

# BayVBl. 3/2016

## Bayerische Verwaltungsblätter

Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung

### Herausgeber

*Stephan Kersten*, Präsident des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs

*Dr. Markus Möstl*, Professor des öffentlichen Rechts an der Universität Bayreuth

*Dr. h. c. Heino Schöbel*, Ministerialdirigent im Bayerischen Staatsministerium der Justiz a. D. – ehemals Leiter des Landesjustizprüfungsamts

*Volkhard Spilarewicz*, Ministerialdirigent im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr

### Redaktion

*Dr. Herbert von Golitschek*, Präsident a. D. des Bayerischen Verwaltungsgerichts Würzburg

## Aus dem Inhalt

- 73 **Bischof/Hindinger/Pukelsheim** Listenverbindungen – ein Relikt im bayerischen Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz
- 77 **Stellhorn** Verstoßen Einheimischenmodelle gegen europäische Grundfreiheiten?
- 81 **BayVerfGH** Popularklage; Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags; Glücksspielstaatsvertrag
- 95 **BayVGH** Immissionsschutzrechtliche Genehmigung für Windkraftanlage; Lärmimmissionsprognose
- 104 **BVerwG** Religiöse Verfolgung infolge Konversion
- 106 **BVerfG** Effektiver Rechtsschutz; wiederholte Terminsverlegung

**Schriftleiter** Dr. Herbert von Golitschek, Präsident a. D. des Bayerischen Verwaltungsgerichts Würzburg, Am Sonnenhang 1, 97204 Höchberg, Tel. (09 31) 4 52 06 49, Fax (09 31) 4 52 09 21; E-Mail: bayvbl@boorberg.de

## Inhalt

### Abhandlungen

*Bischof/Hindinger/Pukelsheim*, Listenverbindungen – ein Relikt im bayerischen Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz — **73**

*Stellhorn*, Verstoßen Einheimischenmodelle gegen europäische Grundfreiheiten? — **77**

### Ausbildung und Prüfung

Aufgabe 5 der Ersten Juristischen Staatsprüfung 2013/1 — **107**

### Literatur

Neuerscheinungen — **108**

### Notizen

U. a. Nachrichten, Neues aus der Rechtsprechung, Veranstaltungen, Vorschau, Impressum — **II, III, IV**

### Rechtsprechung

<b>BayVerfGH</b>	E.v. 25.09.2015	<b>Vf. 9-VII-13 u. a.</b>	Popularklage; Zustimmungsbeschluss des Bayerischen Landtags; Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland; intraföderales Kollegialorgan; landesverfassungswidrige Vertragsbestimmung; Mindestlaufzeit; Zuständigkeits- und Verantwortungsklarheit; demokratische Legitimation; Vetorecht; Kontingentierung; Ermächtigung der Ministerpräsidentenkonferenz; Glücksspielkollegium; Werbebeschränkung für Spielhallen — <b>81</b>
<b>BayVGH</b>	B.v. 10.08.2015	<b>22 ZB 15.1113</b>	Immissionsschutzrechtliche Genehmigung für Windkraftanlage; Anforderungen an die Schallimmissionsprognose; Anwendung der DIN ISO 9613-2 für die Schallimmissionsprognose; Anhaltswerte des Entwurfs der DIN 45680; Bedeutung von Abnahmemessungen — <b>95</b>
	U.v. 10.03.2015	<b>1 N 13.354 u. a.</b>	Teilflächennutzungsplan „Windkraft“; Normenkontrollanträge der Nachbargemeinde und von Bürgern der Nachbargemeinde; qualifizierter Abstimmungsbedarf; fehlende Rechtsnormqualität gegenüber Nachbargemeinde und deren Bürgern; anderweitiger Rechtsschutz — <b>98</b>
	B.v. 23.06.2015	<b>8 CE 15.1023</b>	Beschwerde; einstweiliger Rechtsschutz; kein Anspruch auf Berücksichtigung einer zweiten Zufahrt bei Straßenbaumaßnahmen, soweit für das Grundstück bereits eine angemessene Zufahrtsmöglichkeit besteht — <b>100</b>
	U.v. 22.06.2015	<b>14 BV 14.2067</b>	Beihilfe; berücksichtigungsfähiges Kind; eigener Beihilfeanspruch des Kindes; erhöhter Bemessungssatz des Beihilfeberechtigten — <b>101</b>
<b>BVerwG</b>	B.v. 25.08.2015	<b>1 B 40.15</b>	Aufklärungsrüge; Beweismaß; Glaubensfreiheit; Flüchtlingsanerkennung; kirchliches Selbstbestimmungsrecht; Konversion; Glaubenspraxis; Mitgliedschaft; Religion; religiöse Identität; religiöse Verfolgung; Staatskirchenrecht; Taufe; weltanschauliche Neutralität — <b>104</b>

