

Gesetzentwurf

Fraktion der CDU
Fraktion der FDP

Hannover, den 22.09.2010

Der Landtag wolle das folgende Gesetz beschließen:

**Gesetz
zur Änderung kommunalwahlrechtlicher Bestimmungen**

Artikel 1

Änderung des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes

Das Niedersächsische Kommunalwahlgesetz in der Fassung vom 24. Februar 2006 (Nds. GVBl. S. 91), geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 13. Mai 2009 (Nds. GVBl. S. 191), wird wie folgt geändert:

1. § 7 wird wie folgt geändert:

- a) In Absatz 2 wird die Zahl „19“ durch die Zahl „33“ ersetzt.
- b) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Wahlgebiete, in denen die Zahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter mindestens 34 und höchstens 39 beträgt, können in zwei Wahlbereiche eingeteilt werden.“

- c) In Absatz 4 erhält die Tabelle folgende Fassung:

„Zahl der zu wählenden Vertreterinnen und Vertreter	Mindestzahl der Wahlbereiche	Höchstzahl der Wahlbereiche
40 bis 41	2	3
42 bis 49	3	6
50 bis 59	4	8
mehr als 59	5	14“

2. § 11 Abs. 4 erhält folgende Fassung:

„(4) ¹Zur Sicherstellung der Wahldurchführung sind die Behörden des Landes sowie die der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts auf Ersuchen der Gemeinden und der Samtgemeinden verpflichtet, aus dem Kreis ihrer Bediensteten unter Angabe von Familienname, Vorname, Geburtsdatum und Anschrift zum Zweck der Berufung als Mitglieder der Wahlvorstände Personen zu benennen, die im Gebiet der ersuchenden Gemeinde oder der ersuchenden Samtgemeinde wohnen. ²Die ersuchte Stelle hat die betroffene Person über die übermittelten Daten und die Empfängerin zu benachrichtigen.“

3. In § 18 Abs. 1 Satz 3 wird die Verweisung „§ 35 Abs. 2 Nr. 1“ durch die Verweisung „§ 35 Abs. 2“ ersetzt.

4. § 19 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Eine wahlberechtigte Person, die im Wählerverzeichnis eingetragen ist, erhält auf Antrag einen Wahlschein.“
5. In § 21 Abs. 7 werden die Worte „Mitglied dieser Partei oder parteilos“ durch die Worte „nicht Mitglied einer anderen Partei“ ersetzt.
6. § 38 Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Der bisherige Wortlaut wird Satz 1.
 - b) Es wird der folgende Satz 2 angefügt:

„²Sind in einem Wahlgebiet mit mehreren Wahlbereichen die Voraussetzungen des Satzes 1 in einem Wahlbereich erfüllt, so sind Ersatzpersonen auch die nicht gewählten Bewerberinnen und Bewerber der Wahlvorschläge der Partei oder Wählergruppe in den übrigen Wahlbereichen.“
7. In § 44 Abs. 2 werden das Wort „ausgeschlossen“ durch die Worte „Mitglied einer anderen Partei geworden“ und die Worte „den Ausschluss“ durch die Worte „die Mitgliedschaft in einer anderen Partei“ ersetzt.
8. § 45 b wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 3 wird gestrichen.
 - b) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 3.
 - c) Im neuen Absatz 3 Satz 1 werden die Worte „und den Tag einer etwaigen Stichwahl“ gestrichen.
9. § 45 g Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) ¹Sind mehrere Wahlvorschläge zugelassen, so stellt der Wahlausschuss fest, welche Bewerberin oder welcher Bewerber gewählt ist. ²Gewählt ist, wer die meisten Stimmen erhalten hat. ³Bei Stimmengleichheit entscheidet das von der Wahlleitung zu ziehende Los.“
10. Im Dritten Teil werden in der Überschrift des Dritten Abschnitts das Wort „Stichwahl“ und das nachfolgende Komma gestrichen.
11. Die §§ 45 j bis 45 m werden gestrichen.
12. § 45 n Abs. 1 wird wie folgt geändert:
 - a) Satz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Am Ende der Nummer 3 werden das Komma gestrichen und das Wort „oder“ angefügt.
 - bb) Die Nummern 4 und 5 werden gestrichen.
 - cc) Die bisherige Nummer 6 wird Nummer 4.
 - b) In Satz 2 wird die Verweisung „Satz 1 Nrn. 2 bis 6“ durch die Verweisung „Satz 1 Nrn. 2 bis 4“ ersetzt.
13. § 47 Abs. 1 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„¹Die Vertretung oder die Einwohnervertretung beschließt nach der Bekanntmachung des Wahlergebnisses über den Wahleinspruch (Wahlprüfungsentscheidung).“

Artikel 2

Änderung der Niedersächsischen Kommunalwahlordnung

Die Niedersächsische Kommunalwahlordnung vom 5. Juli 2006 (Nds. GVBl. S. 280, 431), geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 13. Mai 2009 (Nds. GVBl. S. 191), wird wie folgt geändert:

1. § 4 Abs. 2 Satz 3 wird gestrichen.
2. § 6 Abs. 1 Satz 3 wird gestrichen.
3. § 10 Abs. 7 wird gestrichen.
4. § 15 Abs. 1 Satz 3 erhält folgende Fassung:

„³Außerdem enthält das Wählerverzeichnis je eine Spalte für Vermerke über die Stimmabgabe und für Bemerkungen.“
5. In § 18 werden die Absätze 3 und 4 gestrichen.
6. § 23 Abs. 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Die beantragende Person muss Familiennamen, Vornamen, Geburtsdatum und ihre Wohnanschrift (Straße, Hausnummer, Postleitzahl, Ort) angeben.“
7. § 24 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 7 Satz 1 erhält folgende Fassung:

