



Anika Ehlers | Stefan Glock | Welf Sundermann

Kommunales Verfassungsrecht NRW

5. vollständig überarbeitete Auflage

Maximilian Verlag
Hamburg

138/800036

Anika Ehlers | Stefan Glock | Welf Sundermann

KOMMUNALES VERFASSUNGSRECHT NRW

BEILAGE

zur 5. Auflage

anlässlich der Urteile des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen vom 20.05.2025 – VerfGH 101/24, 114/24, 118/24, 124/24 und 7/25

– Erfolgreiche Organstreitverfahren wegen der Änderung des Kommunalwahlgesetzes und anderer wahlrechtlicher Vorschriften aufgrund des Gesetzes vom 05.07.2024 (GV. NRW S. 443) –

Anlass und Zweck der Beilage

In unserem Lehrbuch haben wir u. a. das bei Kommunalwahlen anzuwendende Sitzzuteilungsverfahren erläutert (vgl. S. 103 ff. der aktuellen 5. Auflage). Der Landesgesetzgeber hatte mit Gesetz vom 5. Juli 2024 u. a. das Kommunalwahlgesetz geändert. Die hierdurch in § 33 Abs. 2 des Kommunalwahlgesetzes (KWahlG) für die Sitzverteilung vorgesehene Einführung des sog. Rock-Verfahrens sollte nach der Gesetzesbegründung extreme Verzerrungen der Sitzzuteilung sowie überproportionale Rundungsgewinne kleiner Parteien reduzieren und dadurch die Erfolgswertgleichheit der Stimmen gegenüber dem bisher angewandten Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers verbessern. Die Antragsteller hatten mit ihren hiergegen eingeleiteten Organstreitverfahren Erfolg. Die Änderung der Sitzverteilung verletze die Antragsteller in ihren Rechten auf Chancengleichheit als politische Partei und auf Gleichheit der Wahl. Diese Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens führe zu einer (zusätzlichen) Erfolgswertungleichheit, ohne eine über das Normalmaß hinausgehende Ungleichgewichtigkeit des bisherigen Sitzzuteilungsverfahrens zu beseitigen. Für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der (zusätzlichen) Erfolgswertungleichheit fehle es an einem zwingenden Grund.

In der aktuellen 5. Auflage haben wir kurz vor Drucklegung bereits hierauf hingewiesen und eine Prognose zum weiteren (gesetzgeberischen) Verfahren abgegeben. Nun zeigt sich, dass die Prognose zutreffend war: Nach den erfolgreichen Organstreitverfahren beabsichtigt der Gesetzgeber, das vor der jetzt durch den VerfGH NRW beanstandeten Sitzzuteilung neu eingeführte Verfahren wieder nach dem vor der Gesetzesänderung geltenden Recht zu regeln (vgl. Lt-Drs. 18/14016 vom 27.05.2025).

Der Gesetzgeber hat auf die Urteile bereits reagiert und beabsichtigt, mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes und der Kommunalwahlordnung, das die Antragsteller der jeweiligen Verfahren in ihren Rechten auf Chancengleichheit als politische Partei und das Recht auf Gleichheit der Wahl verletzende Sitzzuteilungsverfahren, durch das bis zum 30. Juli 2024 bei Kommunalwahlen in Nordrhein-Westfalen geltende Verfahren der Sitzzuteilung zu ersetzen. Hierbei handelt es sich um das Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers. Somit soll der bis zum 30. Juli 2024 geltende Rechtszustand mit Blick auf die Sitzverteilung bei den Kommunalwahlen wiederhergestellt werden. (vgl. Lt.-Drs. 18/14016 S. 2).

Damit gewinnt die Darstellung in der 4. Auflage des Lehrbuchs, in der wir das Sitzzuteilungsverfahren nach dem sog. Divisorverfahren mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers erläutert haben, an erneuter Aktualität. Daher haben wir uns entschlossen, das in der 4. Auflage dargestellte Sitzzuteilungsverfahren mit dieser Handreichung außerhalb der aktuellen Auflage als deren sinnvolle Ergänzung nochmals zu veröffentlichen. Einen ganz herzlichen Dank an den Verlag für die Unterstützung für die Produktion dieser Beilage!

