

Kurzbericht

öffentlicher Teil

26. Sitzung – Innenausschuss

2. Juli 2025 – 10:04 bis 11:24 Uhr

Anwesend:

Vorsitz: Thomas Hering (CDU)

CDU

Alexander Bauer
Holger Bellino
Hans Christian Göttlicher
Andreas Hofmeister
Marie-Sophie Künkel
Stefan Schneider
Uwe Serke
Frank Steinraths

AfD

Karsten Bletzer
Lothar Mulch
Pascal Schleich
Sandra Weegels

SPD

Lisa Gnadl
Rüdiger Holschuh
Cirsten Kunz-Strueder
Sebastian Sack

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Vanessa Gronemann
Lara Klaes
Torsten Leveringhaus
Christoph Sippel

Freie Demokraten

Moritz Promny

fraktionslos

Dirk Gaw


Fraktionsassistentinnen und -assistenten:

CDU:	Johannes Schäfer
AfD:	Christian Kott
SPD:	Finja Annalena Pantke
	Franziska Pautsch
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:	Dr. Frederik Rachor
Freie Demokraten:	Julia Bayer

Landesregierung, Rechnungshof, etc.:

Name (bitte in Druckbuchstaben)	Amtsbezeichnung	Ministerium, Behörde
Roman Poseck	StM	HMdI
Marc-André Link	M3	"
Martin Dill	StJ	— " —
Sebastian Schalk	LM3	fHmdI
Karin Götcke	AL'in	HMdI
Christina Springer	MR'in	HMdI
Christoph Segebiel	RD	HMdI
Lisa Kramer	RR'in	HMdI
Philipp Brose-Grüthner	RR	HMdI
Sebastian Böbel	ROF	HMdI
Jonas Fischer	MR	"
KANTHER	MD	"
Adina Marner	M2	HMdI
Donika Knopf	HMdI/RR	HMdI



Denis Kleß	PHK	H MdI
Leonhard Stuber	RR	H MdI
Simon Grütner	MR	Hess. Stk.
Alexander Vörsch	M3	H MdI
Tobias Tamm	WD	H MdI
Felix Paschke	LPP	MdI

Protokollführung: Henrik Dransmann

(Beginn des öffentlichen Teils der Sitzung: 10:11 Uhr)

3. Dringlicher Berichts Antrag
Fraktion der Freien Demokraten
Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens – Fragwürdige Da-
tenerhebung durch die Landesregierung
– Drucks. [21/2353](#) –

Vorbemerkung der Fragesteller:

Mit dem am 04.04.2025 verkündeten Gesetz zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften und zur Änderung kommunalrechtlicher Vorschriften hat der Hessische Landtag u. da. die Änderung von § 22 des Hessischen Kommunalwahlgesetzes beschlossen. Die Landesregierung begründete den Übergang vom Sitzzuteilungsverfahren nach Hare/Niemeyer hin zum d'Hondtschen Höchstzahlverfahren mit einer angeblichen Zersplitterung der kommunalen Vertretungskörperschaften und einer damit einhergehenden eingeschränkten Funktionsfähigkeit. Obwohl keine empirische Grundlage für diese Bewertung vorgelegt wurde, blieb eine darauf gerichtete Anfrage der Fraktion der Freien Demokraten (Drucksache 21/1351) hinsichtlich der Erhebung entsprechender Daten mit dem Hinweis auf einen unverhältnismäßigen Aufwand unbeantwortet.

Vor dem Hintergrund eines sich nun abzeichnenden verfassungsgerichtlichen Verfahrens hat die Landesregierung nunmehr selbst alle Spitzen der hessischen Kreistage um eine Einschätzung der Auswirkungen dieser vermeintlichen Zersplitterung gebeten. Diese Vorgehensweise wirft erhebliche Fragen hinsichtlich der Konsistenz und Ernsthaftigkeit des gesetzgeberischen Vorgehens auf und lässt Zweifel an der Rechtsstaatlichkeit des Gesetzgebungsverfahrens aufkommen.

Minister Prof. Dr. Roman Poseck:

Bevor ich auf die einzelnen Fragen näher eingehe, möchte ich einige einordnende Anmerkungen voranstellen.

Die Umstellung des Sitzzuteilungsverfahrens auf das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren nach dem geänderten § 22 des Hessischen Kommunalwahlgesetzes soll nach der Gesetzesbegründung einen Beitrag leisten zur – ich betone – Stärkung und Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften. Die bisherige Sitzzuteilung nach Hare/Niemeyer führt laut Gesetzesbegründung dazu, dass Parteien und Wählergruppen mit einem sehr geringen Stimmenanteil einen ersten Sitz erhalten können, selbst wenn sie deutlich weniger Stimmen erreichen, als durchschnittlich für einen Sitz benötigt werden.

Weiter heißt es in der Gesetzesbegründung:

„Vor diesem Hintergrund soll das Sitzzuteilungsverfahren auf das d'Hondt'sche Höchstzahlverfahren umgestellt werden. Das d'Hondt'sche Höchstzahlverfahren ist ein von der Rechtsprechung als verfassungsmäßig angesehenes Sitzzuteilungsverfahren (siehe z. B. BVerfG, Beschluss vom 24. November 1988, 2 BvC 4/88 und Beschluss vom 8. August 1994, 2 BvR 1484/94), das geeignet ist, einen Beitrag zur Verringerung der fortschreitenden Zersplitterung der kommunalen Vertretungskörperschaften zu leisten.“

Dies ist die Begründung des Gesetzes. Sie genügt den Anforderungen, die die Verfassung an eine Gesetzesbegründung stellt. Es ist nichts nachzubessern. Auch der Erlass an die Kommunen, der Gegenstand dieses Antrags ist, dient nicht einer Nachbesserung der Begründung.

Die Begründung ist und bleibt auch in der Sache zutreffend.

Erstens. Das Auszählverfahren nach d'Hondt ist eines von drei verfassungsrechtlich anerkannten Auszählverfahren. Mir ist keine Gerichtsentscheidung bekannt, die dem Auszählverfahren nach d'Hondt die Legitimation absprechen würde.

Die Umstellung auf das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren steht im Einklang mit der bisherigen ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung, wonach der Gesetzgeber sich für eines von mehreren verfassungsrechtlich zulässigen Sitzzuteilungsverfahren entscheiden kann, ohne dass empirische Nachweise für eine Zersplitterung oder gar eine drohende Funktionsunfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften vorgelegt werden müssen.

In meiner Antwort zu dem Dringlichen Berichtsantrag auf Drucksache 21/2028 bin ich darauf bereits umfassend eingegangen und will zur Vermeidung von Wiederholungen darauf verweisen.

Zweitens. Die Tendenz zu einer höheren Anzahl an Fraktionen und zusätzlichen Einzelmandatsträgern lässt sich aus den Wahlergebnissen der Kommunalwahlen der vergangenen 20 Jahre ablesen.

Diese Ausführungen der Gesetzesbegründung sind keine „These“ oder eine „Bewertung ohne empirische Grundlage“, sondern mit Fakten belegte Realität. In meinen Antworten zum Dringlichen Berichtsantrag auf Drucksache 21/2028 habe ich diesem Ausschuss Beispiele unter anderem aus Wiesbaden, Rüsselsheim, Frankfurt, Darmstadt, Oberursel und den Kreistagen Fulda und Groß-Gerau genannt. Sie verdeutlichen, dass in vielen Kommunen und Landkreisen ein sich verstärkender Trend zu einer Zersplitterung besteht. Ein umgekehrter Trend ist nahezu nirgendwo erkennbar.