„¹Der Wahlschein und die Briefwahlunterlagen werden der wahlberechtigten Person übersandt, ausgehändigt oder amtlich überbracht.“
 - b) Die Absätze 8 und 9 erhalten folgende Fassung:

„(8) ¹Holt die wahlberechtigte Person persönlich den Wahlschein und die Briefwahlunterlagen bei der Gemeinde, in Samtgemeinden bei der Samtgemeinde, ab, so soll ihr Gelegenheit gegeben werden, die Briefwahl an Ort und Stelle auszuüben. ²Es ist sicherzustellen, dass der Stimmzettel unbeobachtet gekennzeichnet und in den Stimmzettelumschlag gelegt werden kann. ³An eine andere als die wahlberechtigte Person dürfen Wahlschein und Briefwahlunterlagen nur ausgehändigt werden, wenn die Berechtigung zur Empfangnahme durch Vorlage einer schriftlichen Vollmacht nachgewiesen wird. ⁴§ 48 gilt entsprechend. ⁵Von der Vollmacht kann nur Gebrauch gemacht werden, wenn die bevollmächtigte Person nicht mehr als vier Wahlberechtigte vertritt; dies hat sie der Gemeinde, in Samtgemeinden der Samtgemeinde, vor der Empfangnahme der Unterlagen schriftlich zu versichern. ⁶Auf Verlangen hat sich die bevollmächtigte Person auszuweisen.

(9) ¹Verlorene Wahlscheine werden nicht ersetzt. ²Versichert eine wahlberechtigte Person glaubhaft, dass ihr der beantragte Wahlschein nicht zugegangen ist, kann ihr bis zum Tag vor der Wahl, 12.00 Uhr, ein neuer Wahlschein erteilt werden; § 26 gilt entsprechend.“
8. In § 40 Abs. 1 Satz 1 werden die Worte „für die erste Wahl“ und die Worte „und für die Stichwahl“ gestrichen.

9. § 41 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 3 erhält folgende Fassung:
- „(3) ¹Für die Direktwahl gilt Absatz 2 Nrn. 1, 4 bis 6 und 8 bis 10 entsprechend.
²Darüber hinaus ist in der Bekanntmachung darauf hinzuweisen, dass
1. der Stimmzettel die zugelassenen Wahlvorschläge enthält,
 2. jede wählende Person eine Stimme hat,
 3. die Stimme in der Weise abzugeben ist, dass durch Ankreuzen oder auf andere Weise eindeutig kenntlich ist, wem die Stimme gelten soll, oder im Fall des § 45 e Abs. 2 Satz 2 NKWG, ob mit ‚Ja‘ oder ‚Nein‘ gestimmt wird und
 4. die wählende Person, die einen Wahlschein besitzt, an der Wahl
 - a) durch Stimmabgabe in einem beliebigen Wahlbezirk des Wahlgebiets oder
 - b) durch Briefwahlteilnehmen kann.“
- b) Absatz 4 wird gestrichen.
- c) Die bisherigen Absätze 5 und 6 werden Absätze 4 und 5.
- d) Der neue Absatz 4 erhält folgende Fassung:
- „(4) Ist eine Direktwahl mit der Wahl der Vertreterinnen und Vertreter verbunden, so tritt an die Stelle der Hinweispflicht nach Absatz 3 Satz 2 Nr. 4 die Hinweispflicht nach Absatz 2 Nr. 7.“
10. § 47 Abs. 1 Satz 3 wird gestrichen.
11. § 68 wird wie folgt geändert:
- a) Absatz 1 Satz 2 erhält folgende Fassung:
- „²Der Wahlausschuss errechnet auf der Grundlage der Mitteilungen der Wahlleitungen das Ergebnis der Wahl und stellt fest:
1. wenn mehrere Wahlvorschläge zugelassen sind,
 - a) die Zahl der Wahlberechtigten,
 - b) die Zahl der Wählerinnen und Wähler,
 - c) die Zahl der gültigen und ungültigen Stimmzettel,
 - d) die Zahl der für die einzelnen Wahlvorschläge abgegebenen gültigen Stimmen und
 - e) die gewählte Person oder das Erfordernis einer neuen Direktwahl,
 2. wenn nur ein Wahlvorschlag zugelassen ist,
 - a) die Zahlen nach Nummer 1 Buchst. a bis c,
 - b) die Zahl der gültigen Ja-Stimmen und der gültigen Nein-Stimmen und
 - c) die gewählte Person oder das Erfordernis einer neuen Direktwahl.“
- b) Absatz 3 wird wie folgt geändert:
- aa) Satz 2 wird gestrichen.
- bb) Der bisherige Satz 3 wird Satz 2.
12. § 74 wird gestrichen.

13. § 75 Abs. 2 wird wie folgt geändert:
- a) In Satz 1 wird die Verweisung „§ 45 n Abs. 1 Satz 1 Nr. 6“ durch die Verweisung „§ 45 n Abs. 1 Satz 1 Nr. 4“ ersetzt.
 - b) Satz 2 wird wie folgt geändert:
 - aa) Am Ende der Nummer 2 werden das Komma gestrichen und das Wort „oder“ angefügt.
 - bb) In Nummer 3 werden die Worte „oder Abs. 2 Satz 5“ und am Ende das Wort „oder“ gestrichen.
 - cc) Nummer 4 wird gestrichen.