Nachfolgend erläutern wir Ihnen des Sitzzuteilungsverfahrens mit Beispielen aus der 4. Auflage unseres Lehrbuchs. Diese dienen der Beschreibung infolge der beabsichtigten Wiedereinführung der Sitzzuteilung aufgrund des Divisorverfahrens mit Standardrundung nach Sainte-Laguë/Schepers. Es ist darauf zu achten, dass das nachfolgende Beispiel die Gesetzeslage bis 30.07.2024 darstellt. Zum weiteren Verständnis und zur Vertiefung (auch bezüglich der genauen Bezeichnung der Vorschriften) verweisen wir auf das laufende Gesetzgebungsverfahren, dass wegen der am 14.09.2025 stattfindenden Kommunalwahl in NRW perspektivisch alsbald abgeschlossen sein dürfte. Das Gesetz wurde am 04.06.2025 vom Landtag beschlossen.

Gütersloh/Münster, den 17.06.2025

Anika Ehlers, Stefan Glock, Welf Sundermann

Durchgesehener Nachdruck der 4. Auflage des Lehrbuchs (S. 98–101)

Die Sitzverteilung bestimmt sich nach § 33 KWahlG. Das dort angeordnete Sitzberechnungsverfahren nach Saint-Laguë/Schepers wird an folgendem Beispiel erläutert:

Der Rat einer Gemeinde mit 250.000 Einwohnern besteht ohne weitere Festlegungen aus 66 Ratsmitgliedern (vgl. § 3 Abs. 2 KWahlG), davon werden 33 in Wahlbezirken gewählt (vgl. § 3 Abs. 2 KWahlG).

Es entfallen auf die vier Parteien (A, B, C, D):

Partei A 73.000 Stimmen
Partei B 53.500 Stimmen
Partei C 33.600 Stimmen
Partei D 20.400 Stimmen

In den einzelnen Wahlbezirken haben insgesamt 26 Vertreter der A-Partei und 7 Vertreter der B-Partei in dem jeweiligen Wahlbezirk jeweils die meisten Stimmen bekommen. Für Ermittlung der Sitzverteilung ist im ersten Schritt die Gesamtstimmenzahl zu berechnen (§ 33 Abs. 1 KWahlG): $73.000 + 53.500 + 33.600 + 20.400 = 180.500$.

Es sind keine Parteien oder Wählergruppen vorhanden, für die keine Reserveliste zugelassen ist. Außerdem sind keine Einzelbewerber angetreten. Also sind keine Stimmen abzuziehen (vgl. § 33 Abs. 1 S. 2 KWahlG).

Es bleibt bei der Gesamtstimmenzahl von 180.500. Damit bleibt es auch bei der Anzahl der Sitze von 66 (Ausgangszahl; vgl. § 33 Abs. 2 S. 1 KWahlG).

Die Berechnung erfolgt nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung gem. Saint-Laguë/Schepers sodann wie folgt:

Zunächst wird der Zuteilungsdivisor durch Teilung der Gesamtstimmenzahl durch die Gesamtzahl der Sitze ermittelt: $180.500 : 66 = 2.734,8484$.

Die Anzahl der Sitze für eine Partei ergibt sich aus folgender Formel:

Stimmen einer Partei : (Gesamtstimmen : Gesamtanzahl der Ratssitze).

Also:
$$\frac{\text{Stimmen einer Partei}}{\left(\frac{\text{Gesamtstimmen}}{\text{Gesamtzahl der Ratssitze}} \right)}$$

Hieraus ergibt sich im Beispiel folgende Berechnung:

Partei	Stimmen	Zustellungsdivisor (180.500:66)	Stimmen geteilt durch Zustellungsdivisor	Sitze rechnerisch (erste Zustellungszahl)
A	73.000	2.734,8484	26,6925	27
B	53.500	2.734,8484	19,5623	20
C	33.600	2.734,8484	12,2859	12
D	20.400	2.734,8484	7,4592	7
Insgesamt	180.500	2.734,8484	66	66

Bei der endgültigen Sitzverteilung ist zu berücksichtigen, wie viele Sitze die einzelnen Parteien bereits direkt in den Wahlbezirken gewonnen haben (im Beispiel: A-Partei 26, B-Partei 7), d.h., wie viele Kandidaten der einzelnen Parteien direkt über die Wahlbezirke in den Rat gekommen sind und wie viele aus den jeweiligen Reservelisten (über den berechneten Verhältnisausgleich) hinzukommen.

