

Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort der Landesregierung

Anfrage der Abgeordneten Belit Onay, Eva Viehoff, Dragos Panescu, Stefan Wenzel, Christian Meyer, Meta Janssen-Kucz, Imke Byl, Helge Limburg, Julia Willie Hamburg und Miriam Staudte (Bündnis 90/Die Grünen)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport namens der Landesregierung

Kleine Kommunalfraktionen - Wie viele stehen nach den Plänen der Landesregierung vor dem Aus?

Anfrage der Abgeordneten Belit Onay, Eva Viehoff, Dragos Panescu, Stefan Wenzel, Christian Wenzel, Meta Janssen-Kucz, Imke Byl, Helge Limburg, Julia Willie Hamburg und Miriam Staudte (Bündnis 90/Die Grünen), eingegangen am 18.12.2017 - Drs. 18/95
an die Staatskanzlei übersandt am 21.12.2017

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport namens der Landesregierung vom 23.01.2018,

gezeichnet

Boris Pistorius

Vorbemerkung der Abgeordneten

Das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) gilt als das „Grundgesetz“ der niedersächsischen Städte, Landkreise und Gemeinden sowie der Region Hannover und ist die Rechtsgrundlage für den Aufbau der kommunalen Strukturen in Niedersachsen. Darin enthalten sind die wesentlichen Rechte und Pflichten der 2016 bei der Kommunalwahl gewählten 17 822 Ratsmitglieder und der Kreistags- und Regionsabgeordneten, die sich in 943 Gemeinden, 36 Landkreisen und der Region Hannover ehrenamtlich in die Politik einbringen. Ebenfalls wird im NKomVG die Größe der jeweiligen kommunalen Vertretung festgelegt. Diese beträgt in Abhängigkeit der Einwohnerzahl und Art der Gebietskörperschaft zwischen 6 und maximal 70 Abgeordnete. Einzig die Regionsversammlung Hannover stellt mit bis zu 84 Abgeordneten eine Ausnahme dar.

§ 57 des NKomVG befasst sich mit Fraktionen und Gruppen und bringt zum Ausdruck, dass diese bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Vertretung, im Hauptausschuss und in den Ausschüssen zentral mitwirken. In diesem Paragraphen ist festgelegt, dass zwei oder mehr Abgeordnete einer kommunalen Vertretung sich zu einer Fraktion oder Gruppe zusammenschließen können.

Die neue Landesregierung von SPD und CDU hat in ihrem Koalitionsvertrag für die 18. Wahlperiode des Landtages im Unterkapitel Landesentwicklung und Kommunen auf Seite 124, Randnummer 3188 f. vereinbart: „Die Mindestgröße von Fraktionen in den kommunalen Vertretungen soll im Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz (NKomVG) auf drei festgesetzt werden.“

Der neue Minister für Wissenschaft und Kultur, Björn Thümler, war bis zur Landtagswahl 2017 Fraktionsvorsitzender der CDU-Landtagsfraktion und an den Verhandlungen des Koalitionsvertrags beteiligt. Gegenüber der *Kreiszeitung Wesermarsch* sagte er am 7. Dezember 2017, dass er mit der geplanten Anhebung der Mindestfraktionsgrößen „nicht ganz so glücklich“ ist. Es sei aber ein Kompromiss, den man mit der SPD habe schließen müssen.

Der stellvertretende Vorsitzende der CDU-Fraktion im Landtag, Ulf Thiele, erklärte am 2. Dezember 2017 gegenüber dem *Weser-Kurier* die Motivation der Großen Koalition. „Die zunehmende Zersplitterung der kommunalen Vertretungen belastet die Arbeits- und Entscheidungsfähigkeit der kommunalen Gremien. Die Festsetzung der Fraktionsgröße auf mindestens drei Mitglieder soll also dafür

sorgen, dass die kleinen Parteien wichtige Beschlüsse nicht länger ausbremsen. CDU und SPD folgten damit einer Diskussion der kommunalen Spitzenverbände“, so Thiele.

