ISSN 0522-5337 1. Februar 2016 147. Jahrgang B 1605 Seiten 73–108

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

BOORBERG

1. Februar 2016

BayVBl. 3/2016
Bayerische Verwaltungsblätter
Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung

Schriftleiter Dr. Herbert von Golitschek, Präsident a. D. des Bayerischen Verwaltungsgerichts Würzburg, Am Sonnenhang 1, 97204 Höchberg, Tel. (0931) 4520649, Fax (0931) 4520921; 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

BayVerfGH	E.v. 25.09.2015	**Vf. 9-VII-13 u. a.**	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 — **81**
BayVGH	B.v. 10.08.2015	**22 ZB 15.1113**	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 — **95**
	U.v. 10.03.2015	**1 N 13.354 u. a.**	Teilflächennutzungsplan „Windkraft"; Normenkontrollanträge der Nachbargemeinde und von Bürgern der Nachbargemeinde; qualifizierter Abstimmungsbedarf; fehlende Rechtsnormqualität gegenüber Nachbargemeinde und deren Bürgern; anderweitiger Rechtsschutz — **98**
	B.v. 23.06.2015	**8 CE 15.1023**	Beschwerde; einstweiliger Rechtsschutz; kein Anspruch auf Berücksichtigung einer zweiten Zufahrt bei Straßenbaumaßnahmen, soweit für das Grundstück bereits eine angemessene Zufahrtsmöglichkeit besteht — **100**
	U.v. 22.06.2015	**14 BV 14.2067**	Beihilfe; berücksichtigungsfähiges Kind; eigener Beihilfeanspruch des Kindes; erhöhter Bemessungssatz des Beihilfeberechtigten — **101**
BVerwG	B.v. 25.08.2015	**1 B 40.15**	Aufklärungsrüge; Beweismaß; Glaubensfreiheit; Flüchtlingsanerkennung; kirchliches Selbstbestimmungsrecht; Konversion; Glaubenspraxis; Mitgliedschaft; Religion; religiöse Identität; religiöse Verfolgung; Staatskirchenrecht; Taufe; weltanschauliche Neutralität — **104**

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**

NOTIZEN

NACHRICHTEN

Finanzausgleichsänderungsgesetz 2016 verkündet

Das Gesetz zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes und der Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsänderungsgesetz 2016) v. 22.12.2015 wurde am 29.12.2015 verkündet (GVBl. S. 473). Es trat am 01.01.2016 in Kraft. Der Bayerische Landtag hatte das Gesetz am 09.12.2015 mit Änderungen gegenüber dem Gesetzentwurf der Staatsregierung beschlossen. Die Neuregelung verringert zur Entlastung bei der Aufnahme und Unterbringung von Asylbewerbern und Asylbewerberinnen die Verbundmasse des allgemeinen Steuerverbunds um den Umsatzsteuerfestbetrag.

GVBl. S. 473

Bürokratieabbau und Deregulierung in Bayern – ein Drittel der bayerischen Gesetze gestrichen

Deregulierung und der Abbau überflüssiger Bürokratie sind nach den Worten von Staatskanzleichef *Dr. Marcel Huber* Kernanliegen der Staatsregierung. „Wir haben seit dem Jahr 2000 jedes dritte bayerische Gesetz gestrichen!" In der laufenden Legislaturperiode hat Bayern eine bundesweit einmalige Paragraphenbremse für Gesetze und Rechtsverordnungen gestartet. „Es soll keine zusätzlichen Vorschriften in Bayern mehr geben. Deshalb muss seit 2013 mit jeder neuen Regulierung eine gleichwertige Vorschrift entfallen", erklärte *Huber*. Auch mit der Strategie BAYERN DIGITAL werden Bürger, Unternehmen und die Verwaltung entlastet. Unter *www.freistaat.bayern* bietet das Internetportal einen zentralen, einheitlichen Zugang zu Verwaltungsleistungen von Freistaat und Kommunen und bündelt bisherige Angebote. Das bayerische E-Government-Gesetz legt den Grundstein für die digitale Kommunikation mit Behörden und Ämtern. Das neue Faltblatt „Mehr Freiraum für Bürger und Unternehmen" mit noch mehr Beispielen und weiterführende Informationen zum Bürokratieabbau in Bayern stehen unter *www.bayern.de/Bürokratieabbau* zur Verfügung.