### Wissenswertes für den Rechtsanwalt

**BVerfG** B.v. 03.09.2015 **1 BvR 1983/15** Rechtsstaatsprinzip; wirkungsvoller Rechtsschutz; bürgerlich-rechtliche Streitigkeit; Erledigung von Gerichtsverfahren in angemessener Zeit; Terminsverlegung; Erscheinen eines wissenschaftlichen Artikels; Wissenschaftsfreiheit — **106**

## ABHANDLUNGEN

**Listenverbindungen – ein Relikt im bayerischen Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz**

Von Prof. Dr. Wolfgang Bischof und Carina Hindinger, Hochschule Rosenheim, und Prof. Dr. Friedrich Pukelsheim, Universität Augsburg

*Im Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz haben Listenverbindungen eine lange Tradition. Sie sollen bei der Verrechnung von Stimmen in Sitze Verzerrungen dämpfen, die mit dem D'Hondt-Verfahren auftreten können. Da aber die Sitzzuteilung seit 2010 mit dem unverzerrten Hare/Niemeyer-Verfahren vorgenommen wird, haben Listenverbindungen ihre Berechtigung verloren. Wir demonstrieren die Problematik anhand der Kommunalwahlen 2014. In mehreren Kommunen passierte es, dass von zwei Listen diejenige mit mehr Stimmen weniger Sitze erhielt, was mit der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen unvereinbar ist. Auch kam es vor, dass eine Liste den Einzug in den Gemeinderat nur deshalb verfehlte, weil sie einer Listenverbindung angehörte.*

**I. Einleitung**

Das Gesetz über die Wahl der Gemeinderäte, der Bürgermeister, der Kreistage und der Landräte (Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz – GLKrWG) verwendete früher für die Umsetzung von Wählerstimmen in Ratssitze über lange Zeit das D'Hondt-Verfahren. Bei diesem Sitzzuteilungsverfahren kann es sinnvoll sein, dass mehrere Listen sich zu einer Listenverbindung zusammenschließen. Aus dieser Tradition heraus erlaubt Art. 26 GLKrWG die Verbindung von Wahlvorschlägen, wie manche andere Wahlgesetze auch. Allerdings wurde 2010 das D'Hondt-Verfahren durch das Hare/Niemeyer-Verfahren ersetzt, was nunmehr Listenverbindungen obsolet macht. Trotzdem gilt Art. 26 GLKrWG unverändert fort. In der Tat wurde bei den Kommunalwahlen 2014 kräftig von Listenverbindungen Gebrauch gemacht. Wir analysieren die Wahlen hinsichtlich der Probleme, die Listenverbindungen mit sich bringen<sup>1</sup>.

Abschnitt II richtet den Blick zurück auf das frühere Zusammenspiel von D'Hondt-Verfahren und Listenverbindungen. Danach wenden wir uns dem Hare/Niemeyer-Verfahren zu, das vom Gesetz für zukünftige Wahlen vorgeschrieben wird. Abschnitt III gibt einen kurzen Überblick über die Kommunalwahlen 2014. Abschnitt IV diskutiert die dabei aufgetretenen *Diskordanzfälle*, wenn von zwei Listen die mit mehr Stimmen weniger Sitze bekommt. Abschnitt V saldiert die Sitzgewinne und Sitzverluste, die bei den Wahlen 2014 mit Listenverbindungen einhergingen. In einem Fall hatte der Sitzverlust die bittere Konsequenz, dass eine Liste den Einzug in den Gemeinderat nur deswegen verfehlte, weil sie einer Listenverbindung angehörte. Abschnitt VI schließt mit der Empfehlung, Listenverbindungen aus dem Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz ersatzlos zu streichen.

**II. Listenverbindungen im Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz**

Das D'Hondt-Verfahren zur Verrechnung von Stimmen in Sitze ist schon seit seiner Einführung im 19. Jahrhundert bekannt dafür, dass seine Sitzzahlen verzerrt sind, und zwar zugunsten stärkerer und zulasten schwächerer Parteien. Der Begriff *Verzerrung* besagt, dass bei wiederholten Anwendungen des Verfahrens die Sitzzahlen einer Partei systematisch von ihren Idealansprüchen abweichen. Aus Sicht einer Partei ist ihr *Idealanspruch an Sitzen* durch den Anteil an den Gesamtsitzen gegeben, der dem Stimmenanteil der Partei genau gleichkommt. So sollte eine Partei mit vierzig Prozent der zuteilungsberechtigten Wählerstimmen idealerweise genau vierzig Prozent der Gesamtsitze erhalten. Aber vierzig Prozent der Gesamtsitze sind in der Regel keine ganze, sondern eine gebrochene Zahl. Weil es Bruchteile von Sitzen nicht gibt, sind Abweichungen vom Idealanspruch im Allgemeinen nicht zu vermeiden.