Vorbemerkung der Landesregierung

Bereits seit Längerem ist in der kommunalen Praxis ein vermehrter Bedarf wahrnehmbar, wonach die im NKomVG für die Willensbildung der Vertretungen vorgegebenen Strukturen und Verfahren auf ihre Effektivität hin zu überprüfen und zu verbessern sind. In Rede stehen dabei häufig aufwändigere und i. T. länger andauernde Entscheidungsprozesse. Diese werden insbesondere auch auf die gestiegene Vielfalt des Parteienspektrums und eine hohe Zahl an Einzelbewerberinnen und -bewerbern und Wählergruppen bei gleichzeitig zunehmender Komplexität der zu behandelnden Sachfragen zurückgeführt. Die Einschätzung, dass die kommunale Willensbildung durch diese Zunahme der politischen Akteure schwieriger geworden ist, wird die Landesregierung zum Anlass nehmen, Möglichkeiten zu prüfen, die Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen dort, wo es sinnvoll und zulässig ist, zu stärken. Wegen der damit verbundenen Straffung und Konzentration der Arbeit der kommunalen Vertretungen könnte die nach Größe der Kommune gestaffelte Erhöhung der Fraktionsmindeststärke im Rahmen der allgemein anerkannten und auch im kommunalen Bereich anderer Bundesländer praktizierten Größenordnung eine mögliche, geeignete Maßnahme darstellen.

Der Landesregierung ist bewusst, dass das Verfassungsrecht und die ihm folgende Rechtsprechung für die betreffenden Regelungen einen notwendigerweise sehr engen Rahmen setzen. Der dem Gesetzgeber bei der Festlegung der Fraktionsmindeststärke zustehende Ermessensspielraum unterliegt zweifellos insbesondere den rechtlichen Schranken des Gleichheitssatzes, des Willkür- und Übermaßverbots und nicht zuletzt des aus dem Demokratieprinzip folgenden Minderheitenschutzes. Vor diesem Hintergrund sind die rechtlichen und darüber hinaus die demokratiepolitischen Implikationen einer möglichen Weiterentwicklung der einschlägigen Regelungen sorgsam im Blick zu halten. Die Landesregierung beabsichtigt daher, Alternativen zunächst in einem Fachdialog u. a. mit den kommunalen Spitzenverbänden zu erörtern. Dabei sollen insbesondere die Auswirkungen der bislang geltenden Fraktionsmindeststärke auf die Funktionsfähigkeit der Vertretungen betrachtet werden.

Eine von bislang zwei auf drei erhöhte Mindestzahl von Fraktionsmitgliedern erscheint in diesem Zusammenhang als ein mögliches und vergleichsweise mildes Mittel, um unter Beachtung der demokratischen Teilhabe die Handlungsfähigkeit der gewählten Gremien zu erhöhen. Denn immerhin würde damit zunächst nur die Anforderung an die Größe einer Fraktion oder Gruppe erhöht, jedoch einzelnen Abgeordneten oder kleineren Gruppierungen nicht die Möglichkeit genommen, sich zu einer solchen zusammenzuschließen oder überhaupt in den Rat oder Kreistag zu gelangen. Gleichwohl wird man auch hierbei aus verfassungsrechtlichen Gründen die Situation in kleinen Gemeinden besonders zu berücksichtigen haben.

Darüber hinaus entspricht es nicht der politischen Zielsetzung der Landesregierung, die Mindestgröße von Fraktionen in Stadtbezirks- oder Ortsräten zu erhöhen. Denn diese sollen i. S. einer dezentralen Interessenvertretung an der Meinungsbildung einer Stadt bzw. Gemeinde mitwirken und verfügen über weniger materielle Entscheidungsrechte als die Vertretung. Im Übrigen steht es im eigenen Ermessen der Kommune, eine Ortschafts- oder Stadtbezirksverfassung einzuführen. Die in Rede stehende Effektivität von Verfahren der Meinungsbildung und Entscheidung ist somit im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung vor Ort gestaltbar.

