

Niedersächsischer Landeswahlleiter · Lavesallee 6 · 3000 Hannover 1

Landtag
Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1

4000 Düsseldorf 1

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
11. WAHLPERIODE

ZUSCHRIFT
11/2534

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

31.3.1993

Mein Zeichen (bei Antwort angeben)

LWL - 11421

Durchwahl (0511) 120-

63 31

Hannover

19. April 1993

Anhörung zum Wahlrechtsänderungsgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich danke für die Einladung zur Anhörung am Mittwoch, dem 21. April 1993. Ich werde versuchen, einige Erfahrungen aus Niedersachsen darzustellen, soweit sie nach den vorliegenden Materialien für eine Änderung des Kommunalwahlrechts in Nordrhein-Westfalen als Orientierungshilfe sachdienlich sein könnten. Mit den nachfolgenden Aussagen werde ich versuchen, die Diskussion vorzubereiten.

1. Das niedersächsische Kommunalwahlsystem

In Niedersachsen werden alle fünf Jahre die Mandatsträger für mehr als 2.000 Kommunalvertretungen (Kreistage, Stadträte, Gemeinderäte, Samtgemeinderäte, Stadtbezirksräte und Ortsräte) gewählt. In kreisfreien Städten ist nur der Rat der Stadt zu wählen. In Hannover und Braunschweig wird zusätzlich die Zusammensetzung von Stadtbezirksräten bestimmt. In den kreisangehörigen Gemeinden wird im Höchstfall zur Stimmabgabe bei drei verschiedenen Wahlen aufgerufen:

- In Mitgliedsgemeinden von Samtgemeinden für die Kreiswahl, die Samtgemeinderatswahl und die Gemeinderatswahl;
- in den Einheitsgemeinden für die Kreistagswahl, die Gemeindewahl und ggf. die Ortsratswahl.

Dienstgebäude
Lavesallee 6 · Hannover
(Nds. Innenministerium)

Telefon
(05 11) 120-1

Telefax
511 89 975 - Nds. Hwy
Telek
9 23 414 75 nld

Der Wähler erhält für jede Wahl einen Stimmzettel, auf dem die Wahlvorschläge aufgeführt sind. Wahlvorschläge können von politischen Parteien, Wählergruppen und Einzelbewerbern aufgestellt werden.

Es gilt ein Drei-Stimmen-Wahlrecht mit den Möglichkeiten des Kumulierens und des Panaschierens. Eine Listenstimme ist in Niedersachsen nicht vorgesehen. Der Wähler kann einer Bewerberin oder einem Bewerber jedoch bis zu drei Stimmen zuteilen.

Für die Auszählung der Stimmen gilt seit 1987 das Berechnungssystem Hare/Niemeyer, nachdem durch frühere Gesetzesänderungen bereits zweimal zwischen dem System Hare/Niemeyer und dem System d'Hondt gewechselt worden ist. Jede Partei bzw. Wählergruppe erhält so viele Sitze, wie es nach dem Berechnungsverfahren ihrem jeweiligen Stimmenanteil entspricht. Erfolgreichen Einzelbewerbern wird je ein Sitz zugewiesen. Die Gesamtzahl der zu wählenden Mandatsträger ist - gestaffelt nach der Einwohnerzahl - für die jeweilige Gemeinde bzw. den jeweiligen Landkreis in der Niedersächsischen Gemeindeordnung bzw. der Niedersächsischen Landkreisordnung bestimmt.

Einen Mindeststimmenanteil (5%-Sperrklausel) gibt es bei den Kommunalwahlen in Niedersachsen nicht.

Die auf jeden Wahlvorschlag entfallenden Sitze erhalten - unabhängig von der Reihenfolge auf der Liste - jeweils die Bewerberinnen oder Bewerber, die die höchsten Stimmenzahlen bekommen haben. Bei gleichen Stimmenzahlen entscheidet das Los.

Das Wahlsystem setzt voraus, daß alle Bewerberinnen und Bewerber auf dem Stimmzettel aufgeführt sind. Da eine einzige Kandidatenliste für das gesamte Wahlgebiet eine zu große Zahl von Bewerberinnen und Bewerbern umfassen würde, erfolgt eine Aufteilung des Wahlgebiets in Wahlbereiche mit jeweils unterschiedlichen Kandidatenlisten. In diesen Fällen werden zunächst die einer Partei oder Wählergruppe für das Wahlgebiet insgesamt zustehenden Sitze auf die beteiligten Wahlvorschläge in den einzelnen Wahlbereichen verteilt.