Ein Sitzzuteilungsverfahren heißt *unverzerrt*, wenn die tatsächlichen Sitzzahlen so von den Idealansprüchen nach oben oder unten abweichen, dass sich die Abweichungen bei wiederholten Anwendungen im Durchschnitt gegenseitig aufheben. Bei unverzerrten Verfahren sind die Parteien manchmal Rundungsglück ausgesetzt und ein andermal Rundungspech, wobei für jede Partei Glück und Pech sich langfristig die Waage halten. Bei einem verzerrten Verfahren lassen die Abweichungen dage-

<sup>1</sup> Wir danken dem Landesamt für Statistik für die Bereitstellung der Kommunalwahlergebnisse 2014 und für Interpretationshilfen. Die Wahlergebnisse wurden von Carina Hindinger im Rahmen ihrer Bachelorarbeit an der Hochschule Rosenheim ausgewertet. Die Auswertung wurde mit dem Programm RBazi vorgenommen, das unter der Internetadresse [www.uni-augsburg.de/bazi](http://www.uni-augsburg.de/bazi) zur allgemeinen Verfügung steht.

gen einen systematischen Trend erkennen. Das D'Hondt-Verfahren gilt als Hauptbeispiel für ein verzerrtes Verfahren. Bei diesem Verfahren ist es vorhersagbar, dass das Drittel der stärkeren Parteien durchschnittlich mehr bekommt als ihre Idealanprüche an Sitzen ausmachen, und die zwei Drittel der schwächeren Parteien entsprechend weniger<sup>2</sup>.

Zur Dämpfung solcher Verzerrungen empfahl *Eduard Hagenbach-Bischoff* 1896 die Anwendung von *gekoppelten Listen* oder – wie wir heute sagen – von *Listenverbindungen*<sup>3</sup>. Die Idee ist, dass schwächere Parteien sich zu einer Zählgemeinschaft verbinden, damit diese in einem ersten Schritt der Sitzzuteilung, der *Oberzuteilung*, mehr Gewicht erlangt und dadurch nachteilige Sitzverzerrungen, die sonst drohen würden, gemildert werden.

Für jede Listenverbindung wird danach ein zweiter Zuteilungsschritt fällig, *Untierzuteilung* genannt, um die Sitze der Listenverbindung an die Partner dieser Verbindung weiterzureichen. Üblicherweise wird für alle Schritte, die Oberzuteilung und alle Untierzuteilungen, vom Gesetz dieselbe Zuteilungsmethode vorgegeben. Im Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz, so wie es bis 2010 Gültigkeit hatte, war dies das D'Hondt-Verfahren.

Natürlich kann der Gesetzgeber die Erlaubnis zur Bildung von Listenverbindungen nicht auf schwächere Parteien beschränken. Eine Beschränkung widerspräche dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien. Zudem tritt die an den Wählerstimmen gemessene Stärke oder Schwäche einer Partei erst nach Abschluss der Wahl zu Tage. Das Gesetz erlaubt *jeder* Liste, mit anderen Listen eine Verbindung einzugehen. Diese Öffnungsklausel kann das wohlgemeinte Ziel von Listenverbindungen ins Gegenteil verkehren. Oft sind es nicht die Schwachen, die stärker werden, sondern die Starken. Das geht so: Wenn die Zwergparteien X, Y und Z eine Listenverbindung anvisieren, tun sie gut daran, eine starke Partei mit ins Boot zu holen, etwa die Partei C. Was passiert, wenn die Listenverbindung C+X+Y+Z in der Oberzuteilung einen Sitz mehr erhält als ohne Listenverbindung auf die vier Partner entfallen wäre? In der Untierzuteilung wird C unter den vier Partnern zum Goliath. Da das D'Hondt-Verfahren starke Parteien begünstigt, stehen die Chancen bestens, dass der Mehrsitz beim stärksten Partner landet, bei C! Unterm Strich hilft die Listenverbindung dann nicht einer Zwergpartei X, Y oder Z, sondern der starken Partei C. Der Schuss geht nach hinten los<sup>4</sup>.

