind?*

Das Innenministerium hat frühzeitig vor den Kommunalwahlen am 30.08.2009 den Kommunen ein vom Landesbetrieb IT.NRW entwickeltes Berechnungsprogramm zur Sitzberechnung nach § 33 KWahlG i.V.m. § 61 Abs. 4 und 5 KWahlO zur Verfügung gestellt. Dieses Programm, dessen inhaltliche Vorgaben den Anforderungen des Kommunalwahlrechts entsprechen und mit dem Innenministerium abgestimmt wurden, hat nach der Wahl ersichtlich schnell und reibungslos zutreffende Berechnungen durch die dafür zuständigen kommunalen Wahlorgane ermöglicht. Dem Innenministerium ist insoweit nicht über Beanstandungen berichtet worden.

- 4. Warum ist der Landesregierung aufgrund der vielfältigen Kritik an den Änderungen des Kommunalwahlgesetzes NRW nicht im Vorfeld die Problematik bezüglich der sich widersprechenden Gesetzlichen Regelungen aufgefallen?**

Siehe Vorbemerkung. Danach enthält § 61 Abs. 5 KWahlO eine klarstellende, verfassungskonforme Auslegung des § 33 Abs. 3 KWahlG gemäß der in sich folgerichtigen Gesetzessystematik.