- Für die Wahlberechtigung und die Wählbarkeit ist die Vollendung des 18. Lebensjahres, das Nichtvorliegen eines Wahlausschlußgrundes, eine Mindestaufenthaltsdauer im Wahlgebiet und z.Z. noch die deutsche Staatsangehörigkeit gefordert.

- Die Zahl der zu bildenden Wahlbereiche ist im Kommunalwahlgesetz je nach Anzahl der zu wählenden Vertreter mit einer Mindest- und Höchstzahl festgelegt.

2. Kumulieren und Panaschieren

Seit 1977 besteht in Niedersachsen das Drei-Stimmen-Wahlrecht mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens. Die Möglichkeit, die Stimme einer Gesamtliste zu geben, entfiel. Die Stimmabgabe gilt einzelnen Bewerbern, wobei die Stimmen auf mehrere Bewerber desselben oder verschiedener Wahlvorschläge verteilt werden und mehrere Stimmen auf einen Bewerber "gehäuft" werden können. Das veränderte Wahlrecht ist seinerzeit ohne Schwierigkeiten von den Wählern aufgenommen und verständnisvoll gehandhabt worden. Obwohl das System komplizierter ist, hielt sich der Anteil ungültiger Stimmzettel mit 1,1 % im Rahmen der auch früher festgestellten Größenordnung.

Zweifellos werden durch dieses Verfahren die Möglichkeiten des Wählers gestärkt, zu entscheiden, welcher Listenkandidat tatsächlich ein Mandat erhält. Die bisher gesammelten Erfahrungen lassen allerdings noch keine abschließenden Aussagen darüber zu, ob das Wahlsystem in jeder Hinsicht schon ausgeschöpft wird. Es existieren auch keine landesweiten Auswertungen darüber, wie von den Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens Gebrauch gemacht wird.

Im Ergebnis läßt sich bisher allerdings feststellen, daß eine deutliche Mehrheit der Wählerinnen und Wähler (ca. 80 %) bei der Stimmabgabe kumuliert. Dabei werden die jeweils auf den vorderen Plätzen der Wahlvorschläge stehenden Personen bevorzugt. Im allgemeinen sind daher kaum nennenswerte Verschiebungen in der Reihenfolge der Gewählten im Vergleich zur Reihenfolge der Kandidaturen auf den Wahlvorschlägen eingetreten. Da allerdings die Platzierung auf den Wahlvorschlägen häufig dem Bekanntheitsgrad entspricht, läßt sich m.E. insoweit nicht zwingend belegen, daß die Platzierung allein entscheidend ist.

Es darf nicht außer Betracht gelassen werden, daß das Kumulieren und Panaschieren in Niedersachsen nur bei den Kommunalwahlen gilt und auch hier erst landesweit bei drei Wahlen Anwendung gefunden hat. Wegen des "Lerneffekts" kann erwartet werden, daß die Möglichkeiten zunehmend Anklang finden. Dabei dürfte die Entwicklung in städtischen Bereichen anders verlaufen als im ländlichen Raum, wo die Kandidatinnen und Kandidaten einen höheren persönlichen Bekanntheitsgrad haben. Spitzenkandidaten und Amtsträger scheinen einen gewissen Amtsbonus zu genießen. In kleineren Wahlgebieten dürfte eher die Möglichkeit

bestehen, diesen allgemeinen Trend zu ändern. Ohne daß insgesamt landesweit repräsentative Daten vorliegen, ist anhand einer Beispielsrechnung festgestellt worden, daß weit über 50 % der Stimmen auf Spitzenkandidaten entfallen, während die übrigen Kandidatinnen und Kandidaten nur zwischen 15 und 3 % der Stimmen erhalten haben.

Obwohl es auch hier an landesweiten Erfahrungswerten fehlt, ist zum Panaschieren festzustellen, daß diese Möglichkeit seltener genutzt wird und anhand ausgewerteter Einzelfälle nur etwas über 10 % liegt.

Wenn auch die Zahl der ungültigen Stimmzettel nicht angestiegen ist, so ist doch festzustellen, daß rd. 2 % der Wählerschaft nicht die Möglichkeit genutzt hat, das "Drei-Stimmen-Wahlrecht" auszuschöpfen, d.h., daß in dieser Größenordnung Stimmen verschenkt worden sind.

Veränderungen in der Reihenfolge der Bewerber zwischen den Listenplätzen und den erreichten Stimmzahlen sind bisher in Niedersachsen nur in geringem Umfang festgestellt worden. In den untersuchten Beispielfällen halten sich dabei Verbesserungen und Verschlechterungen in etwa die Waage.

Auswirkungen des Wahlsystems auf die Bereitschaft, sich als Kandidat aufstellen zu lassen, und auf die Entscheidung der Parteien und Wählergruppen, welche Kandidaten auf die Wahlliste kommen, sind in Niedersachsen bisher nicht festgestellt worden.