Bei dieser Gemengelage ist es für starke Parteien inopportun, das D'Hondt-Verfahren ersetzen oder Listenverbindungen abschaffen zu wollen. Diese Initiativen bleiben anderen überlassen. Auf Bundesebene wurde der Wechsel vom D'Hondt-Verfahren zum Hare/Niemeyer-Verfahren im März 1983 von der FDP in die Koalitionsvereinbarungen mit der CDU/CSU eingebracht und zwei Jahre später im Bundeswahlgesetz festgeschrieben. In Bayern gab es zwei Initiativen. Im Landeswahlgesetz wurde der Wechsel durch ein Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs 1992 diktiert<sup>5</sup>. Im Gemeinde- und Landkreiswahlgesetz war der Wechsel Teil der Koalitionsvereinbarung 2008 bis 2013 zwischen CSU und FDP.

Mit der 2010 erfolgten Novellierung des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes wurde zwar das D'Hondt-Verfahren durch das unverzerrte Hare/Niemeyer-Verfahren ersetzt, aber Listenverbindungen wurden im Gesetz belassen. Wir zeigen anhand aktueller Kommunalwahldaten, welche Probleme Listenverbindungen nach sich ziehen.

### III. Die Kommunalwahlen 2014

Die bayerischen Kommunalwahlen fanden am 16. März 2014 statt<sup>6</sup>. Unsere Untersuchungen beschränken sich auf die Wahl der Kommunalparlamente in den 2127 Gemeinden, kreisfreien Städten und Landkreisen. Der Bequemlichkeit halber benutzen

wir für die unterschiedlichen Kommunaleinheiten den gleichmachenden Begriff *Kommune*<sup>7</sup>. Wird zur Wahl keine oder nur eine Liste vorgeschlagen, findet eine Mehrheitswahl statt (Art. 38 GLKrWG). Das war in 157 Kommunen der Fall; diese scheiden für unsere Betrachtungen aus.

In den anderen 1970 Kommunen lagen zwei oder mehr Listen vor; hier wurde nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt. In 1 156 Kommunen stellte die CSU die stärkste Liste (das heißt die Liste mit den meisten Stimmen), in 395 Kommunen die FREIEN WÄHLER, in 137 Kommunen die SPD, in 4 Kommunen die GRÜNEN, in 3 Kommunen die ÖDP und in den verbleibenden 376 Kommunen diverse Wählergruppen. Wenn wir im Folgenden von der stärksten Liste, der zweitstärksten Liste usw. reden, so wird sich dies in unterschiedlichen Kommunen auf unterschiedliche Parteien beziehen. Die hier dargestellten Effekte sind ausschließlich numerischer Natur und nicht für oder gegen spezielle Parteien gerichtet.

Unter den 1970 Verhältniswahl-Kommunen wurde in 1 747 Kommunen keine Listenverbindung angemeldet, in 181 eine, in 41 zwei und in einer sogar drei. Insgesamt kam es so in 223 Kommunen zu 266 Listenverbindungen<sup>8</sup>. Ihr Auftreten variiert natürlich auch je nach Anzahl der kandidierenden Listen, Tabelle 1 zeigt die genaue Verteilung.

	Anzahl der kandidierenden Listen															Kommunen
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15		
Keine Listenverbindung	355	542	396	224	117	57	31	15	5	4				1		1 747
Eine Listenverbindung	1	21	39	40	26	24	16	9	2	1		1		1		181
Zwei Listenverbindungen				13	5	10	5	3	2	3						41
Drei Listenverbindungen									1							1
Kommunen	356	563	435	277	148	91	52	28	9	8	0	1	1	1		1 970

**Tabelle 1: Auftreten von Listenverbindungen je nach Anzahl der kandidierenden Listen. Lesebeispiel: Eine Listenverbindung bei 4 kandidierenden Listen kam in 39 Kommunen zustande.**