Artikel 3

Übergangsvorschriften

(1) Für Direktwahlen, die vor dem Tag der allgemeinen Neuwahlen für die Wahlperiode ab dem 1. November 2011 stattfinden, bleiben die am Tag vor dem Inkrafttreten der Artikel 1 und 2 dieses Gesetzes geltenden Vorschriften maßgeblich.

(2) Die Wahl einer Nachfolgerin oder eines Nachfolgers für eine Bürgermeisterin oder einen Bürgermeister sowie eine Landrätin oder einen Landrat, die oder der nach dem 31. Oktober 2011 das 68. Lebensjahr vollendet, findet abweichend von § 61 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 der Niedersächsischen Gemeindeordnung und § 55 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 der Niedersächsischen Landkreisordnung nicht statt.

(3) Bei den am Tag der allgemeinen Neuwahlen für die Wahlperiode ab dem 1. November 2011 stattfindenden Hauptwahlen (§ 2 Abs. 9 des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes) ist bei der Berechnung der Fristen nach § 34 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und § 35 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 der Niedersächsischen Gemeindeordnung, § 29 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und § 30 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 der Niedersächsischen Landkreisordnung sowie § 37 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und § 38 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Region Hannover der Tag der Wohnsitz- oder Aufenthaltsnahme in die Frist einzubeziehen.

(4) Artikel 1 Nr. 6 findet erst für die Feststellung der Ersatzpersonen für die Wahlperiode ab dem 1. November 2011 Anwendung.

Artikel 4

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

- (1) Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.
- (2) Artikel 3 tritt mit Ablauf des 31. Oktober 2011 außer Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Anlass und Ziele des Gesetzentwurfs

Der Wahlmodus für die Wahl der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister, der Samtgemeindebürgermeisterinnen und Samtgemeindebürgermeister, der Landrätinnen und Landräte sowie der Regionspräsidentin oder des Regionspräsidenten wird dahin gehend geändert, dass die Stichwahl wegfällt. Bisher ist bei der Direktwahl gewählt, wer mehr als die Hälfte der gültigen Stimmen erhalten hat (absolute Mehrheit). Wird diese Voraussetzung von keiner Bewerberin oder keinem Bewerber

erfüllt, so findet nach geltendem Recht zwei Wochen später eine Stichwahl zwischen den beiden Personen statt, die bei der ersten Wahl die meisten Stimmen erhalten haben. Zukünftig ist die Bewerberin oder der Bewerber mit der höchsten Stimmenzahl gewählt, auch wenn diese Zahl weniger als die Hälfte der gültigen Stimmen beträgt.

Die Erfahrungen der vergangenen Jahre haben gezeigt, dass die Akzeptanz der Stichwahlen bei den Wahlberechtigten nicht besonders ausgeprägt ist und der zusätzliche Wahlgang nicht zu mehr Partizipation führt. So liegt die Wahlbeteiligung bei den Stichwahlen regelmäßig um 10 bis 15 % niedriger als beim ersten Wahlgang.

Der Wegfall der Stichwahl als zusätzlicher Wahlgang führt durch die Bündelung der Wahlentscheidung auf einen einzigen Wahltermin und die hierdurch bedingte höhere Wahlbeteiligung zu einer breiteren demokratischen Legitimation der gewählten Bewerberinnen und Bewerber und spart den Kommunen zugleich Kosten. Durch die regelmäßig deutlich geringere Wahlbeteiligung bei der Stichwahl erhält die gewählte Person bisher häufig weniger Stimmen, als diejenige Person, die im ersten Wahlgang die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnte. Insofern bieten Stichwahlen bei genauerer Betrachtung keine Gewähr dafür, die demokratische Legitimation der Gewählten zu erhöhen.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Wegfall der Stichwahl bei Direktwahlen bestehen nicht. Für die demokratische Legitimation der gewählten Person ist die Wahl mit absoluter Mehrheit der abgegebenen Stimmen, wie sie durch die Stichwahl gesichert wird, nicht zwingend erforderlich.

Die Gesetzesänderungen bezwecken im Übrigen eine Harmonisierung mit den bundeswahlrechtlichen Regelungen, die im Jahr 2008 in einigen Bereichen fortentwickelt worden sind. Die wegen des Wegfalls der Stichwahl bedingten Änderungen des Niedersächsischen Kommunalwahlrechts sollen dazu genutzt werden, die bundeswahlrechtlichen Neuerungen, die sich bei der Europawahl und der Bundestagswahl im Jahr 2009 bewährt haben, auch in das Niedersächsische Kommunalwahlrecht zu übernehmen, um Irritationen bei der Wählerschaft und den ehrenamtlich Tätigen in der Wahlorganisation bei den Kommunalwahlen im Jahr 2011 zu vermeiden. Insbesondere mit der Vereinfachung der Verfahren zur Erteilung von Wahlscheinen und zur Aushändigung von Wahlscheinen mit Briefwahlunterlagen an andere als die Wahlberechtigten sind im Bundeswahlrecht erhebliche Erleichterungen für die Wahlberechtigten geschaffen worden. Eine Anwendung der für das niedersächsische Kommunalwahlrecht derzeit noch geltenden restriktiveren Verfahren zu den nächsten Kommunalwahlen in Niedersachsen sollte im Interesse der Wahlberechtigten und der Wahlbehörden vermieden werden. Die unterschiedliche Handhabung zwischen den Wahlarten wäre weder bürgerfreundlich noch den Wahlberechtigten gegenüber überzeugend zu vermitteln.

Daher sollen aus dem Bundeswahlrecht auch die Regelungen zur Vermeidung unzureichender Wahlscheinanträge, zur Parteizugehörigkeit von Parteibewerbern auf Wahlvorschlägen sowie eine Klarstellung für die Fristenberechnung zur Wahlberechtigung übernommen werden.