Staatskanzlei, PM v. 29.12.2015

BLICK AUF EUROPA

Barrierefreiheitsanforderungen

Am 02.12.2015 veröffentlichte die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Barrierefreiheitsanforderungen für Produkte und Dienstleistungen. Ziel ist es sicherzustellen, dass Menschen mit Behinderungen oder mit altersbedingten Beeinträchtigungen uneingeschränkt am gesellschaftlichen Geschehen teilhaben können. Dazu sollen Pflichten für Hersteller, Dienstleister und Händler sowie Produktanforderungen festgelegt werden, die zur Umsetzung der harmonisierten Barrierefreiheit in allen Mitgliedstaaten erfüllt sein müssen. Die vorgeschlagene Richtlinie soll den Mitgliedstaaten dabei helfen, den Pflichten im Zusammenhang mit der Barrierefreiheit nachzukommen, die aus der europäischen Strategie zugunsten von Menschen mit Behinderung 2010 – 2020 resultieren. Dies betrifft u. a. die Personenbeförderung und die Verkehrsinfrastruktur. In diesem Bereich soll es z. B. zu Erleichterungen durch IuK-Technologien kommen, die sich auf den verwendeten Internetauftritt, mobilgerätebasierte Dienstleistungen, intelligente Ticketsysteme und Selbstbedingungsterminals beziehen. Ferner bleibe es den Mitgliedstaaten weiterhin überlassen zu bestimmen, dass die bauliche Umwelt die Barrierefreiheitsanforderungen erfüllen müsse. Dies betrifft insbes. den Zugang zu sanitären Einrichtungen, die Umsetzung von Notfallkonzepten und das Vorhandensein von Pfaden für die horizontale und vertikale Fortbewegung. Im nächsten Schritt wird sich das EP mit dem Richtlinienvorschlag über Barrierefreiheitsanforderungen beschäftigen.

Europabericht der Vertretung des Freistaates Bayern bei der EU Nr. 21/2015 vom 18.12.2015

Fortschritte auf dem Weg zur besseren Rechtssetzung

Am 15.12.2015 verabschiedete die Kommission eine neue Interinstitutionelle Vereinbarung (IIV), die das Ziel hat, den gesamten politischen Prozess von den Konsultationen über die Folgenabschätzungen bis hin zur Annahme, Umsetzung und Bewertung von EU-Rechtsvorschriften zu verändern und letztlich die Qualität und Ergebnisse der europäischen Rechtsvorschriften zu verbessern. Der Rat „Allgemeine Angelegenheiten" hatte seine Unterstützung schon zum Ausdruck gebracht. Zudem hat die Kommission am 15.12.2015 18 Personen zu Mitgliedern der Interessengruppe der neuen REFIT-Plattform (Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtssetzung) ernannt. Die Experten der Plattform sollen zukünftig die Kommission dabei unterstützen, den Regelungsaufwand im EU-Recht zu verringern. Es wird auch eine 28-köpfige „Regierungsgruppe" geben, zusammengesetzt aus jeweils einem Experten aus der Verwaltung je Mitgliedstaat. Beide Gruppen tagten erstmals in einer Plenarsitzung am 29.01.2016.

Europabericht der Vertretung des Freistaates Bayern bei der EU Nr. 21/2015 vom 18.12.2015

Konsultation zur Vereinfachung der Beihilfenkontrolle

Die Europäische Kommission hat eine öffentliche Anhörung zur Vereinfachung der Beihilfenkontrolle gestartet. Mitgliedstaaten und andere Interessenträger sind darin aufgefordert, bis zum 06.04.2016 über ihre Erfahrungen mit der Anwendung der Mitteilung der Kommission über ein vereinfachtes Verfahren für die Würdigung bestimmter Kategorien staatlicher Beihilfen zu berichten. Die eingehenden Stellungnahmen werden als Input für die geplante Überarbeitung oder mögliche Abschaffung des vereinfachten Verfahrens dienen.