- <sup>2</sup> Pukelsheim, Spektrum der Wissenschaft, Oktober 2002, S. 75f., beschreibt die Sitzverzerrungen, die bei den Kommunalwahlen 2002 auftraten. Formeln für das quantitative Ausmaß der Sitzverzerrungen finden sich in Pukelsheim, Sitzzuteilungsmethoden, 2015, Kapitel 3.
- <sup>3</sup> Bulletin de la Société suisse pour la Représentation Proportionnelle – Bulletin des Schweizerischen Wahlreform-Vereins für Proportionale Volksvertretung 12 (1896), S. 78-85. Siehe auch Schmid, Die Listenverbindung im schweizerischen Proportionalwahlrecht, 1962.
- <sup>4</sup> Pukelsheim/Leutgäb, Stadtforschung und Statistik 22 (2009), S. 5-11, erläutern am Beispiel der Kommunalwahlen 2008, wie oft und wo diese und andere Ungereimtheiten auftraten. Auch Bochsler, ZParl 41 (2010), S. 855-873, kommt in seiner empirischen Studie über Listenverbindungen zu dem Schluss: „Grundsätzlich können zwar Listenverbindungen Sitzverluste eines zersplitterten Lagers infolge der D'Hondt-Formel verhindern. Doch eher als den kleinen (und benachteiligten) Parteien kommen die Sitzgewinne in der Regel großen Parteien innerhalb von Listenverbindungen zu Gute“. Aus schweizerischer Sicht zieht Weber, AJP/PJA 14 (2013), S. 683-697, das Fazit: „Die *mehrparteiige Listenverbindung* muss nach Ansicht der Autorin als *verfassungswidrig* gelten und sollte daher *abgeschafft* werden“.
- <sup>5</sup> VerfGHE 45, 54-67 = BayVBl. 1992, 397ff.
- <sup>6</sup> Es wurden drei Nachwahlen gemäß Art. 52 GLKrWG notwendig, die hier unberücksichtigt bleiben.
- <sup>7</sup> Die genannten Kommunen lassen sich mit dem amtlichen Gemeindecodeschlüssel (AGS) auf der Internetseite genauer identifizieren [www.statistik-portal.de/statistik-portal/gemeindeverz.asp](http://www.statistik-portal.de/statistik-portal/gemeindeverz.asp).
- <sup>8</sup> Kommunen: 181 + 41 + 1 = 223, Listenverbindungen: 181×1 + 41×2 + 1×3 = 266.

AGS	Kommune	Ratsgröße	Hare/Niemeyer-Diskordanz	Partition in Listenverbindungen
Oberbayern				
09171112	Burghausen	24	[3] 15 837-2 : [4] 13 759-3	1+3, 2, 4+5
09184134	Oberhaching	24	[3] 16 012-2 : [4] 15 760-3	1, 2, 4+7, 3, 5, 6
09186132	Jetzendorf	14	[3] 2 131-1 : [4] 1 934-2	1, 2, 4+5, 3
09180Lkr	Garmisch-Partenk.	60	[7] 86 955-2 : [8] 83 165-3	1, 2+7, 3, 4, 5, 6, 8, 9
Niederbayern				
09277111	Arnstorf	20	[2] 5 998-2 : [3] 5 810-3	3+4+5+6+9, 1+7+8, 2
09277113	Bad Birnbach	20	[5] 3 381-1 : [7] 3 135-2 [6] 3 197-1 : [7] 3 135-2	1, 2, 3, 7+8, 4+9, 5, 6, 10
Oberpfalz				
09372116	Cham	24	[7] 10 498-1 : [8] 10 277-2	2+5+7+12, 1, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 13
Oberfranken				
09471117	Bischberg	20	[3] 7 424-2 : [4] 6 712-3	1+6, 2, 3+5, 4, 7
09471207	Viereh-Trunstadt	16	[3] 6 347-3 : [4] 6 301-4	2+4, 1, 3
09474161	Pretzfeld	14	[1] 6 103-2 : [2] 6 032-3	2+7+9, 1, 3, 4, 5, 6, 8
Unterfranken				
09678193	Werneck	24	[6] 7 667-1 : [7] 7 172-2	5+6+14+15, 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13
Schwaben				
09772177	Meitingen	24	[3] 11 343-2 : [4] 10 961-3	2+3+6+7, 1, 4, 5, 8, 9
09773122	Buttenwiesen	20	[6] 3 456-1 : [7] 3 337-2	1, 2, 3, 4, 7+8, 5, 6, 9

Tabelle 2: Diskordanzen 2014. Lesebeispiel: In Burghausen bekam die drittstärkste Liste [3] mit 15 837 Stimmen 2 Sitze, dagegen die viertstärkste Liste [4] mit 13 759 Stimmen sogar 3 Sitze. Die drittstärkste Liste gehörte der stärksten Listenverbindung 1+3 an, die viertstärkste Liste der schwächsten Listenverbindung 4+5.

Die 266 Listenverbindungen stellen einen massiven Rückgang relativ zu den Kommunalwahlen 2008 dar, als 901 Listenverbindungen gemeldet wurden<sup>9</sup>. Wir schließen daraus, dass viele Kommunalpolitiker klarer als der Gesetzgeber durchschaut haben, dass durch den Wechsel des Zuteilungsverfahrens Listenverbindungen obsolet geworden sind<sup>10</sup>. Absolut gesehen sind 266 Listenverbindungen immer noch bemerkenswert. Sie sind jedenfalls ausreichend, die Gleichheitsverletzung bei diskordanten Gegenläufigkeiten (Abschnitt IV) und die Zufälligkeit bei Gewinn- und Verlustsalden (Abschnitt V) zu verdeutlichen.