Außerdem sollen bei dieser Gelegenheit die Regelungen über die Wahlbereichseinteilungen geändert werden und eine Ergänzung zur Frage der Feststellung von Ersatzpersonen bei wahlbereichsübergreifendem Nachrücken vorgenommen werden, um die Rechte kleinerer Parteien und Wählergruppen zu stärken und der hierzu inzwischen vorliegenden Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte Rechnung zu tragen.

II. Umweltauswirkungen und Auswirkungen auf schwerbehinderte Menschen

Der Gesetzentwurf hat solche Auswirkungen nicht.

III. Auswirkungen auf die Verwirklichung der Gleichstellung von Frauen und Männern und auf Familien.

Der Gesetzentwurf hat solche Auswirkungen nicht.

IV. Voraussichtliche Kosten und haushaltmäßige Auswirkungen

Aufgrund des Gesetzes entstehen weder Kosten noch haushaltmäßige Mindereinnahmen. Der Wegfall der Stichwahlen kann zu einer Kostenreduzierung bei den Kommunen in nicht bezifferbarer Höhe führen.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes):

Zu 1 (§ 7 Abs. 2 bis 4 NKWG):

Aus Gründen der Wahlvereinfachung werden die Vorgaben zur Bildung von Wahlbereichen für die Wahl der Vertreterinnen und Vertreter geändert und die Anzahl der zu bildenden Wahlbereiche insgesamt reduziert. Danach bildet das Wahlgebiet künftig in Kommunen mit bis zu 20 000 Einwohnerinnen und Einwohnern einen einheitlichen Wahlbereich (Absatz 2).

Bisher sind alle Kommunen mit 32 und mehr Vertreterinnen und Vertretern (mehr als 15 000 Einwohnerinnen und Einwohnern) verpflichtet, ihr Wahlgebiet in mehrere Wahlbereiche aufzuteilen. Künftig können Kommunen mit 34 bis 39 Vertreterinnen und Vertretern (bis zu 40 000 Einwohnerinnen und Einwohnern) selbst entscheiden, ob das Wahlgebiet in zwei Wahlbereiche eingeteilt wird (Absatz 3).

Die Verpflichtung zur Wahlbereichsbildung trifft künftig erst Kommunen mit mehr als 39 zu wählenden Vertreterinnen und Vertretern (Absatz 4). Da das niedersächsische Kommunalwahlsystem ein starkes personenbezogenes Element enthält und es deshalb unabdingbar ist, dass alle Bewerberinnen und Bewerber mit ihren persönlichen Daten auf dem Stimmzettel aufgeführt werden, wird spätestens ab dieser Größenordnung eine zwingende Wahlbereichseinteilung im Interesse der Größe und Übersichtlichkeit der Stimmzettel und damit für eine ordnungsgemäße Wahldurchführung als unentbehrlich angesehen.

Zu 2 (§ 11 Abs. 4 NKWG):

Die Änderung entspricht der bundes- und europawahlrechtlichen Regelung. Mit Beschluss vom 13. April 2010 hat die Landesregierung zur Verwaltungsvereinfachung bei den Gemeindebehörden und den Personalstellen des Landes die Aufgabe der Benennung der Bediensteten der niedersächsischen Landesbehörden und der der Aufsicht des Landes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts für die Bundestags- und Europawahlen auf die Bezüge zahlende Stelle des Landes übertragen. Dadurch wird vermieden, dass vor einer Bundestags- und Europawahl jede einzelne Behörde des Landes die Daten ihrer Bediensteten auf Anfrage den Gemeindebehörden übermittelt.

Für die Kommunalwahlen ist ein entsprechender Beschluss bisher nicht gefasst worden, weil im Kommunalwahlrecht nach der bisherigen Rechtslage vor der Benennung durch die jeweilige Behörde eine Geeignetheitsprüfung erfolgen muss, die zentral nicht erfolgen kann. Da die Prüfung, ob eine Person für die Benennung als Wahlhelfer geeignet ist, ohnehin vor einer Berufung durch die jeweils zuständige Gemeinde durchgeführt werden muss, handelt es sich bei der Verpflichtung zur Geeignetheitsprüfung in § 11 Abs. 4 um einen unnötigen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, der entfallen kann. Dadurch wird der Landesregierung auch ermöglicht, ihren o. g. Beschluss auf die Kommunalwahlen in Niedersachsen zu erweitern.

Zu 3 (§ 18 Abs. 1 Satz 3 NKWG):

Redaktionelle Anpassung an die mit Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Meldegesetzes vom 12. Oktober 2006 (Nds. GVBl. S. 444) geänderte Fassung des § 35 Abs. 2 des Niedersächsischen Meldegesetzes (NMG). In der seit 18. Oktober 2006 geltenden Neufassung des § 35 Abs. 2 NMG sind die Nummern 1 bis 3 entfallen.

Zu 4 (§ 19 Abs. 1 NKWG):

Die Änderung soll die Erteilung eines Wahlscheines auf Antrag ohne die Angabe und Glaubhaftmachung von Hinderungsgründen möglich machen. Dies entspricht der aktuellen Rechtslage im Bundeswahlgesetz und Europawahlgesetz (geändert durch Artikel 1 und 2 des Gesetzes vom 17. März 2008 [BGBl. I S. 394]).