EU-Kommission, PM v. 06.01.2016

Interne Tiertransporte durch gemeinnützigen Verein

Bei dem Transport von Tieren zwischen Mitgliedstaaten und deren anschließender Vermittlung gegen Entgelt handelt es sich unabhängig vom Gewinnstreben um eine wirtschaftliche Tätigkeit. Der betroffene Verein ist als Unternehmer anzusehen. Im zugrunde liegenden Fall hatte das BVerwG dem EuGH die Frage vorgelegt, ob der vom gemeinnützigen Tierschutzverein „Pfotenhilfe Ungarn" durchgeführte grenzüberschreitende Transport von Hunden zwecks Vermittlung an Privatpersonen unter die EU-Verordnung 1/2005 über den Schutz von Tieren beim Transport und die EU-Richtlinie 90/425 über veterinärrechtliche und tierzüchterische Kontrollen im innergemeinschaftlichen Handel mit lebenden Tieren fällt. Der EuGH entschied, dass in diesem Fall eine wirtschaftliche Tätigkeit vorliegt und die „Pfotenhilfe Ungarn" als Unternehmer anzusehen ist.

EuGH, E. v. 03.12.2015, C-301/14

NEUES AUS DER RECHTSPRECHUNG

Bayerische Verwaltungsgerichtsbarkeit

BayVGH: Aufgegebene Gebäude bieten keinen Nutzungsmaßstab. Gebäude, deren Nutzung endgültig aufgegeben ist, vermögen keinen hinreichend verlässlichen Maßstab für die Zulassung von Vorhaben nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB zu bieten, wenn ihre objektive Beschaffenheit eine nicht näher eingrenzbare Nutzungsvielfalt ermöglicht. *E.v. 25.11.2015, 1 N 14.2049.*

BayVGH: § 9 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG bezieht sich nicht auf nach dem SGB II erbrachte Rentenversicherungsbeiträge. § 9 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG fordert ein Aufbringen des Beitrags zur Rentenversicherung durch den Ausländer. Beiträge, die bis zum Jahr 2010 während des Bezugs von Leistungen nach dem SGB II von der Arbeitsverwaltung erbracht wurden, erfüllen diese Voraussetzung nicht. *E.v. 07.12.2015, 19 ZB 14.2293.*

BayVGH: Kosten der Beschwerde eines Verweisungsbeschlusses. Hat eine Beschwerde gegen einen Verweisungsbeschluss Erfolg, können die dem Beschwerdeführer entstandenen außergerichtlichen Kosten weder dem Gegner des Ausgangsverfahrens, sofern dieser die Verweisung nicht beantragt und der Beschwerde nicht entgegengetreten ist, noch der Staatskasse auferlegt werden. *E.v. 08.12.2015, 4 C 15.2471.*

BayVGH: Voraussetzung einer Sondernutzungsgebühr. Die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis oder auch nur ihre Beantragung ist nicht Voraussetzung für das Entstehen einer Sondernutzungsgebühr. *E.v. 17.12.2015, 8 ZB 14.2702.*

BayVGH: Regelungen, in welchem Staat ein Fahrzeug zugelassen werden muss. Weder das Übereinkommen vom 08.11.1968 über den Straßenverkehr noch die Richtlinie 83/182/EWG über Steuerbefreiungen bei vorübergehender Einfuhr bestimmter Verkehrsmittel enthalten Regelungen, in welchem Staat ein Fahrzeug zuzulassen ist. Ein Unionsbürger muss daher ein von ihm genutztes Kraftfahrzeug grundsätzlich in der Bundesrepublik Deutschland zulassen, wenn es nicht nur vorübergehend eingeführt wird, sondern dort einen regelmäßigen Standort begründet hat und damit nicht unter die Ausnahme des § 20 FZV fällt. *E.v. 22.12.2015, 11 B 15.1350.*