Soweit von den Möglichkeiten des Panaschierens Gebrauch gemacht worden ist, haben hier von kleinere Parteien und Splittergruppen profitiert, soweit sich nach den wenigen Auswertungen eine solche Aussage überhaupt treffen läßt.

Soweit Erfahrungswerte vorliegen, läßt sich auch kaum die Annahme belegen, daß die Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens die Wählbarkeitschancen für Frauen verbessern. Allerdings scheint es gewisse Ansätze insoweit zu geben, als Frauen von der Möglichkeit Gebrauch machen, Kandidatinnen und Kandidaten heraufzuwählen.

Gewisse Nachteile der geschilderten Besonderheiten des Wahlsystems ergeben sich für die Wahlorganisation insofern, als die Wahlvorbereitungen einen größeren Zeit- und Sachaufwand erfordern und sich das Fehlerrisiko erhöht. Die Ergebnisermittlung ist wegen des Drei-Stimmen-Wahlrechts und der Möglichkeit des Panaschierens und Kumulierens zeitauf-

wendiger und erfordert ein hohes Maß an Sorgfältigkeit beim Auszählen der einzelnen Stimmzettel, die im allgemeinen überdies auch recht großformatig sind.

Die Möglichkeiten, das Wahlverfahren des Kumulierens und Panaschierens zu vereinfachen, dürften begrenzt sein, da sie kaum ohne Preisgabe der Gestaltungsmöglichkeiten für die Wähler und Wählerinnen zu erreichen sein dürften.

3. Wahlbereiche

Die Anzahl der Wahlbereiche war verschiedentlich Gegenstand der politischen Diskussion. Teilweise wurde gefordert, die Höchstzahl der Wahlbereiche zu reduzieren, weil kleinere Parteien - insbesondere im ländlichen Raum - im Falle der Bildung vieler Wahlbereiche Schwierigkeiten hätten, für alle Wahlbereiche Kandidaten zu benennen. Hiergegen wurde aber auch geltend gemacht:

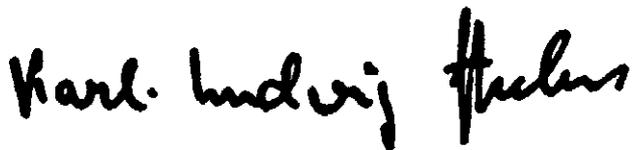
- Je größer die Wahlbereiche seien, um so weniger sei der Wähler in der Lage, die Bewerberinnen und Bewerber zu kennen,
- die Chancen der Bewerberinnen und Bewerber aus kleineren Orten könnten in großen Wahlbereichen wegen ihres dort geringen Bekanntheitsgrades beeinträchtigt sein,
- bei zu wenigen Wahlbereichen sei häufig ein Durchschneiden von Gemeinde- oder Ortsteilsgrenzen unvermeidlich, da die Wahlbereiche um nicht mehr als 25 % von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlbereiche abweichen sollen,
- bei einer zu geringen Zahl von Wahlbereichen sei der Gestaltungsspielraum der Gemeinden zu stark eingeengt, während sie bei einer höheren Zahl von Wahlbereichen in vielen Fällen eher in der Lage seien, eine auf die jeweiligen örtlichen Verhältnisse und Bedürfnisse abgestimmte Abgrenzung vorzunehmen.

4. Auszählmodus nach dem System d'Hondt und Hare/Niemeyer

Nach allgemeiner Erfahrung ist das Verfahren d'Hondt tendenziell für die größeren Parteien günstiger als für kleinere Parteien und Wählergruppen. Die stärkste Partei kann mehr Sitze erhalten, als ihrem prozentualen Stimmenanteil entspricht. Das System Hare/Niemeyer wird

demgegenüber tendenziell dem Erfolgswert der für die kleineren Gruppen abgegebenen Stimmen besser gerecht. Diesem Vorteil steht aber der Nachteil einer besonders bei den Kommunalwahlen ohne Geltung einer Sperrklausel bestehenden Gefahr der Parteienzersplitterung und einer Erschwerung der Mehrheitsbildung gegenüber. Die im Einzelfall in beiden Auszählverfahren gelegentlich auftretenden Disproportionalitäten müssen als unvermeidbar hingenommen werden, da eine vollkommene mathematische Gerechtigkeit nicht zu erreichen ist.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink that reads "Karl-Ludwig Strelen". The script is cursive and somewhat stylized, with the first letters of the first and last names being capitalized and prominent.

Karl-Ludwig Strelen

- Landeswahlleiter -