Nach der bisherigen Rechtslage muss im niedersächsischen Kommunalwahlrecht eine in ein Wählerverzeichnis eingetragene Person bei der Beantragung von Briefwahlunterlagen glaubhaft machen, dass sie sich entweder während der Wahlzeit aus wichtigem Grund außerhalb ihres Wahlbezirks aufhält, in einen anderen Wahlbezirk verzogen ist oder aus beruflichen Gründen oder infolge Krankheit, hohen Alters, einer körperlichen Beeinträchtigung oder ihres sonstigen körperlichen Zustands den Wahlraum nicht oder nur unter nicht zumutbaren Schwierigkeiten aufsuchen kann. Da es sich bei der Kommunalwahl um ein „Massengeschäft“ der Kommunen handelt, das in kurzer Zeit zu einem feststehenden Zeitpunkt abgeschlossen sein muss, ist eine Überprüfung der Antragsgründe mit einem vertretbaren Aufwand nicht leistbar, sodass es sich bei der Angabe und Glaubhaftmachung von Hinderungsgründen letztlich um ein bürokratisches Erfordernis handelt, auf das künftig auch bei den Kommunalwahlen in Niedersachsen verzichtet werden soll.

Verfassungsrechtliche Bedenken gegen den Verzicht auf die Angabe von Gründen und deren Glaubhaftmachung haben bei der Änderung des Bundes- und Europawahlrechts nicht bestanden. Vielmehr trägt der Verzicht dem Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl in erhöhtem Maße Rechnung, weil damit die Teilnahme an der Wahl auch denjenigen Wählern ermöglicht wird, die sich bisher mangels ausreichender Gründe gehindert sahen, einen Wahlschein zu beantragen. Die Vereinfachung liegt daher auch im Interesse einer umfassenden Wahlbeteiligung.

Zu 5 (§ 21 Abs. 7 NKWG):

Die Mitgliedschaft einer Bewerberin oder eines Bewerbers in mehreren Parteien ist nach der Rechtsprechung zumindest dann nicht zulässig, wenn diese Parteien in Niedersachsen miteinander konkurrieren. Ob diese Voraussetzungen gegeben sind, müssen die kommunalen Wahlausschüsse im Einzelfall entscheiden. Mit der Änderung, die den Neuregelungen in § 21 Abs. 1 des Bundeswahlgesetzes und § 10 Abs. 1 des Europawahlgesetzes entspricht, soll sichergestellt werden, dass bei der Aufstellung von Wahlvorschlägen nicht solche Bewerberinnen oder Bewerber berücksichtigt werden, die Mitglied einer anderen Partei sind. Zwar wurde eine solche Änderung bei den Beratungen zum Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes vom 31. Januar 2006 zunächst unter Hinweis auf die Rechtsprechung für entbehrlich angesehen (s. auch Schriftlicher Bericht zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes vom 9. März 2007, zu Artikel 1 Nr. 24 Buchst. c [zu § 21 Abs. 4], LT-Drs. 15/3647). Im Bundes- und Europawahlrecht ist seit 2008 mit der präzisen Regelung zu parteifremden Bewerberinnen und Bewerbern Rechtsklarheit für Parteien und Landeswahlausschüsse geschaffen worden, damit die Entscheidung nicht den Landeswahlausschüssen überlassen bleibt, zumal es auf Grund von deren Weisungsunabhängigkeit zu divergierenden Entscheidungen bei gleichen Sachverhalt kommen könnte. Die Präzisierung soll jetzt auch in das Niedersächsische Kommunalwahlgesetz übernommen werden, damit nicht die kommunalen Wahlausschüsse die Entscheidungen treffen müssen, ob im Einzelfall eine Konkurrenz der betreffenden Parteien gegeben ist.

Zu 6 (§ 38 Abs. 1 NKWG):

Die Änderung soll die Rechte kleinerer Parteien und Wählergruppen stärken. Bisher sind Ersatzpersonen in einem Wahlgebiet mit mehreren Wahlbereichen nur die Bewerberinnen und Bewerber aus den Wahlbereichen, in denen der Wahlvorschlag ihrer Partei oder Wählergruppe mindestens einen Sitz erlangt hat. Die nicht gewählten Bewerberinnen und Bewerber aus den übrigen Wahlbereichen, in denen auf den Wahlvorschlag kein Sitz entfallen ist, sind somit keine Ersatzpersonen (so auch die bisherige Kommentierung Thiele/Schiefel zum NKWG) und können später bei Freiwerden eines Sitzes nicht wahlbereichsübergreifend nachrücken. Dies haben das VG Braunschweig und das VG Lüneburg als einen Verstoß gegen die Gleichheit der Wahl angesehen, weil die Stimmen für die kleineren Parteien einen geringeren Erfolgswert hätten, wenn die mit diesen Stimmen erreichten Sitze nicht nachbesetzt werden könnten und somit verloren gingen. Denn kleinere Parteien oder Wählergruppen hätten aus personellen Gründen häufig nicht die Möglichkeit, für jeden

Wahlbereich in einem Wahlgebiet Wahlvorschläge mit mehreren Kandidaten aufzustellen, sodass sie im Falle des Ausschlusses des wahlbereichsübergreifenden Sitzübergangs gegenüber größeren Parteien deutlich benachteiligt wären (VG Braunschweig v. 18.07.2007 - 1 A 357/06 und VG Lüneburg v. 14.11.2007 - 5 A 252/06).

Die Ergänzung in § 38 Abs. 1 führt künftig dazu, dass alle nicht gewählten Bewerberinnen und Bewerber in sämtlichen Wahlbereichen die Ersatzpersonen aller Wahlvorschläge einer Partei oder einer Wählergruppe sind, die in dem Wahlgebiet mindestens einen Sitz erlangt hat.