#### IV. Diskordanzen

Das Hare/Niemeyer-Verfahren ist eine Sitzzuteilungsmethode, die *konkordant* (gleichgerichtet) ist. Konkordanz bedeutet, dass bei allen Paaren von Parteien, die man herausgreifen kann, die stärkere Partei mindestens so viele Sitze bekommt wie die schwächere.

Werden beim Hare/Niemeyer-Verfahren nun Listenverbindungen erlaubt, dann kann die Konkordanzeigenschaft verloren gehen und das Zuteilungsergebnis *diskordant* werden. Das heißt, dass es ein Parteienpaar gibt, bei dem die stärkere Partei weniger Sitze bekommt als die schwächere. Da in unserer Sprechweise die Stärke einer Partei sich in ihrer Stimmenzahl manifestiert, belegt ein Diskordanzpaar somit, dass *weniger Wählerstimmen zu mehr Sitzen führen* können. Diese Gegenläufigkeit ist mit dem Grundsatz der gleichen Wahl unvereinbar. In Verhältniswahlssystemen findet der Gleichheitsgrundsatz seinen Ausdruck in der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen. Wenn weniger Stimmen auf Partei A entfallen als auf Partei B und dafür A mehr Sitze zugeteilt bekommt als B, dann haben die Wählerstimmen für diese beiden Parteien offensichtlich *nicht* den gleichen Erfolgswert.

Bei den Kommunalwahlen 2014 kam es in dreizehn Kommunen zu Diskordanzen. Diese sind in Tabelle 2 (s. oben) aufgelistet. Beispielsweise wurden in Burghausen (AGS 09171112) der drittstärksten Liste [3] mit 15 837 Stimmen 2 Sitze zugeteilt. Dagegen erhielt die viertstärkste Liste [4]

mit weniger Stimmen (13 759) mehr Sitze (3). Die kandidierenden Listen waren in drei Listenverbindungen partitioniert, nämlich – gereiht nach aggregierten Stimmenstärken – in die Verbindungen 1+3, 2 und 4+5, wobei wir die alleinstehende Liste 2 ebenfalls als Listenverbindung interpretieren, um sie mit einzubeziehen.

In Bad Birnbach überholte die siebtstärkste Liste nicht nur die sechststärkste Liste, sondern auch die fünftstärkste. Dies war die einzige Kommune mit zwei Diskordanzen. In den anderen zwölf Kommunen kam es nur zu je einer Diskordanz.

Von zwei diskordanten Listen können nicht beide derselben Listenverbindung angehören, weil die mit dem Hare/Niemeyer-Verfahren vollzogene Unterteilung Konkordanz garantiert und somit die stärkere Liste mindestens so gut gestellt wird wie die schwächere. Alle anderen Konstellationen sind möglich, wie Tabelle 2 mit Beispielen belegt. In Burghausen gehören beide Listen des Diskordanzpaares Listenverbindungen an. In Oberhaching und Jetzendorf steht die stärkere Liste für sich allein und die schwächere ist Partner einer Listenverbindung. Umgekehrt ist im Landkreis Garmisch-Partenkirchen die stärkere Liste Partner einer Listenverbindung und die schwächere nicht. Wäre dort die siebtstärkste Liste [7] ohne Listenverbindung für sich allein gestanden, hätte sie nicht das Nachsehen gehabt und mindestens so viele Sitze erhalten wie die achtstärkste Liste [8]. Die letztgenannte Konstellation ist alarmierend: *Listenverbin-*

<sup>9</sup> Pukelsheim/Leutgäb, a. a. O.

<sup>10</sup> Ein Kuriosum kam in der Gemeinde Großbardorf (AGS 09673126) zu Stande. Es gab nur zwei kandidierende Listen, die obendrein noch miteinander verbunden wurden. Diese Listenverbindung, die rechnerisch keinen Sinn machte, war wohl als politische Botschaft gedacht. In der Einladung zur Nominierungsversammlung wurde festgestellt, dass bei der Gemeinderatsarbeit in der Vergangenheit eine Partei- bzw. Gruppenzugehörigkeit keine Rolle gespielt hätte und aus diesem Grund zwei gemeinsame Wahlvorschläge unabhängig von Gruppe, Vereinigung bzw. Partei gebildet werden sollten (siehe Seite 8 in [www.grossbardorf.rhoen-saale.net/fileServer/LKRG/1008/10914/Gemblatt\\_12\\_13.pdf](http://www.grossbardorf.rhoen-saale.net/fileServer/LKRG/1008/10914/Gemblatt_12_13.pdf)). Wir vermuten, dass die Verbindung der Großbardorfer Liste 1 und der Großbardorfer Liste 2 als weiterer Ausdruck der einvernehmlichen Gemeinderatsarbeit verstanden werden wollte.