Der Koalitionsvertrag stellt ein Handlungsprogramm für fünf Jahre dar. Aufgrund der erst kürzlich erfolgten Regierungsumbildung und vorrangiger Prioritäten in der ersten Regierungsphase hat die Landesregierung noch nicht festgelegt, bis wann welche Änderungen im Kommunalverfassungsrecht erfolgen sollen. Die Vorarbeiten befinden sich noch im Anfangsstadium. Dabei verweist die Soll-Formulierung zur Erhöhung der Fraktionsmindeststärke im Koalitionsvertrag auf die Notwendigkeit, das Regelungsziel und den Regelungsinhalt sehr sorgfältig zu prüfen und mit den wesentlichen Interessenträgern zu erörtern. Unter Berücksichtigung der maßgeblichen Funktion von Fraktionen, die Meinungsbildung und Beschlussfassung in den Vertretungen zu erleichtern, sowie mit Blick auf die verfassungsrechtlichen Anforderungen, die insbesondere auch den Minderheitenschutz

betreffen, sollen Maßstäbe gefunden werden, die zu rechtlich unbedenklichen Lösungen führen können.

1. Wie bewertet die Landesregierung die Äußerung von Björn Thümler, dass die CDU bei der geplanten Erhöhung der Mindestgröße kommunaler Fraktionen als Kompromiss auf einen Wunsch der SPD eingegangen ist?

Es liegt in der Natur eines Koalitionsvertrags, dass die beteiligten Parteien bei ihren Verhandlungen über ein Regierungsprogramm Kompromisse schließen. Im Übrigen kann die Landesregierung nicht erkennen, dass es in ihren Reihen hinsichtlich der beabsichtigten und in der Vorbemerkung erläuterten Vorgehensweise zur möglichen Neuregelung der Mindestfraktionsstärke in den kommunalen Vertretungen einen Dissens gibt.

2. Stehen alle Kabinettsmitglieder hinter der Vereinbarung im Koalitionsvertrag zur Erhöhung der Mindestgröße von Fraktionen auf kommunaler Ebene?

Das Kabinett hat sich in seiner Gesamtheit mit der Frage, ob die Mindestgröße von Fraktionen auf der kommunalen Ebene erhöht werden soll, noch nicht befasst. Unabhängig davon tragen alle Kabinettsmitglieder die im Koalitionsvertrag getroffenen Vereinbarungen mit und fühlen sich an sie gebunden.

3. Gab es von der Landesregierung zu dem Vorhaben der Erhöhung der Mindestgröße kommunaler Fraktionen bereits Gespräche mit den bzw. Positionierungen seitens der kommunalen Spitzenverbände? Wenn ja, wann fanden diese statt?

Nein.

4. Zu welchem Zeitpunkt und in welchen kommunalen Vertretungen wurden nach Ansicht der Landesregierung wichtige Beschlüsse durch welche „kleinen Parteien“ in Kommunen ausgebremst?

Der Landesregierung ist im Detail nicht bekannt, zu welchem Zeitpunkt und in welchen Kommunen Beschlüsse aufgrund der Zusammensetzung einer Vertretung und der Zahl ihrer Fraktionen nur verspätet oder gegebenenfalls gar nicht gefasst werden konnten. Im Übrigen wird es im Rahmen einer Neuregelung auch nicht um eine Reaktion auf einzelne Vorgänge in bestimmten Kommunen gehen. Vielmehr muss sie einem generellen Bedarf folgen. Dieser wird deshalb wesentlicher Gegenstand des in der Vorbemerkung erläuterten Fachdialogs sein. Hierbei sollen entsprechende Befunde aus der Praxis aufgenommen und mit kommunalen Vertreterinnen und Vertretern erörtert werden.

5. Was ist nach Ansicht der Landesregierung ein „wichtiger Beschluss“ in einer kommunalen Vertretung, und gibt es dementsprechend auch unwichtige Beschlüsse?