Natürlich wirkt sich dieser Trend auch auf die Handlungs- und Funktionsfähigkeit der Gemeindevertretungen und Kreistage aus. Das betrifft unter anderem die Mehrheitsbildung, die Sitzungsdauer, die Zahl der gestellten Anfragen und eine stärkere Belastung der ehrenamtlichen Mandatsträger. Dazu liegen zahlreiche Rückmeldungen und Stellungnahmen von Vertretern der Kommunen und der kommunalen Spitzenverbände vor, die in die Erarbeitung des Gesetzentwurfs eingeflossen sind und auch Gegenstand der Landtagsanhörung zu dem Gesetzentwurf waren.

Der Gesetzgeber hat sich vor diesem Hintergrund für ein Bündel von Maßnahmen entschieden, um die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften zu stärken.

Eine dieser Maßnahmen war auch die Umstellung auf ein höchstichterlich anerkanntes Sitzverteilungsverfahren, das einen Beitrag leistet, um der zunehmenden Zersplitterung entgegenzuwirken.

Um es mit den Worten der Grünen wiederzugeben, möchte ich eine Pressemeldung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag von Nordrhein-Westfalen zitieren, die das Problem aus Anlass einer dortigen Wahlrechtsreform wie folgt ausgedrückt hat:

„Wir wollten mit der Reform erreichen, dass jede Stimme möglichst den gleichen Einfluss auf die Sitzverteilung hat – fair, nachvollziehbar und im Sinne aller Wählerinnen und Wähler. Gerade auf kommunaler Ebene, wo Politik den Alltag der Menschen unmittelbar betrifft, muss der demokratische Wettbewerb auf einem fairen Fundament stehen. (...) Allerdings kann es heute passieren, dass eine Partei oder Wählergruppe mit nur wenigen Stimmen genauso viele Sitze bekommt wie andere mit deutlich mehr Stimmen. Das halten wir für ungerecht (...)“

Dieser Effekt wirkt sich in der Regel nur bei großen Kommunalvertretungen mit überdurchschnittlich vielen Gruppierungen oder Einzelmandatsträgern aus. Es gibt viele Städte und Gemeinden, die von der Umstellung des Sitzzuteilungsverfahrens gar nicht betroffen sein werden. Es geht um eine vergleichsweise moderate und zielgerichtete Maßnahme bei der Umstellung des Auszählverfahrens – im Gegensatz etwa zu einer Sperrklausel, von der aus guten Gründen abgesehen wurde und die nach meiner Überzeugung verfassungsrechtlich zumindest problematisch wäre.

Soweit zur Begründung der Gesetzesnovelle.

Nachdem der Landtag im März die Kommunalrechtsnovelle mit der Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens nach § 22 des Hessischen Kommunalwahlgesetzes beschlossen hat, haben mehrere Parteien Klagen vor dem Staatsgerichtshof angekündigt. Sie haben sich darauf berufen, der Gesetzgeber müsse weitere empirische Nachweise für eine Zersplitterung oder gar eine Störung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften erbringen – eine Rechtsauffassung, die, wie dargelegt, nicht der bisherigen ständigen Rechtsprechung entspricht, wonach alle drei Wahlsysteme verfassungsrechtlich anerkannt und zulässig sind: Sainte-Laguë/Schepers, Hare/Niemeyer und d'Hondt. Um es noch einmal klar zu sagen: Aus der Sicht der Landesregierung kommt es auf den Maßstab der Funktionsunfähigkeit gar nicht an.

Selbstverständlich steht ein zuständiges Fachministerium trotzdem in der Verantwortung, sich auf solche Äußerungen, den daher zu erwartenden Prozessstoff, zu erwartende Hilfsargumente und etwaige Fragen des Gerichts frühzeitig und vorausschauend vorzubereiten, insbesondere dann, wenn Argumentationslinien dezidiert in Pressemitteilungen angekündigt werden. Das dient auch der Beschleunigung eines zu erwartenden Verfahrens und den dann zu erstellenden Schriftsätzen.

Daher will ich darauf hinweisen, dass es im allseitigen Interesse liegen dürfte, ein solches Verfahren schnell durchzuführen. Wir brauchen alle möglichst frühzeitig Klarheit vor der Kommunalwahl im März 2026.

Die Verwaltung ist nach Artikel 20 Absatz 3 des Grundgesetzes an Recht und Gesetz gebunden. Sie trifft damit auch eine Sorgfaltspflicht zur sachlichen und vollständigen Aufklärung im Prozess; denn die Amtsermittlungspflicht findet ihre Grenze an den Mitwirkungspflichten der Prozessbeteiligten, die vor allem gehalten sind, die ihnen geläufigen Tatsachen, mit denen sie ihre Anträge begründen, selbst vorzutragen (vgl. Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 28. Juni 2018, 2 B 57.17).

Der Erfüllung dieser prozessualen Sorgfaltspflicht diene die Anfrage nach freiwilligen Angaben bei denjenigen Kommunen, in deren Vertretungskörperschaften seit den vergangenen Kommunalwahlen überdurchschnittlich viele Parteien und Wählergruppen bzw. Einzelmandatsträger vertreten sind.

Dabei steht außer Frage, dass zu zahlreichen Kommunen bereits umfangreiche Angaben vorliegen. Die hier Anwesenden haben sie teilweise selbst gelesen oder gehört. Sie waren unter anderem Gegenstand der Anhörungen und Beratungen des Innenausschusses, zuletzt auch Teil der Antwort auf den Dringlichen Berichtsantrag auf Drucksache 21/2028, der in der 21. Sitzung des Innenausschusses am 21. März 2025 ausführlich behandelt wurde.

Die Fragestellungen in dem Anschreiben, das im aktuellen Dringlichen Berichtsantrag thematisiert wird, greifen Rückmeldungen von Vertretern der Kommunen auf. Die kommunalen Spitzenverbände hatten teilweise zuvor vergleichbare Anfragen an ihre Mitgliedskommunen gerichtet. Anders als die Fragestellung des Dringlichen Berichtsantrags suggeriert, werden also nicht erstmals neue Informationen eingeholt. Vielmehr geht es um eine Verbreiterung und Vertiefung der ohnehin schon bestehenden Datengrundlage und der jedenfalls den Mitgliedskommunen bereits bekannten und ins Gesetzgebungsverfahren eingebrachten Befunde, dies auch nur, weil es die prozessuale Sorgfaltspflicht für den Fall eines etwaigen Gerichtsverfahrens gebietet.

Das Anschreiben an die Kommunen stelle ich der Ausschussgeschäftsführung zur Verfügung, damit es an alle Mitglieder des Innenausschusses verteilt werden kann.

Ich komme nun zu den einzelnen Fragen des Dringlichen Berichtsantrags:

Frage 1: Aus welchem Anlass und durch wessen Entscheidung wurde die schriftliche Abfrage bei den Landkreisen initiiert?

Frage 2: Zu welchem Zeitpunkt wurde die Entscheidung zur nachträglichen Datenerhebung getroffen - vor oder nach Bekanntwerden des verfassungsgerichtlichen Verfahrens?

Frage 3: Wer war konkret an der Entscheidungsfindung für die nachträgliche Abfrage beteiligt?

Die Fragen 1 bis 3 beantworte ich aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam.

Die Abfrage bei den Kommunen wurde von der Rechtsabteilung und der Kommunalabteilung des Innenministeriums initiiert. Anlass waren die angekündigten Klagen gegen die Änderung des § 22 des Hessischen Kommunalwahlgesetzes und die angekündigten Argumentationslinien. Ich verweise auf meine Vorbemerkung.

Frage 4: Welche konkreten verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Begründungspflicht des Gesetzgebers sieht die Landesregierung im Hinblick auf Art. 28 GG (kommunale Selbstverwaltung) und das Demokratieprinzip, und inwiefern erfüllt die nachträgliche Abfrage bei Landkreisen diese Anforderungen?