VG Augsburg: Keine Sonntagsarbeit bei Amazon-Niederlassung. Die Niederlassung Graben der Firma Amazon durfte am 4. Adventssonntag (20.12.2015) keine Arbeitnehmer im Bereich Verpackung von Handelsartikeln und Entgegennahme von Waren beschäftigen. Die Ausnahmegenehmigung des Gewerbeaufsichtsamts war rechtswidrig, da Sonntagsarbeit in den betroffenen Tätigkeitsbereichen nur zur Verhütung eines unverhältnismäßigen Schadens gerechtfertigt ist, hier jedoch die Notwendigkeit der Sonntagsarbeit nur mit einem Anstieg des Bestellvolumens in der Vorweihnachtszeit begründet worden war. Bei der Auftragszunahme im Vorweihnachtsgeschäft handelt es sich um ein jährliches und absehbares Ereignis. Darauf kann und muss sich die Firma Amazon langfristig einstellen, indem sie den zu erwartenden Personalbedarf durch Einstellung weiterer Mitarbeiter ausgleicht. Die Firma Amazon hatte nicht hinreichend konkret darlegen können, warum ihr dies trotz angeblich intensiver Bemühungen nicht gelungen ist. *E.v. 18.12.2015, Au 5 S 15.1843, PM v. 18.12.2015.*

VG München: Nichtige Zweitwohnungsteuersatzungen. Ein gestufter Steuertarif, wie ihn mehrere oberbayerische Gemeinden bei der Erhebung von Zweitwohnungsteuer anwenden, ist rechtswidrig und führt zur Nichtigkeit der jeweiligen Steuersatzung. In den konkreten Gemeinden fielen 450,– € Zweitwohnungsteuer an, wenn die maßgebliche Jahresmiete einer Zweitwohnung zwischen 2 500,– € und 5 000,– € betrug. Bei 5 000,– € und 10 000,– € Mietaufwand betrug die Steuer 900,– €. Dieser Steuertarif führte nicht nur dazu, dass der Steuersatz innerhalb der jeweiligen Stufe um rund die Hälfte sank, auch verdoppelt sich die zu zahlende Steuer, wenn die Jahresmiete nur knapp über der Grenze zur nächsten Stufe lag. Diese Regelung verstößt nach Auffassung der 10. Kammer des Verwaltungsgerichts München gegen das Gebot der Besteuerung nach der finanziellen Leistungsfähigkeit. Sie lehnte sich damit an Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom Januar 2014 an. Zwar haben pauschalierende Steuerstufen den Vorteil für die Gemeinde, dass nicht in jedem Einzelfall die exakte Jahresmiete verifiziert werden muss. Eine derart erhebliche Ungleichbehandlung kann aber nicht mehr mit dem Argument der Verwaltungsvereinfachung gerechtfertigt werden. *E.v. 29.10.2015, M 10 K 14.5589, M 10 K 15.51, PM v. 09.12.2015.*

Bundesverwaltungsgericht

Anerkennung einer Berufskrankheit bei Beamten erst nach Listung der Krankheit in der Berufskrankheitenverordnung möglich

Bei Beamten kann eine Krankheit nur dann als Berufskrankheit anerkannt werden, wenn sie zum Zeitpunkt der Erkrankung bereits in der Anlage zur Berufskrankheitenverordnung gelistet war. Ein ehemaliger Bediensteter einer Justizvollzugsanstalt war 1997 an Polyneuropathie erkrankt, ausgelöst durch das Einatmen von lösungsmittelhaltigen Klebstoffen, die im Werksbetrieb beim Zusammenbau von Bürosesseln verwendet worden waren. Diese Erkrankung wurde bei Exposition zu organischen Lösungsmitteln zum 01.12.1997 in die Liste der Berufskrankheiten der Berufskrankheitenverordnung aufgenommen. Nach den gesetzlichen Regelungen können allein solche Krankheiten als Berufskrankheiten anerkannt werden, die schon zum Zeitpunkt der Erkrankung als Berufskrankheit in Anlage 1 zur Berufskrankheitenverordnung aufgenommen sind. Regelungen der gesetzlichen Unfallversicherung, die auch die rückwirkende Anerkennung von Berufskrankheiten ermöglichen, gelten nicht für Beamte. Diese Ungleichbehandlung ist v.a. deswegen gerechtfertigt, weil dem Beamten auch im Falle der vollständigen Dienstunfähigkeit lebenszeitige Versorgungsansprüche zustehen. Der maßgebliche Zeitpunkt, wann bei fortlaufenden kumulativen schädlichen Einwirkungen von dem Beginn der Erkrankung auszugehen ist, bestimmt sich danach, wann die Erkrankung sicher diagnostizierbar ist. Dies war bei dem Kläger wenige Wochen vor der Listung der Krankheit als Berufskrankheit der Fall. *BVerwG, E.v. 10.12.2015, 2 C 46.13, PM Nr. 103/2015.*