Hieraus folgt die endgültige Sitzverteilung im Rat:

	Partei A	Partei B	Partei C	Partei D	Insgesamt
Sitze nach Gesamtstimmenzahl	27	20	12	7	66
Gewonnene Wahlbezirke	26	7	--	--	33
Aus der Reserveliste	1	13	12	7	33

Abwandlung zum Beispiel:

Bewerber der A-Partei gewinnen in 28 Wahlbezirken, Bewerber der B-Partei in fünf Wahlbezirken. Die A-Partei hat damit einen Sitz mehr direkt gewonnen als ihr nach der Berechnung ihrer Parteistimmen zustünden. Dieser Sitz bleibt aber nicht unberücksichtigt. Er wird bei der neuen Berechnung der Gesamtsitzverteilung berücksichtigt:

Hat eine Partei mehr Wahlbezirke direkt gewonnen, als ihr Sitze nach der Berechnung nach dem Verhältnisausgleich zustehen, muss die Anzahl der Gesamtsitze im Rat erhöht werden. Für die Berechnung wird also die Ausgangszahl erhöht (vgl. § 33 Abs. 3 KWahlG). Hierzu wird die Zahl der in den Wahlbezirken errungenen Sitze der Partei oder Wählergruppe, die das günstigste Verhältnis dieser Sitzzahl zur ersten Zuteilungszahl erreicht hat, mit der Gesamtstimmenzahl der nach S. 1 am Verhältnisausgleich noch teilnehmenden Parteien und Wählergruppen multipliziert und durch die Stimmenzahl dieser Partei oder Wählergruppe dividiert (§ 33 Abs. 3 S. 2 KWahlG).

Zuerst muss also die Partei mit dem günstigsten Verhältnis von Sitzzahl in den Wahlbezirken zur ersten Zuteilungszahl ermittelt werden, also nach der Anzahl der Direktmandate: Anzahl der in der ersten Berechnung berechneten Sitze (erste Zuteilungszahl) berechnet werden.

Das ergibt:

A-Partei: $28 : 27 = 1,0370$

B-Partei: $5 : 20 = 0,25$.

Das günstigste Verhältnis hat die A-Partei. Also ist die Zahl der Direktmandate der A-Partei mit der (bereinigten (str.)) Gesamtstimmenzahl zu multiplizieren und durch die Zahl der Stimmen der A-Partei zu dividieren:

$28 \times 180.500 : 73.000 = 69,2$ – gerundet: 69

Ist durch die erhöhte Ausgangszahl die Gesamtzahl der Sitze eine ungerade Zahl, wird diese Ausgangszahl um eins erhöht (§ 33 Abs. 3 S. 4 KWahlG).

Also werden die ursprünglich 66 Sitze zunächst rechnerisch auf 69 und sodann auf die nächste gerade Zahl, also im Ergebnis auf 70 erhöht.

Die Erhöhung um vier Sitze auf 70 ergibt sodann folgende Sitzzuteilung:

Partei	Stimmen	Zustellungsdivisor (180.500:70)	Stimmen geteilt durch Divisor	Sitze rechnerisch
A	73.000	2.578,5714	28,3102	28
B	53.500	2.578,5714	20,7479	21
C	33.600	2.578,5714	13,0304	13
D	20.400	2.578,5714	7,9113	8
Insgesamt	180.500	2.578,5714		70

Bei 70 Gesamtsitzen erhält die A-Partei 28 Sitze. Damit hätte sie so viele Sitze wie sie Bewerber ihrer Partei in den Wahlbezirken gewonnen haben. Da die Sitzzahl immer um (mindestens) zwei Sitze zu erhöhen ist, hat die Partei A nun Anspruch auf 28 Sitze. Nach dieser Neuberechnung erhalten auch die Parteien B, C und D einen weiteren Sitz. Die gesetzliche Mitgliederzahl des Rates steigt für diese Wahlperiode nun auf 70 Mitglieder.

Das Ergebnis ist noch dahingehend zu überprüfen, ob für den Fall, dass eine Partei mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat, sich dieses Ergebnis auch in der Sitzverteilung widerspiegelt, also die Partei auch mehr als die Hälfte der Sitze erhalten hat. Ist das nach der Berechnung gem. § 33 Abs. 4 KWahlG nicht der Fall, erhält die Partei einen weiteren Sitz (Zusatzmandat), eine andere Partei „verliert“ einen Sitz (§ 33 Abs. 4 KWahlG).

In unseren Beispielen hat keine Partei mehr als die Hälfte der Stimmen erhalten, so dass die Vorschrift insofern keine Rolle spielt.