Frage 5: Wie rechtfertigt die Landesregierung die Inkonsistenz zwischen einer nicht erfolgten datengestützten Gesetzesfolgenabschätzung im Vorfeld und der nun initiierten Erhebung, die als Grundlage für die Klageerwiderung dient?

Frage 21: Wie bewertet die Landesregierung vor dem Hintergrund der fehlenden ursprünglichen Datenerhebung die nun nachträgliche Sammlung von Einschätzungen zur Begründung eines Gesetzes, das bereits in Kraft getreten ist?

Frage 41: Inwiefern entspricht die nachträgliche Datenerhebung den Standards des Better Regulation-Gebots der EU, das eine ex-ante Folgenabschätzung für wesentliche Gesetzesvorhaben vorschreibt?

Die Fragen 4 und 5 sowie 21 und 41 beantworte ich aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam.

Wie ich in meiner Vorbemerkung bereits ausgeführt habe, geht es vorliegend nicht um eine nachträgliche Gesetzesbegründung, sondern um die Vorbereitung von angekündigten Klageverfahren.

Der Gesetzgeber ist dem Prozeduralisierungsgebot bei der Umstellung des Auszählverfahrens nachgekommen, indem er die ihm durch die ständige Rechtsprechung eingeräumte gesetzgeberische Ermessensausübung nachvollziehbar begründet hat. Die Begründung finden Sie in der Landtagsdrucksache. Aus dieser ergeben sich die mit der Änderung verfolgten Ziele und warum die Änderung aus Sicht des Gesetzgebers notwendig ist.

Empirische Nachweise für eine Zersplitterung oder gar eine drohende Funktionsunfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften sind für einen Wechsel des Wahlsystems nach bisheriger ständiger Rechtsprechung nicht erforderlich und waren schon deshalb auch nicht in die Gesetzesbegründung aufzunehmen. Bei dem Sitzzuteilungsverfahren nach d'Hondt handelt es sich um eines von drei verfassungsgerichtlich anerkannten Sitzzuteilungsverfahren. Eine Inkonsistenz kann ich daher nicht erkennen.

Noch einmal: Die antragstellende Fraktion legt einen anderen Maßstab für den Wechsel zwischen den drei allgemein anerkannten Auszählverfahren zugrunde. Dies entspricht eben nicht der Rechtsauffassung der Landesregierung.

- Frage 6: Welche internen Dokumente, Vermerke oder Protokolle existieren zur Entscheidungsfindung bezüglich der Datenerhebung?*
- Frage 7: Nach welchen wissenschaftlichen oder methodischen Standards wurde die Abfrage konzipiert?*
- Frage 8: Wurde externe Expertise (z. B. von Kommunalwissenschaftlern oder Statistikern) bei der Entwicklung der Fragestellungen hinzugezogen?*
- Frage 9: Wie wird die Repräsentativität und Aussagekraft der erhobenen Daten sichergestellt?*
- Frage 10: Welche Maßnahmen wurden getroffen, um Verzerrungen oder suggestive Fragestellungen zu vermeiden?*

Die Fragen 6 bis 10 beantworte ich aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam.

Die einzelnen Fragestellungen in dem Anschreiben haben die Fachabteilungen des Innenministeriums den bereits vorliegenden Rückmeldungen von Vertretern der Kommunen und der kommunalen Spitzenverbände entnommen. Es ging zu keinem Zeitpunkt um eine wissenschaftliche Evaluierung, für die auch keine Notwendigkeit besteht.

Dem Anschreiben kann entnommen werden, dass es sich um sachliche und objektive Fragestellungen handelt, die bereits im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens erörtert wurden.

In meiner Vorbemerkung habe ich bereits darauf hingewiesen, dass Kommunen angefragt worden sind, in deren Vertretungskörperschaften seit den vergangenen Kommunalwahlen überdurchschnittlich viele Parteien und Wählergruppen bzw. Einzelmandatsträger vertreten sind. Daraus ergibt sich auch, dass es sich um eine repräsentative Abfrage zur Verbreiterung der bereits vorhandenen Datengrundlage handelt.

- Frage 11: Inwiefern unterscheidet sich der nun betriebene Aufwand zur Datenerhebung qualitativ oder quantitativ von demjenigen, der zuvor von der Landesregierung als unzumutbar abgelehnt wurde?*
- Frage 12: Nach welchen Kriterien bewertet die Landesregierung den "unverhältnismäßigen Aufwand" bei der Beantwortung parlamentarischer Anfragen?*
- Frage 13: Wie begründet sich die unterschiedliche Bewertung des Erhebungsaufwands zwischen der abgelehnten FDP-Anfrage und der nun durchgeführten Abfrage?*
- Frage 14: Welche Konsequenzen zieht die Landesregierung aus der offensichtlichen Diskrepanz in der Aufwandsbewertung für künftige parlamentarische Anfragen?*

Die Fragen 11 bis 14 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Soweit sich die Fragesteller auf die Kleine Anfrage auf Drucksache 21/1351 beziehen und behaupten, die Anfrage sei unter Hinweis auf einen unverhältnismäßigen Aufwand unbeantwortet geblieben, während die Daten nun auf andere Weise erhoben würden, möchte ich dies richtigstellen.

Eine Erhebung zu konkreten Auswirkungen der Zersplitterung auf die Funktionsfähigkeit der Vertretungskörperschaften war nicht Gegenstand der Kleinen Anfrage.

Bei der Kleinen Anfrage ging es um etwas anderes. Die Kleine Anfrage erbat Vergleichsberechnungen verschiedener Sitzzuteilungsverfahren und deren Auswirkungen auf sämtliche hessischen Kommunen, das heißt für alle Gemeindevertretungen, Stadtverordnetenversammlungen und Kreistage. Abgesehen davon, dass die Kommunalwahlen von den Kommunen selbst durchgeführt werden und das Innenministerium lediglich Aufsicht führt, stellt eine solche Datenerhebung und -auswertung einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand im Rahmen der Beantwortung einer Kleinen Anfrage dar.

Frage 15: Welche konkreten Fragestellungen wurden in der Abfrage an die Landkreise übermittelt?

Dazu verweise ich auf das Anschreiben, das den Ausschussmitgliedern über die Ausschussgeschäftsführung zur Verfügung gestellt werden wird.

Frage 16: Wie viele Rückmeldungen liegen der Landesregierung bislang vor und bis wann wird mit einer vollständigen Rückmeldung gerechnet?

In dem Anschreiben wurde um Beantwortung bis zum 15. Juni 2025 gebeten. Es haben auch bis heute noch nicht alle angeschriebenen Kommunen geantwortet (Stand Rückmeldungen am 25. Juni 2025: 93 von 144 Städte und Gemeinden und 17 von 21 Landkreisen). Es ist davon auszugehen, dass noch weitere Rückmeldungen eingehen und auch einige Kommunen die Anfrage nicht beantworten. Ich weise noch einmal darauf hin, dass es sich um eine Anfrage auf freiwilliger Basis handelt.

Frage 17: Welchen Zweck verfolgt die Landesregierung mit der Abfrage – ausschließlich die Vorbereitung der Klageerwiderung oder auch eine Evaluation des Gesetzesvollzugs?

Wie ich bereits gesagt habe: ausschließlich die Vorbereitung auf mögliche Klagen.

Frage 18: Warum beschränkt sich die Abfrage ausschließlich auf Landkreise und schließt Gemeindevertretungen sowie Stadtverordnetenversammlungen aus, obwohl die „Zersplitterungsthese“ laut Gesetzesbegründung alle kommunalen Ebenen betrifft?