Zu 7 (§ 44 Abs. 2 NKWG):

Infolge der Änderung in Nummer 5, dass auf dem Wahlvorschlag einer Partei nicht Mitglieder einer anderen Partei kandidieren können, wird Absatz 2 ergänzt. Mitglieder einer anderen als der den Wahlvorschlag tragenden Partei sind auch von einem Sitzübergang ausgeschlossen. Die nachträgliche Mitgliedschaft in einer anderen Partei, auch wenn es eine Doppelmitgliedschaft ist, wird wie ein Parteiaustritt behandelt und in der Rechtsfolge gleichgestellt. Wenn eine Kandidatur auf Grund der Mitgliedschaft in einer anderen Partei nicht möglich ist, muss dies konsequenterweise auch für den Sitzübergang gelten. Dies entspricht auch der bundesrechtlichen Regelung in § 48 Abs. 1 Satz 3 des Bundeswahlgesetzes.

Das Tatbestandsmerkmal „Ausscheiden“ erfasst allgemein die objektive Beendigung der Parteimitgliedschaft, gleichgültig, ob dies mit oder ohne bzw. gegen den Willen des Betroffenen erfolgt. Mit dem Begriff „Ausscheiden“ ist also auch der Parteiausschluss bereits erfasst, sodass zur besseren Lesbarkeit der Vorschrift das zusätzliche Merkmal des Parteiausschlusses gestrichen werden kann.

Zu 8 bis 13 (§§ 45b, 45g, 45j bis 45n und 47 NKWG):

Nach § 45 g Abs. 2 (s. Nummer 9) ist künftig entsprechend der landeswahlrechtlichen Regelung für die Bewerberinnen und Bewerber in den Wahlkreisen gewählt, wer bei der Direktwahl in einem Wahlgang die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Bei Stimmengleichheit entscheidet das Los. Die Stichwahl entfällt; alle Regelungen über die Stichwahl werden aufgehoben.

Eine Verbandsanhörung zum Wegfall der Stichwahl in Niedersachsen hat zum Gesetzentwurf zur Zusammenfassung und Modernisierung des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts (LT-Drs. 16/2510 vom 1. Juni 2010) stattgefunden.

Im Gegensatz zum NSGB, der die Abschaffung der Stichwahl begrüßt, fordert der NLT nachdrücklich eine Beibehaltung der Stichwahl, weil nach seiner Auffassung eine bloße relative Mehrheit bedeute, dass die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen gegen den letztlich gewählten Bewerber gestimmt habe und ein Wegfall der Stichwahl dem bedeutenden Amt der kommunalen Spitzenbeamten nicht gerecht werde. Die Direktwahl dürfe nicht zu einem Lotteriespiel werden, in dem ein Kandidat bei einer Vielzahl von Bewerbern mit 15 % der abgegebenen Stimmen gewählt sei.

Auch der NST lehnt die Abschaffung der Stichwahl ab, da sie die demokratische Legitimation stärke.

Der Forderung von NLT und NST nach Beibehaltung der Stichwahl wird nicht gefolgt, da die Stichwahl für eine hinreichende demokratische Legitimation der Hauptverwaltungsbeamten nicht zwingend notwendig ist. Dem verfassungsrechtlichen Erfordernis demokratischer Legitimation von Staatsgewalt würde auch durch ein System relativer Mehrheitswahl, wie es durch den Wegfall der Stichwahl entstünde, Rechnung getragen. Auch ein mit einfacher Mehrheit in einem einzigen Wahlgang gewählter Bewerber ist demokratisch ausreichend legitimiert.

Es ist im Übrigen davon auszugehen, dass die große Mehrheit der zukünftig durch Direktwahl Gewählten auch ohne einen Stichwahlgang die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen kann. So wurden die Wahlsieger in etwa drei Viertel der 2006 durchgeführten Direktwahlen bereits im ersten Wahlgang und damit auch ohne Stichwahl bereits mit absoluter Mehrheit gewählt.

Hinzu kommt, dass die Wahlbeteiligung bei Stichwahlen regelmäßig um 10 % bis 15 % niedriger als beim ersten Wahlgang liegt. So lag die Wahlbeteiligung bei den Direktwahlen am Tag der allgemeinen Kommunalwahlen 2006 in Niedersachsen bei ca. 51 %, während sie bei den anschließenden Stichwahlen auf 36 % zurück ging. Durch die Abkoppelung der Direktwahlen von den allgemeinen

Kommunalwahlen aufgrund der Verlängerung der Amtszeiten der Hauptverwaltungsbeamten dürfte die Wahlbeteiligung bei Direktwahlen einschließlich der Stichwahlen zukünftig noch weiter absinken. Abgesehen davon, dass die Akzeptanz der verfassungsrechtlich nicht erforderlichen Stichwahlen bei den Wählerinnen und Wählern also offenbar ohnehin nicht sehr ausgeprägt ist, bietet die Durchführung einer Stichwahl auch keine Gewähr für eine stärkere demokratische Legitimation des obsiegenden Bewerbers. Bei im Vergleich zum ersten Wahlgang sinkender Wahlbeteiligung führt die Stichwahl zum Teil sogar zu einem gegenteiligen Ergebnis. So hat die im Vergleich zum ersten Wahlgang zurückgehende Wahlbeteiligung bei den Stichwahlen im Jahr 2006 dazu geführt, dass bei 35 % der durchgeführten Stichwahlen der Sieger der Stichwahl - trotz der bei nur zwei zur Wahl stehenden Bewerbern zwangsläufigen absoluten Mehrheit der abgegeben Stimmen - absolut weniger Stimmen erhalten hat als der Bewerber, der bei der Direktwahl im ersten Wahlgang die meisten Stimmen auf sich vereinigen konnte. Bei 7 % der durchgeführten Stichwahlen erhielt der Gewinner absolut sogar weniger Stimmen als der Zweitplatzierte im ersten Wahlgang. Weil die Stichwahl unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation des gewählten Bewerbers nicht notwendig ist und bei geringerer Wahlbeteiligung im Vergleich zum ersten Wahlgang zum Teil sogar zu gegenteiligen Effekten führt, soll die Stichwahl in Niedersachsen künftig entfallen.