Ausgeschlossener Milderungsgrund bei Diebstahl von 50,– € durch einen Beamten

Ein beklagter Rettungssanitäter hatte einem bewusstlosen Patienten während des Transports zum Krankenhaus 50,– € aus der Geldbörse gestohlen, weshalb er zu einer Freiheitsstrafe von neun Monaten auf Bewährung verurteilt wurde. Im sachgleichen Disziplinarverfahren hatte das BVerG ebenso wie die Vorinstanzen auf die Entfernung des Beamten aus dem Beamtenverhältnis erkannt. Der in der Rspr. entwickelte Milderungsgrund der Geringwertigkeit der Sache war wegen der äußeren Umstände des Diebstahls ausgeschlossen. Der Beamte hatte den Umstand, dass der Geschädigte ihm wegen seines hilflosen Zustands im Rettungswagen ausgeliefert war, zum Diebstahl ausgenutzt. Ein Milderungsgrund war auch deshalb ausgeschlossen, weil der Beamte wegen Eigentums- und Vermögensdelikten vorbelastet war und zudem während des Disziplinarverfahrens einen weiteren Diebstahl begangen hatte, der zu einer Freiheitsstrafe führte, die nicht mehr zur Bewährung ausgesetzt wurde. *BVerwG. E.v. 10.12.2015, 2 C 6.14, PM Nr. 104/2015.*

VERANSTALTUNGSHINWEISE

18. Speyerer Planungsrechtstage und Speyerer Luftverkehrsrechtstag

Zum achtzehnten Mal treffen sich die an Fragen des Luftverkehrs- und Fachplanungsrechts Interessierten in Speyer, um aktuelle Probleme vorzustellen und zu diskutieren. Ziel der Veranstaltung ist es, für Probleme der Fachplanung, einschließlich der für sie relevanten weiteren Gebiete wie z. B. dem Naturschutz, ein Diskussionsforum zur Verfügung zu stellen, das einen bereichsübergreifenden Zugang ermöglicht. Orientierungspunkt ist die Erarbeitung praxisadäquater Problemlösungsstrategien mit wissenschaftlicher Fundierung. Dementsprechend wird der Kreis der zu behandelnden Themen vornehmlich aktuellen Fragestellungen gewidmet sein, u. a.

- den aktuellen Problemen der Planung des Flughafens BER,
- den Kontroversen um Flugsicherung und Windkraft,
- § 8 LuftVG n. F. als Grundlage luftrechtlicher Planungsentscheidungen,
- dem Erörterungstermin in Großverfahren,
- der Überformung des deutschen Planungsrechts durch EU-Recht (Klagebefugnis, Verfahrensfehler, Präklusion).

Veranstalter: DUV Speyer. **Veranstaltungstyp:** Seminar. **Termin:** 09.03.2016 – 11.03.2016. **Teilnehmerkreis:** Alle mit Fragen des Luftverkehrs- und Fachplanungsrechts Befassten. **Tagungsort:** Universität Speyer. Weitere Informationen im Internet: www.uni-speyer.de/de/weiterbildung/weiterbildungsprogramm.php.

Zukunft der kommunalen Verkehrsfinanzierung

Die Verkehrsinfrastruktur in den Kommunen ist in vielen Bereichen marode: Beispiele für Schlaglochstraßen, bröckelnde Betonbrücken und erneuerungsbedürftige Anlagen des öffentlichen Personennahverkehrss (ÖPNV) finden sich in vielen Städten. Die Finanzquellen aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und dem Entflechtungsgesetz (EntflechtG) befinden sich gegenwärtig in einer Umbruchphase. Im Seminar werden Handlungsmöglichkeiten vorgestellt, wie die kommunale Verkehrsfinanzierung zukunftsfest gemacht werden kann. Dabei wird auch erörtert, inwiefern sich – aus deutscher Perspektive – unkonventionelle ausländische Ansätze auf Deutschland übertragen lassen.