Frage 19: Werden auch Gemeindevertretungen oder Stadtverordnetenversammlungen noch kontaktiert?

Frage 20: Falls nein, warum nicht?

Die Fragen 18 bis 20 beantworte ich aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam.

Ich verweise auf meine Vorbemerkung.

Frage 22: Inwieweit sieht die Landesregierung eine Beeinträchtigung der Neutralität kommunaler Amtswalterinnen und Amtswalter durch deren Einbindung in eine potentiell prozessuale Verteidigungsstrategie des Landes?

Frage 23: Wie bewertet die Landesregierung die potentielle Interessenkollision, wenn kommunale Amtsträger zur Verteidigung eines Landesgesetzes beitragen sollen?

Frage 24: Inwiefern sieht die Landesregierung die Gefahr, dass die Einbindung kommunaler Amtsträger in die prozessuale Verteidigungsstrategie des Landes gegen verfassungsgerichtliche Vorlagen deren Neutralitätspflicht gemäß § 60 HGO untergräbt?

Frage 25: Mit welcher Methodik wird sichergestellt, dass die eingegangenen Rückmeldungen der Landkreise nicht lediglich subjektive Einschätzungen, sondern belastbare Indikatoren für Funktionsbeeinträchtigungen darstellen?

Frage 26: Welche Vorkehrungen wurden getroffen, um die Unabhängigkeit der kommunalen Stellungnahmen zu gewährleisten?

Frage 27: Inwiefern wurden die angefragten Kommunen über den Zweck und die mögliche Verwendung ihrer Antworten informiert?

Die Fragen 22 bis 27 beantworte ich aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam.

Die beamtenrechtliche Pflicht zur Neutralität aus § 33 Beamtenstatusgesetz besagt, dass Beamte ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht erfüllen müssen und insbesondere bei politischer Betätigung zurückhaltend aufzutreten haben. Die Fachabteilungen des Innenministeriums haben die Kommunen nach Daten, nach objektiven Sachverhalten sowie konkreten Beispielen gefragt. Es ist nicht ersichtlich, wie durch die Antwort auf derartige Fragen eine Neutralitätspflichtverletzung begangen werden soll. Im Übrigen war und ist keine Kommune zur Beantwortung der Anfrage verpflichtet.

Es ist auch nicht ersichtlich, warum die angeschriebenen Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, Landrätinnen und Landräte mit der Beantwortung der Anfrage gegen das Geschäftsordnungsrecht der Gemeindevertretung (§ 60 HGO) verstoßen würden. Das Anschreiben an die Kommunen macht den Zweck der Anfrage deutlich.

Frage 28: Welche Rückschlüsse zieht die Landesregierung aus der bisherigen Resonanz und den Inhalten der Rückmeldungen für die Bewertung der Zersplitterungsthese?

Frage 29: Werden die Ergebnisse der Abfrage vollständig und ungefiltert dem Parlament und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, um Transparenz über die empirische Basis ihrer Zersplitterungsthese herzustellen?

Frage 30: Wie wird mit abweichenden oder kritischen Stellungnahmen aus den Kommunen verfahren?

Frage 31: Plant die Landesregierung weitere Schritte zur empirischen Analyse der Auswirkungen der Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens?

Frage 32: Plant die Landesregierung eine wissenschaftliche Aufarbeitung und Publikation der Ergebnisse?

Die Fragen 28 bis 32 beantworte ich aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam.

Die Tendenz einer zunehmenden Zersplitterung aufgrund einer höheren Anzahl an Fraktionen und zusätzlichen Einzelmandatsträgern lässt sich aus den Wahlergebnissen der Kommunalwahlen der vergangenen 20 Jahre ablesen.

Dazu verweise ich auf die Landtagsanhörung und insbesondere auch auf meine Ausführungen zu dem Dringlichen Berichtsantrag auf Drucksache 21/2028.

Die vorliegende Abfrage – ich wiederhole mich – dient allein der Vorbereitung von etwaigen Verfahren vor dem Staatsgerichtshof und enthält objektive Fragestellungen, die bereits in verschiedenen Zusammenhängen Gegenstand von Anhörungen und Stellungnahmen von kommunalen Vertretern waren. Eine Veröffentlichung oder wissenschaftliche Aufarbeitung der Abfrage ist nicht geplant.

Frage 33: Welche Schlussfolgerungen zieht die Landesregierung für künftige Gesetzgebungsverfahren aus diesem Vorgehen?

Frage 34: Wie soll verhindert werden, dass die nachträgliche Evidenzbeschaffung zum Regelfall wird?

Frage 35: Welche Standards will die Landesregierung für die Begründung kommunalrechtlicher Änderungen etablieren?

Die Fragen 33 bis 35 beantworte ich aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam.

Es geht weder um Schlussfolgerungen oder Standards für künftige Gesetzgebungsverfahren noch um suggerierte „nachträgliche Gesetzesbegründungen“.

Das Erfordernis, Gesetze grundsätzlich zu begründen, ist im Grundgesetz verwurzelt. Das Grundgesetz sieht vor, dass Gesetze allgemein und für alle gleich gelten. Das aus dem Gleichheitsgrundsatz zu entnehmende Willkürverbot ist fester Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips (Artikel 20 Absatz 3 Grundgesetz). Das Willkürverbot wird durch die Pflicht der Staatsorgane, ihre Entscheidungen grundsätzlich zu begründen, abgesichert. Nur durch eine Offenlegung der Gründe kann die Überprüfbarkeit einer staatlichen Entscheidung sichergestellt werden.

Die Gründe für die Änderung des Gesetzes haben wir mehrfach im Plenum und in diesem Ausschuss ausführlich diskutiert. Überdies verfügt das Gesetz auch über eine Begründung, die den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügt.

Zudem ist bei der Gesetzgebung allgemein anerkannt, dass die parlamentarische Erörterung und die öffentlich verfügbaren Drucksachen, aus denen sich die Zielsetzung ergibt, funktionell an die Stelle eines Begründungszwangs treten.

Auch hat es die antragsstellende Fraktion bislang versäumt, einschlägige Vorgaben zu nennen, wonach eine empirische Datenerhebung im Gesetzgebungsverfahren notwendig wäre.

Gesetzesbegründungen haben nur die das Gesetz tragenden Gründe darzulegen, ohne diese Gründe in allen Einzelheiten zu analysieren.

Die allgemein anerkannte Praxis, Gesetzesbegründungen nicht mit detaillierten empirischen Erhebungen zu versehen, kommt auch in hessischen Verfahrensvorschriften immer wieder zum Ausdruck:

§ 39 Absatz 3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Staatskanzlei, der Ministerien des Landes Hessen sowie der Landesvertretung in Berlin sieht beispielsweise vor, dass die Kabinetttvorlage, wenn es bei umfangreichen Gesetzentwürfen zu ihrem besseren Verständnis erforderlich erscheint, die Gesichtspunkte hervorheben soll, die nicht in der Begründung des Gesetzentwurfs enthalten sind. Wenn schon nicht sämtliche Gründe in die Gesetzesbegründung aufzunehmen sind, muss dies erst recht für empirische Erhebungen gelten.

Der Hessische Staatsgerichtshof hat außerdem im Jahr 2005 klargestellt, dass eine nachträgliche Präzisierung und Erläuterung im Normenkontrollverfahren möglich ist (vgl. HessStGH, Urteil vom 12. Dezember 2005 – P.St. 1899). Davon ist er danach – zumindest nach meinem Kenntnisstand – nicht abgewichen.

Auf nichts anderes als eine solche unter Umständen in einem nachträglichen Gerichtsverfahren erforderliche Präzisierung bereitet sich die Verwaltung nunmehr vor.