dungen können sich nachteilig auswirken und zu Sitzverlusten führen<sup>11</sup>. Der Grund liegt in der Unverzerrtheit des Hare/Niemeyer-Verfahrens, Rundungsglück und Rundungspech sind zwei Seiten derselben Medaille. Bei Listenverbindungen kommen Glück oder Pech zweimal zur Wirkung, in der Oberzuteilung und in der Unterzuteilung. Zur Saldierung der Sitzgewinne und Sitzverluste wenden wir uns wieder allen 223 Kommunen mit ihren 266 Listenverbindungen zu.

## V. Sitzgewinne und Sitzverluste

In der Gesamtschau über die Kommunalwahlen 2014 stellen sich die Sitzgewinne und Sitzverluste, die ihre Ursache in Listenverbindungen haben, wie folgt dar. In den 223 Kommunen, in denen Listenverbindungen angemeldet wurden, vergleichen wir die *Auswertung mit Listenverbindungen*, also die tatsächlich vollzogene Sitzzuteilung gemäß geltendem Gesetz, mit der hypothetischen *Auswertung ohne Listenverbindungen*, die auf Art. 26 GLKrWG und damit auf alle Listenverbindungen verzichtet. Die Hauptbotschaft ist, dass in den meisten Fällen, nämlich in 170 der 223 betroffenen Kommunen, gar keine Unterschiede auftreten. Beide Auswertungen ergeben dieselben Sitzzahlen. Man hätte sich den Aufwand mit den Listenverbindungen in diesen Kommunen sparen können.

In den verbleibenden 53 Kommunen liefern die Auswertungen mit bzw. ohne Listenverbindungen unterschiedliche Ergebnisse. Wie bei Unverzerrtheit zu erwarten, sollten sich Gewinne und Verluste bis auf Zufallsschwankungen in etwa gleichhäufig einstellen.

In 23 Kommunen *gewinnt* eine Listenverbindung einen Sitz dazu, auf den eine unverbundene Liste verzichten muss<sup>12</sup>. Die Ratio, die der Einführung von Listenverbindungen unterliegt, hätte sich hier bestätigt.

In 23 Kommunen *verliert* eine Listenverbindung einen Sitz an eine Liste, die keiner Listenverbindung angehörte<sup>13</sup>. Ein solcher Sitzverlust ist das Gegenteil von dem, was die Parteifunktionäre im Sinne haben, wenn sie eine Listenverbindung schmieden.

In 4 Kommunen wird ein *Sitz zwischen zwei* Listenverbindungen transferiert. Eine Listenverbindung gewinnt einen Sitz und die andere verliert einen Sitz<sup>14</sup>.

In 3 Kommunen treffen die Unterschiede zwei Partner *derselben* Listenverbindung<sup>15</sup>. Ein Partner bekommt einen Sitz mehr, ein anderer einen weniger. In Mainburg zeitigten diese Unwägbarkeiten bittere Konsequenzen. Die Listenverbindung der fünf stärksten Liste mit der achtstärksten Liste erhielt drei Sitze, die in der Unterzuteilung alle an den stärkeren Partner gehen. Dem schwächeren Partner wurde so der Einzug in den Gemeinderat verwehrt. Dagegen wäre bei der Auswertung ohne Listenverbindungen auf die achtstärkste Liste ein Sitz entfallen (und auf die fünf stärksten Liste zwei). In dieser Konstellation blieb die achtstärkste Liste also nur deshalb sitzlos, weil sie sich einer Listenverbindung angeschlossen hatte.

In der Zufälligkeit dieser Gewinn- und Verlustsalden sehen wir eine Unvereinbarkeit mit dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien. Die hier angesprochenen „Chancen“ können ja wohl kaum im Sinn des Lotto- und Totoblocks gemeint sein und Kommunalwahlen in die Nähe von Glücksspielen rücken wollen. Stattdessen sollen die Parteiateure darauf bauen können, dass die Erfolgchancen ihrer politischen Handlungen kalkulierbar bleiben und nicht durch Zufälligkeiten torpediert werden. Zufällige Verfälschungen werden aber dadurch verursacht, dass das an sich konkur-

dante Hare/Niemeyer-Verfahren durch Listenverbindungen in seiner Rationalität gestört wird und diskordant enden kann<sup>16</sup>.