Veranstalter: Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH (Difu). **Veranstaltungstyp:** Seminar. Leitung: Dr.-Ing. Wulf-Holger Arndt, Dr. phil. Jürgen Gies. **Teilnehmerkreis:** Führungs- und Fachpersonal aus den Bereichen Verkehr, Verkehrsplanung, Recht, Finanzen, Stadtplanung und Stadtentwicklung sowie Ratsmitglieder. **Tagungsort:** Berlin. **Teilnahmegebühr:** € 495/385/255. Weitere Informationen im Internet: www.difu.de.

VORSCHAU

auf in den nächsten Heften u. a. erscheinende Beiträge

Dr. Josef Franz Lindner, Augsburg
Die Popularklageberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts

Dr. Christoph Schnabel, LL.M., Hamburg
Die Presse darf alles fragen, aber müssen Behörden auch alles sagen? – Art. 4 BayPresseG in der Rechtsprechung

Bayerische Verwaltungsblätter (BayVBl.)

Verantwortlicher Redakteur
Dr. Herbert von Golitschek, Präsident a. D. des Bayerischen Verwaltungsgerichts Würzburg, Am Sonnenhang 1, D-97204 Höchberg; Telefon (09 31) 4 52 06 49, Telefax (09 31) 4 52 09 21. E-Mail: BayVBl@boorberg.de

Sämtliche mit Verfasserangabe versehenen Beiträge stellen die Meinung des Verfassers, nicht die der Redaktion oder der Herausgeber dar. Die veröffentlichten Lösungsskizzen zu den Prüfungsaufgaben der juristischen Staatsprüfungen stellen die von den Verfassern dieser Aufgaben verfertigten Lösungshinweise dar; die Redaktion übernimmt für ihre inhaltliche Richtigkeit keine Gewähr.

Für unverlangt eingesandte Manuskripte wird keine Gewähr übernommen. Beiträge werden nur angenommen, wenn sie ausschließlich den „Bayerischen Verwaltungsblättern" zum Abdruck angeboten sind. Die Annahme zur Veröffentlichung muss schriftlich erfolgen. Mit der Annahme des Beitrags zur Veröffentlichung erwirbt der Verlag alle ausschließlichen Verlagsrechte für die Zeit des Bestehens des Urheberrechts. Diese umfassen insbesondere auch das Recht zur Herstellung elektronischer Versionen und die Befugnis zur Einspeicherung des Beitrags in eine Datenbank, verbunden mit dem Recht zu deren Veröffentlichung und Verbreitung (online oder offline) zu gewerblichen Zwecken ohne zusätzliche Vergütung. Das ausschließliche Recht an einer elektronischen Version des Beitrags erwirbt der Verlag ohne zeitliche Begrenzung.

Alle Urheber- und Verlagsrechte, ausdrücklich auch die Übersetzung in andere Sprachen, die Auswertung für Datenträger, die Vervielfältigung jeder Art oder der Nachdruck von Beiträgen und Gerichtsentscheidungen bleiben vorbehalten; es bedarf in jedem Einzelfall der vorherigen Zustimmung des Verlages.

Verlag
Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG,
Levelingstraße 6a, D-81673 München,
Postfach 80 03 40, D-81603 München;
Telefon (0 89) 43 60 00-20, Telefax (0 89) 4 36 15 64;
www.boorberg.de mail@boorberg.de
verantwortlich für den Anzeigenteil: Roland Schulz,
Richard Boorberg Verlag, Scharrstraße 2, D-70563 Stuttgart;
Telefon (07 11) 7 38 50, Telefax (07 11) 7 38 51 00;
www.boorberg.de anzeigen@boorberg.de
Anzeigenpreisliste Nr. 10 vom 1. 1. 2016 ist zurzeit gültig.

Erscheinungsweise am 1. und 15. jeden Monats.

Bezugspreis: jährlich EUR 304,80, für Studenten und Referendare (gegen Nachweis) EUR 220,80 einschließlich Versandkosten, Einzelheft EUR 18,– zuzüglich Versandkosten. Die Berechnung des Abonnements erfolgt jährlich im Voraus. Bestellungen nehmen Buchhandlungen und der Verlag entgegen. Abbestellungen können frühestens zum nächsten Quartalsende gültig werden, wenn sie sechs Wochen vorher dem Verlag vorliegen.