Frage 36: Warum wurde vor der Gesetzesverabschiedung keine vergleichende Evaluation anderer Verfahren (z. B. Saint-Laguë/Schepers) oder die Einführung einer

flexiblen Sperrklausel erwogen, obwohl diese in anderen Bundesländern diskutiert werden?

Die Auswirkungen verschiedener Sitzzuteilungsverfahren auf die Zusammensetzung der kommunalen Vertretungskörperschaften wurden geprüft. Die Gründe für die Entscheidung für das Auszählverfahren nach d'Hondt habe ich bereits mehrfach erläutert.

Die Prüfung der Wiedereinführung einer Sperrklausel ohne Vorfestlegung einer bestimmten Höhe war im Koalitionsvertrag von CDU und SPD für die 21. Legislaturperiode vorgesehen. Die Prüfung hat ergeben, dass der Wiedereinführung einer Sperrklausel auch in geringer Höhe oder in Abhängigkeit von der Größe der Vertretungskörperschaft verfassungsrechtliche Risiken entgegenstehen.

Frage37: Wie reagiert die Landesregierung auf den Vorwurf, dass die Umstellung auf d'Hondt gezielt größere Parteien begünstigt, was im Widerspruch zum Grundsatz der Chancengleichheit kleinerer Wählergruppen (Art. 21 GG) stehen könnte?

Das Verfahren nach d'Hondt ist nach höchstrichterlicher Rechtsprechung eines von drei anerkannten Sitzzuteilungsverfahren. Hierzu habe ich bereits ausführlich im Zusammenhang mit der Beratung des Dringlichen Berichtsantrags auf Drucksache 21/2028 ausgeführt. Auch die Gesetzesbegründung zu § 22 Kommunalwahlgesetz stellt das klar. Ich habe auch aus der Pressemitteilung der Grünen im Landtag von Nordrhein-Westfalen zitiert, wonach andere Wahlsysteme schlicht „ungerecht“ sind.

Frage 38: Welche konkreten Schritte plant die Landesregierung, falls die nun erhobenen Daten die Zersplitterungsthese widerlegen oder keine signifikanten Funktionsbeeinträchtigungen belegen?

Ich habe bereits mehrfach ausgeführt, dass die Abfrage der Vorbereitung von Verfahren vor dem Staatsgerichtshof dient und es sich bei der zunehmenden Zersplitterung nicht um eine „These“ der Landesregierung handelt.

Frage 39: Wie bewertet die Landesregierung die langfristigen Auswirkungen des Verfahrenswechsels auf die Repräsentation politischer Minderheiten und die Akzeptanz kommunalpolitischer Entscheidungen in der Bevölkerung?

Das Sitzzuteilungsverfahren nach d'Hondt wirkt sich nur punktuell aus, und zwar in der Regel dort, wo die Vertretungskörperschaften besonders groß sind und überdurchschnittlich viele Fraktionen und insbesondere Einzelmandatsträger aufweisen. Zahlreiche Kommunen sind davon gar

nicht betroffen. Auch wenn es in einigen Fällen weniger Einzelmandatsträger gibt und es zu geringfügigen Änderungen der Sitzverteilung kommt, ist nach Ansicht der Landesregierung die vielfältige Repräsentation von politischen Strömungen und Gruppierungen oder allgemein die Akzeptanz kommunalpolitischer Entscheidungen weiterhin gewährleistet.

Frage 40: Warum wurde der Gesetzesentwurf nicht mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt, obwohl diese in ihren dem Gesetzgebungsverfahren vorausgegangenen Stellungnahmen noch Bedenken zur unzureichenden Evidenzlage äußerten bzw. eine vorherige Datenerhebung für erforderlich hielten?

Der Gesetzesentwurf wurde mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt. Ich zitiere aus dem Stenografischen Bericht zur 18. Sitzung des Innenausschusses am 12. Februar 2025, der Anhörung zu diesem Gesetz:

Seite 4, Herr Tim Ruder, Hessischer Landkreistag:

„Wir sprechen uns ausdrücklich für eine Umstellung des Auszählungsverfahrens in den Kommunalwahlen von Hare/Niemeyer zu d'Hondt aus.“

Seite 6, Herr Stephan Gieseler, Hessischer Städtetag:

„Ich mag eine Anmerkung voranstellen, die etwas mit dem Verfahren der Gesetzesentwicklung zu tun hat.

Ich mache nunmehr seit über 16 Jahren meinen Job an dieser Stelle und darf feststellen, dass ich es bisher nicht erlebt habe, dass ein Regierungsentwurf so umfassend im Vorfeld, währenddessen und auch im Nachgang die Möglichkeit einer Partizipation geliefert hat. Insofern darf heute das Innenministerium, obwohl wir auch gerne Kritik üben, mit einem fetten Lob nach Hause gehen.“

Seite 7, Herr Johannes Heger, Hessischer Städte- und Gemeindebund:

„Wir stoßen in das gleiche Horn wie mein Vorredner: Wir begrüßen den Gesetzesentwurf ausdrücklich. Ich denke, auch die Vorbereitung und die Einbindung hat sich bezahlt gemacht. Die HGO ist die Kommunalverfassung der Städte und Gemeinden. Das ist unser tägliches Handwerkszeug. Es ist nicht unbedingt so, dass wir jeden Tag auf der HGO schlafen müssen, aber es ist das Handwerkszeug, mit dem wir es zu tun haben.

Da ist es insoweit ganz gut und wichtig, dass man auch die entsprechenden Rückmeldungen geben kann und dass diese dann beim Innenministerium auf fruchtbaren Boden fallen. Ich glaube, das sind in vielen Bereichen dann Dinge, die entsprechend berücksichtigt wurden und wir die entsprechenden Rechtsauskünfte vor Ort geben, das also auch weiterspiegeln können. Dafür nochmal recht herzlichen Dank an das Innenministerium.“

Frage 42: Liegt der Initiative zur Abfrage bei den Landkreisen ein internes Gutachten des Justizministeriums zugrunde, das verfassungsrechtliche Risiken der Reform identifiziert hat?

Nein.

Frage 43: Falls ja, warum wurde dieses nicht veröffentlicht?

Entfällt.

Frage 44: Plant die Landesregierung, im Falle einer verfassungsgerichtlichen Niederlage das ursprüngliche Hare/Niemeyer-Verfahren wieder einzuführen, oder prüft sie bereits alternative Sitzzuteilungsmethoden?

Eine Klage vor dem Staatsgerichtshof ist nach meiner Kenntnis bisher nicht anhängig. Die Entscheidung des Gesetzgebers für das Sitzverteilungsverfahren nach d'Hondt und die dafür gegebene Begründung entsprechen den verfassungsrechtlichen Anforderungen nach der dazu ergangenen höchstrichterlichen Rechtsprechung.

Abgeordneter **Moritz Promny** hebt hervor, wenn das Ziel verfolgt werde, dass jede Stimme möglichst gleich viel wert sei, dann müsse das Verfahren gewählt werden, das die größtmögliche Ergebniswertgleichheit liefere. Dies sei allerdings nicht das d'Hondtsche Verfahren.

Unter Bezugnahme auf den Verweis von Minister Prof. Dr. Roman Poseck auf eine Pressemitteilung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag von Nordrhein-Westfalen bitte er um eine Stellungnahme zu der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen zu der dortigen Regelung insbesondere in Bezug auf Hessen.

Abschließend bitte er mitzuteilen, ob die 93 Städte und 17 Landkreise, die bisher auf das Schreiben des Innenministeriums geantwortet hätten, die Thesen der Landesregierung einer angeblichen Zersplitterung und Funktionsstörung stützten oder ob Stellungnahmen dies verneinten.