## VI. Ergebnis

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof ist in der Vergangenheit mit den Problemen, die aus dem Zusammenspiel von D'Hondt-Verfahren und Listenverbindungen erwachsen können, kaum befasst worden. In einem Beschluss zur Kommunalwahl 2008 stellt er fest<sup>17</sup>: „Der Senat hat bislang – wenn auch ohne vertiefte Begründung – die Auffassung vertreten, dass gegen die Listenverbindung keine durchgreifenden Bedenken bestehen. Hieran wird festgehalten“. Konnten bei der Verwendung des D'Hondt-Verfahrens Listenverbindungen noch mit der verklärenden Aura einer über hundertjährigen Tradition schöngeredet werden, so hat diese pietätvolle Sicht seit dem 2010 vollzogenen Übergang zum Hare/Niemeyer-Verfahren ihren historischen Anker verloren. In der obigen Analyse des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes am Beispiel der Kommunalwahlen 2014 erscheinen Diskordanzen und zufällige Gewinne und Verluste als gravierende Nachteile, die direkt auf die vom Gesetzgeber vorgenommene zusätzliche Modifikation zurückzuführen sind, Listenverbindungen zuzulassen. Diese Nachteile sind vermeidbar, sie können nicht mit Unschärfen gerechtfertigt werden, die jedem Sitzberechnungsverfahren zwangsläufig innewohnen. Im Ergebnis kommen wir zu der klaren Schlussfolgerung, dass die Zulässigkeit von Listenverbindungen aus dem Gesetz entfernt und Art. 26 GLKrWG ersatzlos gestrichen werden sollte.

- 11 *Fehndrich/Zicht*, [www.wahlrecht.de/lexikon/listenverbindung.html](http://www.wahlrecht.de/lexikon/listenverbindung.html), demonstrieren diesen Effekt am Beispiel der Stadtratswahl Merseburg am 07.06.2009. Auch *Raithel*, *KommunalPraxis Bayern* 35 (2013), S. 126-129, warnt davor, dass aus einem vermeintlichen Vorteil ein Nachteil werden kann.
- 12 Markt Indersdorf (AGS 09174131), Oberhaching (09184134), Jetzendorf (09186132), Grafling (09271122), Lalling (09271130), Plattling (09271146), Thurmansbang (09272150), Bad Birnbach (09277113), Mallersdorf-Pfaffenberg (09278148), Baunach (09471115), Viereth-Trunstadt (09471207), Pottenstein (09472179), Hausen (09474134), Pretzfeld (09474161), Ebensfeld (09478120), Ansbach (09561000), Aschaffenburg (096711Lkr), Oberthulba (09672139), Kleinlangheim (09675142), Lohr am Main (09677155), Prosselsheim (09679174), Mickhausen (09772178), Buttenwiesen (09773122).
- 13 Altötting (091711Lkr), Burgkirchen an der Alz (09171113), Schwabhausen (09174143), Garmisch-Partenkirchen (091801Lkr), Reichertshausen (09186146), Siegsdorf (09189145), Hohenau (09272127), Cham (09372116), Furth im Wald (09372126), Waldmünchen (09372171), Burglengenfeld (09376119), Oberviechtach (09376151), Bischofshausen (09471117), Hirschaid (09471145), Bindlach (09472119), Helmbrechts (09475136), Bad Staffelstein (09478165), Adelsdorf (09572111), Zellingen (09677203), Koltitzheim (09678150), Werneck (09678193), Meitingen (09772177), Dillingen an der Donau (097731Lkr).
- 14 Burghausen (09171112), Tutenhausen (09187179), Arnstorf (09277111), Eschlkam (09372124).
- 15 Mainburg (09273147), Aurachtal (09572114), Buchdorf (09779126).
- 16 Die Diskordanz in Buttenwiesen (siehe Tabelle 2) kommentiert die Augsburger Allgemeine v. 17.03.2014 unter der Überschrift „Hare/Niemeyer hat zugeschlagen“ und beschuldigt damit einen Unschuldigen. Die Überschrift „Die Listenverbindung hat zugeschlagen“ hätte den wahren Täter an den Pranger gestellt.
- 17 *BayVGH*, B.v. 16.07.2009 – 4 ZB 09.26 – BayVBl. 2010, 728. Die dagegen erhobene Verfassungsbeschwerde wurde vom *BVerfG* nicht zur Entscheidung angenommen (B.v. 26.10.2010 – 2 BvR 1913/09).