Zu Artikel 2 (Änderung der Niedersächsischen Kommunalwahlordnung):

Zu 1 bis 5 und 8 bis 13 (§§ 4, 6, 10, 15, 18, 40, 41, 47, 68, 74 und 75 NKWO):

Mit Wegfall der Stichwahl sind die besonderen Regelungen für einen zweiten Wahlgang bei der Direktwahl entbehrlich und können aufgehoben werden.

Zu 6 (§ 23 Abs. 2 NKWO):

Folgeänderung zur Abschaffung der Antragsgründe für die Briefwahl in § 19 Abs. 1 NKWG und Harmonisierung mit dem Bundes- und Europawahlrecht. Die Einführung von Mindestangaben für einen Antrag auf Erteilung eines Wahlscheins dient der Vermeidung unzureichender Wahlscheinanträge. Diese Angaben werden auch im Vordruck für einen Wahlscheinantrag auf der Rückseite der Wahlbenachrichtigungskarte nach dem Muster der Anlage 2 (zu § 18 Abs. 2) verlangt; die Verwendung dieses Vordrucks ist aber nicht erforderlich, weil die Schriftform auch ohne Formular durch Telegramm, Fernschreiben, Telefax, E-Mail oder durch sonstige dokumentierbare elektronische Übermittlung als gewahrt gilt (§ 23 Abs. 1 Satz 2).

Die Möglichkeit der Beantragung von Wahlscheinen durch E-Mail oder durch Absenden von im Internet bereitgestellten und ausgefüllten Formularen wird bei Wahlen zunehmend angenommen und bringt den Gemeinden gegenüber anderen formlos gestellten Anträgen Arbeitserleichterungen. Unzureichende Angaben zur Identifizierung der Wahlberechtigten verursachen allerdings einen hohen Verwaltungsaufwand, insbesondere bei E-Mails, deren Absender nicht eindeutig zuzuordnen sind. Mit der Festlegung bestimmter Identifizierungsmerkmale kann die Zahl der Wahlscheinanträge mit ausreichenden Angaben zur Identität des Antragstellers erhöht und der Aufwand für Rückfragen reduziert werden.

Zu 7:

Zu den Buchstaben a und b (§ 24 Abs. 7 und 8 NKWO):

Die Aushändigung von Wahlschein und Briefwahlunterlagen an eine andere als die wahlberechtigte Person soll an das Bundes- und Europawahlrecht angepasst und damit künftig erleichtert werden, indem auf die Erfordernisse der plötzlichen Erkrankung und der Unmöglichkeit einer rechtzeitigen postalischen Übersendung oder amtlichen Überbringung der Briefwahlunterlagen verzichtet wird. Insbesondere bei Ehegatten, die neben ihren eigenen Briefwahlunterlagen die ihres Ehepartners abholen wollten, gab es bei früheren Wahlen teilweise kein Verständnis für die restriktive Regelung zur Aushändigung von Briefwahlunterlagen. Für eine möglichst bürgerfreundliche Gestaltung des Verfahrens soll künftig - wie im geänderten Bundes- und Europawahlrecht - eine schriftliche Empfangsvollmacht genügen; diese wird aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit weiterhin für erforderlich gehalten.

Um theoretisch denkbare Briefwahlmissbräuche und „Massenvollmachten“ zu verhindern, wird allerdings geregelt, dass die bevollmächtigte Person nicht mehr als vier Wahlberechtigte vertreten

darf. Dies muss sie gegenüber der Gemeindebehörde vor Empfangnahme der Unterlagen schriftlich versichern.

Noch zu Buchstabe b (§ 24 Abs. 9 NKWO):

Übernahme der bundes- und europawahlrechtlichen Regelung zur Erteilung von neuen Wahlscheinen in den Fällen, in denen eine wahlberechtigte Person glaubhaft versichert, den beantragten Wahlschein nicht erhalten zu haben.

Bisher sind verlorene oder nicht rechtzeitig zugegangene Wahlscheine und Briefwahlunterlagen für die Kommunalwahlen in Niedersachsen ausnahmslos nicht ersetzt worden, weil das mit der Versendung von Briefwahlunterlagen verbundene Transportrisiko nicht zu Lasten der für die Wahlorganisation zuständigen Stellen geht, sondern grundsätzlich bei denjenigen wählenden Personen liegt, die von der Möglichkeit der Briefwahl Gebrauch machen.

Dies kann zu unbefriedigenden Ergebnissen und letztlich zu einer (ungerechtfertigten) Vorenthaltung des Wahlrechts in den Fällen führen, in denen Briefwahlunterlagen tatsächlich nicht zugestellt worden sind und dies glaubhaft versichert wird (z. B. Verlust auf dem Postweg aufgrund von erwie-senen Unregelmäßigkeiten beim Postzustelldienst, Entwenden aus dem Briefkasten). Im Hinblick auf die fundamentale Bedeutung des Wahlrechts soll den Gemeinden künftig auch bei den Kommunalwahlen die Möglichkeit eingeräumt werden, im Fall einer glaubhaft versicherten Nichtzustellung von Briefwahlunterlagen einen Ersatzwahlschein mit den zugehörigen übrigen Briefwahlunter-lagen (§ 24 Abs. 3) zu erteilen.