Minister Prof. **Dr. Roman Poseck** teilt mit, aus seiner Sicht genüge auch das Verfahren nach d'Hondt dem Prinzip der Wahlrechtsgleichheit. Dies entspreche auch der ständigen Rechtsprechung.

Jedes Sitzzuteilungsverfahren habe Stärken und Schwächen und könne insofern weder absolute Gerechtigkeit noch absolute Wahlrechtsgleichheit bieten. Gleichwohl hätten sich drei Verfahren etabliert, die dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit hinreichend Rechnung trügen. Dies sei durch die Rechtsprechung bestätigt worden.

Eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen sei für Hessen nicht bindend. Zudem sei diese Entscheidung nicht einstimmig getroffen worden. Ferner habe sich Nordrhein-Westfalen nicht für eines der drei anerkannten Sitzzuteilungsverfahren entschieden, sondern für das sogenannte Rock-Verfahren, das in Hessen nicht zur Debatte stehe. Insofern lasse sich die Entscheidung aus Nordrhein-Westfalen nicht auf Hessen übertragen.

Grundsätzlich halte er eine politische Diskussion über eine mögliche Entscheidung des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen für schwierig.

Da noch nicht alle Städte und Gemeinden sowie Landkreise auf das Schreiben des Innenministeriums geantwortet hätten, könne er noch kein abschließendes Bild wiedergeben. Einige Antworten gingen von einer Funktionsbeeinträchtigung aus, andere nicht. Das Meinungsbild sei durchaus heterogen. Einige Kommunen beschrieben die Folgen der Zersplitterung des Kommunalparlaments sehr ausführlich. Einige Rückmeldungen deuteten darauf hin, dass man sich mit der Beantwortung offensichtlich relativ wenig Mühe gegeben habe.

Insgesamt sei davon auszugehen, dass die Kommunalrechtsnovelle Auswirkungen auf Parlamente haben werde, die zersplittert seien. Dies sei auch beabsichtigt. Daher sei diese Maßnahme zielorientiert und moderat. Eine Sperrklausel hingegen könne mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit kollidieren. Diese deutlich gravierendere Maßnahme sei bewusst nicht ergriffen worden.

Abgeordneter **Christoph Sippel** bringt seine Verwunderung darüber zum Ausdruck, dass Minister Prof. Dr. Roman Poseck einerseits eine Pressemitteilung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag von Nordrhein-Westfalen zitiere und andererseits auf die Frage von Abgeordnetem Moritz Promny ausführe, die hessische Regelung und die nordrhein-westfälische Regelungen seien nicht miteinander vergleichbar.

Ferner bitte er um Auskunft, weshalb exakt 144 Städte und Gemeinden und damit offensichtlich nicht alle Städte und Gemeinden angeschrieben worden seien.

Darüber hinaus stelle er fest, Minister Prof. Dr. Roman Poseck habe aus der mündlichen Anhörung zur Kommunalrechtsnovelle am 12. Februar 2025 zitiert, schriftliche Stellungnahmen jedoch außen vor gelassen. Daher bitte er mitzuteilen, weshalb Minister Prof. Dr. Roman Poseck nicht auf die schriftliche Anhörung eingegangen sei, in der vonseiten der Wissenschaft, zum Teil aber auch von den kommunalen Spitzenverbänden Kritik am Sitzzuteilungsverfahren mit Blick auf die Besetzung weiterer Gremien geübt worden sei.

Minister Prof. **Dr. Roman Poseck** legt dar, verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dem d'Hondtschen Verfahren seien nicht geäußert worden. Die Frage der Praktikabilität hingegen könne durchaus unterschiedlich bewertet werden. Der Gesetzgeber habe sich dafür entschieden, einen Gleichklang vorzunehmen, der natürlich mit Vor- und Nachteilen behaftet sei. Die verfassungsmäßige Legitimation des d'Hondtschen Verfahrens werde dadurch aber nicht tangiert.

Angeschrieben worden seien die Städte und Gemeinden sowie Landkreise, in denen mindestens sechs unterschiedliche Fraktionen bzw. Wählergruppen und/oder Einzelmandatsträger im Kommunalparlament vertreten seien. Unterstellt worden sei damit, dass ab dieser Größenordnung Hinweise auf eine Zersplitterung gegeben sein könnten, sodass damit verbundene Probleme bestehen könnten.

Bezug auf Nordrhein-Westfalen habe er genommen, weil die dortige schwarz-grüne Koalition zu dem gleichen Befund gekommen sei wie die schwarz-rote Koalition in Hessen, nämlich dass es eine Zersplitterung gebe, die die Funktionsfähigkeit beeinträchtige. Den in Nordrhein-Westfalen eingeschlagenen Weg habe der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen für falsch befunden. In Hessen sei ein anderer Weg gewählt worden. Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag von Nordrhein-Westfalen teile jedenfalls die Einschätzung der hessischen Landesregierung, dass es ein Problem der Zersplitterung gebe, dem begegnet werden sollte.

Abgeordneter **Alexander Bauer** legt dar, wenn man die Analyse teile, dass in den vergangenen Jahren zahlreiche Fraktionen und Einzelmandatsträger in kommunale Parlamente eingezogen seien und es insofern zu Funktionsstörungen gekommen sei, dann sei es durchaus angebracht, Ausschau nach geeigneten Instrumenten zu halten, um diese Entwicklung zu korrigieren. Die Größe des Gremiums, eine Sperrklausel und das Auszählverfahren seien Stellschrauben, um Veränderungen herbeizuführen. Drei höchststrichlerlich legitimierte Auszählverfahren kämen infrage. Die Koalition habe sich für ein solches Verfahren entschieden, um das in der Ausgangsanalyse definierte Problem zu heilen.

Abgeordneter **Christoph Sippel** weist darauf hin, der Umstand, dass lediglich Kommunen mit mindestens sechs Fraktionen im Kommunalparlament angeschrieben worden seien, Sorge für ein verzerrtes Bild; denn auch Kommunen mit weniger als sechs Fraktionen könnten über mögliche Probleme oder gar Beeinträchtigungen berichten. Insofern wäre eine landesweite Abfrage angezeigt gewesen.

Grundsätzlich wirke es so, als ob zuerst im Landtag ein Gesetzentwurf verabschiedet werde, und erst im Nachgang suche man sich die Fakten zusammen, die zum Gesetzesvorhaben passten. Dies sei eine sehr bittere Erkenntnis. Die Sorgfalt erfordere es, die notwendigen Informationen vorher zusammenzutragen.

Im Übrigen sei zwischen einer juristischen und einer politischen Begründung zu unterscheiden. Letztere stehe sicherlich im Vordergrund der heutigen Debatte. Die Koalitionsfraktionen hätten sich für ein Sitzzuteilungsverfahren entschieden, von dem diese am meisten profitierten. Gerade in Zeiten, in denen die Demokratie unter Druck stehe, sei dies ein sehr gefährliches Zeichen für die Demokratie.

Minister Prof. **Dr. Roman Poseck** betont, die Vielfalt in den Parlamenten werde erhalten bleiben. Die Umstellung auf d'Hondt bedeute für Frankfurt eine Reduzierung von 16 auf elf Wählergruppen und in Wiesbaden von 13 auf neun. Diese Zahlen verdeutlichten, dass die Maßnahme zielgerichtet und moderat sei. Dadurch werde keineswegs die Parteilichkeit nennenswert eingeschränkt, sondern der Zersplitterung entgegengewirkt.