Satz und Druck
C. Maurer, Schubartstraße 21, D-73312 Geislingen/Steige.

Papier Säurefrei und aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff (TCF).
ISSN 0522-5337

BayVBl. 3/2016
Bayerische Verwaltungsblätter
Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung

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[1].

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-

1 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 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 Idealansprüche an Sitzen ausmachen, und die zwei Drittel der schwächeren Parteien entsprechend weniger[2].

Zur Dämpfung solcher Verzerrungen empfahl *Eduard Hagenbach-Bischoff* 1896 die Anwendung von *gekoppelten Listen* oder – wie wir heute sagen – von *Listenverbindungen*[3]. 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, *Unterzuteilung* genannt, um die Sitze der Listenverbindung an die Partner dieser Verbindung weiterzureichen. Üblicherweise wird für alle Schritte, die Oberzuteilung und alle Unterzuteilungen, 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 Unterzuteilung 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[4].

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 Initianten. Im Landeswahlgesetz wurde der Wechsel durch ein Urteil des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs 1992 diktiert[5]. 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[6]. 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*[7]. 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 nummerischer 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[8]. 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.

2 *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.

3 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.

4 *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".

5 VerfGHE 45, 54-67 = BayVBl. 1992, 397ff.

6 Es wurden drei Nachwahlen gemäß Art. 52 GLKrWG notwendig, die hier unberücksichtigt bleiben.

7 Die genannten Kommunen lassen sich mit dem amtlichen Gemeindeschlüssel (AGS) auf der Internetseite genauer identifizieren www.statistik-portal.de/statistik-portal/gemeindeverz.asp.

8 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	Viereth-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[9]. Wir schließen daraus, dass viele Kommunalpolitiker klarer als der Gesetzgeber durchschaut haben, dass durch den Wechsel des Zuteilungsverfahrens Listenverbindungen obsolet geworden sind[10]. 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 Verhältniswahlsystemen 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 Unterzuteilung 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 Diskordanzpaars 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 alleine gestanden, hätte sie nicht das Nachsehen gehabt und mindestens so viele Sitze erhalten wie die achtstärkste Liste [8]. Die letztgenannte Konstellation ist alarmierend: *Listenverbin-*

9 *Pukelsheim/Leutgäb*, a. a. O.

10 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). 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[11]. 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[12]. 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[13]. 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[14].

In 3 Kommunen treffen die Unterschiede zwei Partner *derselben* Listenverbindung[15]. Ein Partner bekommt einen Sitz mehr, ein anderer einen weniger. In Mainburg zeitigten diese Unwägbarkeiten bittere Konsequenzen. Die Listenverbindung der fünftstärksten 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 fünftstärkste 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 Parteiakteure darauf bauen können, dass die Erfolgschancen ihrer politischen Handlungen kalkulierbar bleiben und nicht durch Zufälligkeiten torpediert werden. Zufällige Verfälschungen werden aber dadurch verursacht, dass das an sich konkordante Hare/Niemeyer-Verfahren durch Listenverbindungen in seiner Rationalität gestört wird und diskordant enden kann[16].

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[17]: „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, 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 (09671Lkr), Oberthulba (09672139), Kleinlangheim (09675142), Lohr am Main (09677155), Prosselsheim (09679174), Mickhausen (09772178), Buttenwiesen (09773122).

13 Altötting (09171Lkr), Burgkirchen an der Alz (09171113), Schwabhausen (09174143), Garmisch-Partenkirchen (09180Lkr), Reichertshausen (09186146), Siegsdorf (09189145), Hohenau (09272127), Cham (09372116), Furth im Wald (09372126), Waldmünchen (09372171), Burglengenfeld (09376119), Oberviechtach (09376151), Bischberg (09471117), Hirschaid (09471145), Bindlach (09472119), Helmbrechts (09475136), Bad Staffelstein (09478165), Adelsdorf (09572111), Zellingen (09677203), Kolitzheim (09678150), Werneck (09678193), Meitingen (09772177), Dillingen an der Donau (09773Lkr).

14 Burghausen (09171112), Tuntenhausen (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).