Durch die Bezugnahme auf § 26 werden Regelungen zur Sicherung gegen Missbrauch getroffen, indem die Gemeinde die Ungültigkeit des ursprünglich erteilten Wahlscheins feststellt und diese Feststellung im Verzeichnis der ungültigen Wahlscheine (§ 26 Abs. 2) einträgt; bei der späteren Ermittlung des Wahlergebnisses würde der ungültige Wahlbrief mit Inhalt ausgesondert werden (§ 60 Abs. 3 Satz 2 und § 61 Abs. 2 Satz 2).

Zu Artikel 3 (Übergangsvorschriften):

Zu Absatz 1:

Direktwahlen, die am Tag der nächsten allgemeinen Kommunalwahlen für die Wahlperiode der Ver-tretungen ab 1. November 2011 stattfinden, werden zum ersten Mal ohne eine eventuelle Stichwahl und damit bereits im ersten Wahlgang entschieden.

Für eine vereinzelte Direktwahl, die noch vor diesem Zeitpunkt durchgeführt wird, bleibt es zunächst noch bei der Durchführung der Direktwahl nach den bisherigen Vorschriften, d. h., dass im Einzelfall gegebenenfalls auch noch eine Stichwahl erforderlich werden könnte. Mit der Übergangsregelung soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Wahlvorschlagsträger und Wahlorganisa-tionen bereits mit den Vorbereitungen für eine Direktwahl begonnen haben und hierbei nach den bisher geltenden Regelungen auch das eventuelle Erfordernis einer Stichwahl zu berücksichtigen hatten bzw. haben.

Zu Absatz 2:

Die Vorschrift ist erforderlich, damit unter Geltung der NGO und NLO keine Wahlen von Nachfolge-rinnen und Nachfolgern von Bürgermeisterinnen oder Bürgermeistern sowie Landrätinnen und Landräten wegen Erreichens der Altersgrenze nach dem 1. November 2011 mehr eingeleitet wer-den, für die nach Inkrafttreten des NKomVG am 1. November 2011 keine Altersgrenze mehr gilt.

Zu Absatz 3:

Im Kommunalwahlrecht kommt es bei der Berechnung der Dreimonatsfrist für die Wahlberechtigung in der Praxis immer wieder zu Schwierigkeiten. Für die Frage, wer materiell wahlberechtigt ist, wird im Bundes- und Europawahlrecht der Tag der Wohnungs- oder Aufenthaltsnahme in die Frist einbezogen (§ 12 Abs. 5 BWG). Nach der allgemeinen Fristenregelung des § 187 Abs. 1 BGB darf dieser Tag aber im Niedersächsischen Kommunalwahlrecht nicht mitgerechnet werden. Um künftige Irritationen und Auslegungsschwierigkeiten bei der Gesetzesanwendung zu vermeiden, ist vorgesehen, die Regelung des § 12 Abs. 5 des Bundeswahlgesetzes auch für das Kommunalwahlrecht in Niedersachsen in das künftige Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) zu übernehmen. Da das NKomVG erst zum Beginn der nächsten Kommunalwahlperiode in Kraft treten soll, ist die Übergangsregelung erforderlich, damit die künftigen Regelungen im NKomVG zur Berechnung der für die Frage der Wahlberechtigung und der Wählbarkeit maßgebliche Drei- bzw. Sechsmonatsfrist (Wohnsitzdauer) bereits bei den allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2011 angewendet werden.

Zu Absatz 4:

Nach Artikel 1 Nr. 6 sind Ersatzpersonen in Wahlgebieten mit mehreren Wahlbereichen künftig auch diejenigen nicht gewählten Bewerberinnen und Bewerber der Wahlvorschläge der Parteien oder Wählergruppen in allen Wahlbereichen eines Wahlgebiets, wenn auf deren Wahlvorschlag in einem Wahlbereich mindestens ein Sitz entfällt. Da für die laufende Wahlperiode die Ersatzpersonen und deren Reihenfolge bereits nach der Kommunalwahl im September 2006 von den Wahlausschüssen nach der geltenden Rechtslage festgestellt worden sind, soll es aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit auch für die letzten Monate der laufenden Wahlperiode bei diesen Feststellungen bleiben und die Neuregelung erstmalig bei der Wahl für die Wahlperiode ab dem 1. November 2011 Anwendung finden.

Zu Artikel 4 (Inkrafttreten/Außerkräfttreten):

Zu Absatz 1:

Das Gesetz soll am Tag nach der Verkündung in Kraft treten, damit die neuen Regelungen bereits für die Vorbereitungen zu den nächsten allgemeinen Kommunalwahlen für die Wahlperiode der Vertretungen ab 1. November 2011 Anwendung finden und die Direktwahlen, die zeitgleich an diesem Tag stattfinden sollen, nach den neuen Vorschriften, d. h. ohne eventuelle Stichwahlen, vorbereitet und durchgeführt werden können.

Zu Absatz 2:

Artikel 3, der wahlrechtliche Übergangsvorschriften für den Zeitraum bis zum voraussichtlichen Inkrafttreten des neuen Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes zum 1. November 2011 enthält, kann mit Ablauf des 31. Oktober 2011 bereits wieder entfallen.

Für die Fraktion der CDU
Dirk Toepffer
Stellv. Fraktionsvorsitzender

Für die Fraktion der FDP
Christian Dürr
Fraktionsvorsitzender