Darüber hinaus spreche er sich nochmals dafür aus, einem möglichen verfassungsgerichtlichen Verfahren mit Respekt entgegenzusehen. Es sei Sache des Staatsgerichtshofs, die Maßstäbe zu definieren. Welche Maßstäbe er für maßgeblich halte, habe er bereits mehrfach ausführlich dargelegt. Unterschiedliche Auffassungen im Parlament seien legitim. Letztlich sei es aber Sache des Staatsgerichtshofs, über diese Frage zu entscheiden. In diesem Zusammenhang sei es ein normaler Vorgang, dass sich die Landesregierung auf ein solches mögliches Verfahren vorbereite.

Eine Festlegung auf sechs Fraktionen bzw. Wählergruppen halte er für vernünftig und transparent. Diese Festlegung sei auch dem Schreiben zu entnehmen, dessen Übermittlung an die Mitglieder des Innenausschusses er bereits zugesagt habe. Jede Kommune wissen, weshalb diese angeschrieben worden sei.

Niemand habe behauptet, alle hessischen kommunalen Vertretungskörperschaften seien zersplittert. Wie sich der Staatsgerichtshof zur Frage der Zersplitterung verhalte, bleibe abzuwarten.

Die Entscheidung für das d'Hondtsche Verfahren könne zwar politisch kritisiert werden. Bisher sei aber noch kein juristisches Argument vorgebracht worden, aus dem sich Zweifel am d'Hondtschen Verfahren ergäben.

Abgeordneter **Moritz Promny** räumt ein, sicherlich sei zwischen der juristischen und der politischen Ebene zu differenzieren. Da die heutige Debatte im Parlament geführt werde, wolle er politische Nachfragen stellen. Gleichwohl habe er großen Respekt vor der juristischen Einschätzung des Staatsgerichtshofs.

Die Einlassungen von Minister Prof. Dr. Roman Poseck habe er so verstanden, dass nur der Teil der Abfrage bei den Kommunen relevant sei, der die These der Landesregierung stütze. Insofern bitte er mitzuteilen, ob die Rückmeldungen, die diese These nicht stützten, unter den Tisch fielen.

Darüber hinaus bitte er um eine Einschätzung, ob die These zutreffend sei, dass sich der Eindruck erhalte, dass die Mehrheit dieses Hauses versuche, das für diese günstigste Sitzzuteilungsverfahren zu schaffen.

Abschließend frage er, welche Anzahl an Fraktionen die beste Anzahl sei, um eine Zersplitterung auszuschließen.

Minister Prof. **Dr. Roman Poseck** führt aus, über die Anzahl an Fraktionen entscheide letztlich der Wähler. 16 Fraktionen halte er jedenfalls für sehr viel. Zudem sei aus Frankfurt sehr eindrucksvoll über Probleme in den Abläufen berichtet worden. Insofern empfehle er, Kontakt mit Frankfurter Kommunalpolitikern aufzunehmen, um zu erfahren, was das beispielsweise mit Blick auf die Dauer von Sitzungen bedeute.

Im Übrigen weise er zurück, dass die Absicht vorherrsche, bestimmte Parteien zu bevorzugen. Im Vordergrund stehe vielmehr, der Zersplitterung entgegenzuwirken. Zudem gelte es, das ehrenamtliche kommunalpolitische Engagement zu sichern. In diesem Kontext empfehle er das Gespräch mit kommunalpolitisch Aktiven, die aus unterschiedlichen Gründen die Freude am kommunalpolitischen Engagement verloren hätten. Ursache hierfür sei beispielsweise der Umstand, Anfeindungen ausgesetzt, aber auch, dass Prozesse enorm mühsam seien, weil Sitzungen stundenlang dauerten, die Zahl der Anfragen enorm zugenommen habe usw. Einem Ehrenamtler sei es nicht zuzumuten, an stundenlangen Sitzungen, die teilweise bis in die Nacht hinein dauerten, teilzunehmen. Auch Abläufe in den Verwaltungen würden durch eine zunehmende Anzahl an Anfragen erschwert. Mehr Wählergruppen bedeuteten letztlich längere Sitzungen und mehr Anfragen. Deshalb weise er zurück, dass ein anderes Motiv im Raum stehe.

Die Zahl 6 sei alles andere als willkürlich gewählt. Dahinter stehe die Annahme, dass die Städte, Gemeinden und Landkreise, in denen weniger als sechs Fraktionen bzw. Wählergruppen in den Parlamenten vertreten seien, in der Regel nicht unter einer Zersplitterung litten. Bis zu fünf Fraktionen sei als Normalzustand anzusehen. Ab sechs Fraktionen stehe aus seiner Sicht die Gefahr einer Zersplitterung im Raum. Bei 16 Fraktionen liege dies nahe. Aus diesem Grunde habe die Landesregierung bei Kommunen mit mindestens sechs Fraktionen nachgefragt.

Außerdem bereite das Innenministerium an dieser Stelle keine nachträgliche Gesetzesbegründung vor. Vielmehr stehe die Vorbereitung eines möglichen verfassungsgerichtlichen Verfahrens im Raum. So gehe die Landesregierung übrigens immer dann vor, wenn eine Klage konkret angekündigt werde. Deshalb sei es sachgerecht und vorausschauend, dass sich die Landesregierung auf eine solche angekündigte Klage vorbereite. Ferner beabsichtige die Landesregierung keine wissenschaftliche Evaluation, die im Übrigen weder rechtlich noch politisch erforderlich sei. Das Vorgehen der Landesregierung sei also weitaus unspektakulärer, als dies gerade politisch bewertet werde.

Abgeordneter **Lothar Mulch** legt dar, das Problem der Zersplitterung sei zwar tatsächlich gegeben. Die Koalition versuche jedoch, dieses Problem durch Symptompolitik zu lösen. Er bezweifle, dass die gewählte Vorgehensweise geeignet sei, der Zersplitterung entgegenzuwirken und die Menschen anzusprechen, die sich durch die Politik nicht mehr vertreten fühlten.

Angaben von Minister Prof. Dr. Roman Poseck zufolge diene die Abfrage bei den Kommunen der Verbreiterung und Vertiefung der Datengrundlage. Im Umkehrschluss bedeutet dies, bei der

Initiierung des Gesetzesvorhabens sei unter Umständen auf eine Datengrundlage zurückgegriffen worden, die nicht breit und nicht tief genug gewesen sei. Andernfalls wäre die Abfrage bei den Kommunen nicht erforderlich gewesen.

Minister Prof. **Dr. Roman Poseck** erwidert, darauf komme es nicht entscheidend an. Im Übrigen liege nach seiner Rechtsauffassung dem Gesetz eine ausreichende Begründung und eine ausreichende Datengrundlage bzw. Datenanalyse zugrunde. Aus seiner Sicht komme es darauf an, eine sachgerechte Ermessensausübung des Gesetzgebers darzustellen. Diese sei seines Erachtens sehr gut nachgewiesen worden.

Die potenziellen Kläger hätten presseöffentlich erklärt, insbesondere mit dem Argument der Zersplitterung im Gepäck vor den Staatsgerichtshof zu ziehen. Auch wenn er nicht damit rechne, sei nicht von vornherein auszuschließen, dass der Staatsgerichtshof einen solchen Maßstab anlege. Aus Respekt vor der Entscheidung des Staatsgerichtshofs und den in diesem Zusammenhang möglicherweise vorgebrachten Argumenten sei es sachgerecht, sich sorgfältig und vorausschauend vorzubereiten.

Abgeordneter **Rüdiger Holschuh** weist darauf hin, die jüngst im Parlament beschlossene Kommunalrechtsnovelle ziele nicht nur auf eine Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens ab, sondern beinhalte auch zahlreiche weitere sinnvolle Maßnahmen. Zudem stoße das d'Hondtsche Verfahren auf die Zustimmung der kommunalen Spitzenverbände.

Darüber hinaus trete er der Unterstellung entgegen, große Parteien versuchten hier, ihre Macht zu festigen. Die Fraktion der Freien Demokraten plädiere aus nachvollziehbaren Gründen für ein anderes Verfahren. Die Koalition hingegen habe sich aus objektiven Gründen für das d'Hondtsche Verfahren entschieden, um dem Problem der Zersplitterung entgegenzuwirken. Im Übrigen sei die Zersplitterung nicht nur Folge eines Wahlergebnisses, sondern auch darauf zurückzuführen, dass eine Fraktion aufgrund innerer Streitigkeiten zerfalle.

Abgeordneter **Christoph Sippel** macht darauf aufmerksam, ein weiteres anerkanntes Verfahren sei das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers, das auch im Hessischen Landtag und im Deutschen Bundestag zur Anwendung komme. Ferner sei sich die Wissenschaft einig, dass das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers das Verfahren sei, das die Stimmabgabe am ehesten widerspiegele. Er stelle die Frage in den Raum, weshalb sich CDU und SPD nicht für dieses Verfahren entschieden hätten. So könnte zumindest der Vorwurf beiseitegeschoben werden, dass sich die Koalitionsfraktionen letztlich selbst bevorzugten. Für ihn sei es unerklärlich, dass sich die Koalition nicht für diese Alternative entschieden habe.

Minister Prof. **Dr. Roman Poseck** weist darauf hin, die von ihm erwähnte Pressemitteilung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag von Nordrhein-Westfalen sei vor dem Hintergrund verfasst worden, dass das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers zur Anwendung gekommen sei.

Berechnungen hätten ergeben, dass das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers der Zersplitterung nicht in der Weise entgegenwirken würde wie das d'Hondtsche Verfahren. Das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers sei somit nicht gleichermaßen zielorientiert.

Abgeordneter **Moritz Promny** hält Abgeordnetem Rüdiger Holschuh entgegen, Ansinnen der Freien Demokraten sei der Erhalt der Vielfalt in den kommunalen Parlamenten sowie eine möglichst große Erfolgswertgleichheit und eine möglichst geringe Verzerrung des Wählerwillens. Deshalb habe die Fraktion der Freien Demokraten im Zuge der Beratung der Kommunalrechtsnovelle in diesem Frühjahr einen Änderungsantrag vorgelegt, der auf die Anwendung des Verfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers abzielte.

Den Versuch von Minister Prof. Dr. Roman Poseck, eine Nachbesserung des Gesetzes in eine sorgfältige Vorbereitung eines Verfahrens umzudeuten, könne er nachvollziehen.

Wenn man von der These ausgehen würde, es gäbe die behauptete Zersplitterung tatsächlich, dann stelle sich die Frage, ob nicht zu milderer Mitteln hätte gegriffen werden können als zum scharfen Schwert der Sitzzuteilung.

Minister Prof. **Dr. Roman Poseck** legt dar, es hätte zu einem härteren Mittel gegriffen werden können, nämlich zur Sperrklausel. Dieser Weg wäre jedoch verfassungsrechtlich bedenklich gewesen. Insofern sei ein deutlich milderer Mittel gewählt worden.

Mit der jüngsten Kommunalrechtsnovelle sei das Ziel verfolgt worden, die Kommunen zu stärken und handlungsfähiger zu machen. Hierzu sei eine Vielzahl von Maßnahmen ergriffen worden. Unter anderem sei den kommunalen Gebietskörperschaften die Möglichkeit eröffnet worden, eine Verkleinerung des Kommunalparlaments zu beschließen. Nach seinem Kenntnisstand machten bereits einige Kommunen hiervon Gebrauch. Auch dies sei ein Mittel, um der Zersplitterung entgegenzuwirken. Aus seiner Sicht sei dieses Mittel allein aber nicht ausreichend, weil gute Gründe gegen eine Verkleinerung sprechen könnten. Deshalb seien im Rahmen der Kommunalrechtsnovelle weitere Maßnahmen beschlossen worden, um die kommunale Handlungsfähigkeit zu stärken.

Abgeordneter **Pascal Schleich** merkt an, das Recht, sich auf ein Verfahren vor dem Staatsgerichtshof vorzubereiten, könne nicht nur die Landesregierung, sondern auch eine Oppositionsfraktion für sich reklamieren. Insofern sei davon auszugehen, dass die Antworten auf die Fragen

des Dringlichen Berichtsantrags Teil der Vorbereitung des von den Freien Demokraten angekündigten Verfahrens seien.

Mit Blick auf die von Minister Prof. Dr. Roman Poseck angesprochenen langen Sitzungszeiten, die ehrenamtliche Kommunalpolitiker abschrecken könnten, weise er darauf hin, Sitzungszeiten eines Gremiums könnten durch eine Geschäftsordnung reguliert und dieses Problem somit auf kommunaler Ebene gelöst werden. Ebenso verhalte es sich in Bezug auf die Beantwortung von Anfragen. Anders als bei der Landesregierung, die regelmäßig um Fristverlängerung bitte, sei dies auf kommunaler Ebene kein Thema.

Demokratie bedeute nun einmal auch Arbeit. Wer sich für ein Ehrenamt entscheide, nehme insofern Arbeit auf sich und verrichte diese auch gern. Das Gesetzesvorhaben werde durch die von Minister Prof. Dr. Roman Poseck soeben vorgebrachten Argumenten deshalb nicht unbedingt gestärkt.

Da die Kommunen diese Probleme durch eine Geschäftsordnung selbst lösen könnten, bedürfe es an dieser Stelle keiner Gesetzgebung auf Landesebene.

Minister Prof. **Dr. Roman Poseck** teilt mit, er bezweifle, dass diese Probleme so einfach gelöst werden könnten, wie dies von seinem Vorredner angesprochen worden sei. Im Austausch mit den kommunalen Spitzenverbänden und vor Ort sei ihm zumindest anderes geschildert worden.

Selbstverständlich zögen mehr Wählergruppierungen in einem Parlament mehr Reden nach sich. Mehr Gruppierungen bedeuteten in der Regel auch mehr Anfragen. Dies belaste im Übrigen mehr die Verwaltung als Ehrenamtliche.

Ihm lägen Schilderungen von Ehrenamtlern vor, die über diese Belastungen klagten. Gleichwohl bedeute Demokratie natürlich auch Arbeit. Insofern gebühre ehrenamtlichen Kommunalpolitikern Respekt und Dankbarkeit; denn die Demokratie sei auf dieses Engagement angewiesen. Belastungsgrenzen dürften aber nicht aus dem Blick geraten. Er wolle auf jeden Fall verhindern, dass Ehrenamtler ihr Engagement aufgäben, weil sich diese von der Langwierigkeit und Komplexität von Prozessen genervt und erdrückt fühlten.

Hessen sei und bleibe nach wie vor eine sehr vielschichtige Demokratie im kommunalen Bereich. Dem zu beobachtenden Trend einer Zersplitterung kommunaler Parlamente entgegenzuwirken, sei politisch richtig und rechtlich gut begründbar.

Beschluss:

INA 21/26 – 02.07.2025

Der Dringliche Berichts Antrag gilt mit der Entgegennahme des mündlichen Berichts im Innenausschuss als erledigt.

Der Minister sagt die Vorlage weiterer Informationen zu.

Zu Beginn der Sitzung kam der Ausschuss überein, den Antrag der Antragsteller anzunehmen und den Dringlichen Berichts Antrag in öffentlicher Sitzung zu behandeln.

(eilvernehmlich)

(Ende des öffentlichen Teils der Sitzung: 11:20 Uhr –
Weiter mit nicht öffentlichem Teil)

Wiesbaden, 14. August 2025

Protokollführung:

Vorsitz:

Henrik Dransmann

Thomas Hering