Nach Ansicht der Landesregierung werden in der Vertretung, dem Hauptorgan der Kommune, keine unwichtigen Beschlüsse gefasst. Allerdings kann die Bedeutung von Beschlüssen durchaus differenziert betrachtet werden. Entscheidungen, die grundlegenden und allgemein verbindlichen Charakter haben, kann eine größere Bedeutung zuerkannt werden als Entscheidungen, die z. B. nur in einem Einzelfall und/oder zeitbezogen bzw. für eine begrenzte Dauer getroffen werden.

6. Welche Parteien bzw. Wählergemeinschaften in den kommunalen Vertretungen würden in welcher Anzahl aufgrund einer Erhöhung der Mindestgröße der Fraktionen in den kommunalen Vertretungen von zwei auf drei ihren Fraktionsstatus verlieren (bitte aufschlüsseln nach Partei bzw. Wählergemeinschaft und dem jeweiligen Typ der kommunalen Gebietskörperschaft: Kreistag, Regionsversammlung, Stadtrat, Gemeinderat, Samtgemeinderat, Ortsrat)?

Die Mitgliederzahl der Vertretung wird von der Rechtsprechung als maßgebliches Kriterium für die Festlegung einer Fraktionsmindestgröße anerkannt. Allerdings hat sich noch keine vorherrschende Auffassung herausgebildet, welche Grenze sich insoweit aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben ergibt. Die Landesregierung wird deshalb bei ihrem weiteren Vorgehen praktisch nachvollziehbare Kriterien für Minderheitenrechte und demokratische Repräsentativität berücksichtigen. Hierbei erscheinen insbesondere Überlegungen relevant, denen als Maßstab jeweils die objektive Möglichkeit von Abgeordneten zugrunde liegt, überhaupt eine Fraktion bilden zu können. Ein solcher Maßstab kann aus denkbaren Mehrheitskonstellationen und Fraktionsstärken abgeleitet werden, wobei das in der Praxis etablierte Parteiensystem in den Blick genommen werden sollte.

Demnach dient das Recht, sich zu einer Fraktion zusammenschließen zu können, insbesondere auch dem Minderheitenschutz, da fraktionslose Abgeordnete nur eingeschränkte Mitgliedschaftsrechte besitzen. Dieser Minderheitenschutz gewinnt konsequenterweise in Vertretungen eine umso größere Bedeutung, in denen eine Partei nicht nur über eine erhöhte Zahl, sondern sogar über wenigstens die Hälfte der Sitze verfügt. Geht man für eine solche Konstellation von auch in Niedersachsen sechs etablierten Parteien aus und stellt zudem in Rechnung, dass sich vor Ort häufig mindestens eine oder sogar zwei weitere örtliche Parteien oder Wählergemeinschaften bilden, könnten der stärksten Partei in diesem Fall bis zu sieben Gruppierungen gegenüberstehen. Ein gewisser Minderheitenschutz für diese wäre auch bei einer Erhöhung der Fraktionsstärke gegeben, wenn sie jeweils über drei Sitze verfügen könnten, also wenigstens 21 Oppositionssitze zur Verfügung stünden. Von dieser Fallgestaltung ausgehend käme eine im NKomVG generell bzw. einheitlich geregelte Erhöhung der Fraktionsmindeststärke erst ab einer Vertretung mit 42 Abgeordneten, also in Landkreisen und in Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern, in Betracht.

Eine andere Perspektive bezieht sich auf die mögliche Dominanz großer Parteien. Empirisch erreichten diese in den zurückliegenden Wahlen über alle Kommunen hinweg mindestens 60 % der Stimmen. Um demgegenüber vier etablierten kleineren Parteien sowie zusätzlich noch bis zu zwei weiteren örtlichen Gruppierungen die Chance auf eine Fraktionsbildung auch bei erhöhter Mindestzahl zu eröffnen, müssten diese bei zusammen 40 % der Stimmen wenigstens 15 bis 18 Sitze in einer Vertretung auf sich vereinigen können. Hieraus errechnet sich gemeinsam bei der o. g. Stärke größerer Parteien eine Mindestgröße der Vertretung von 38 bis 45 Sitzen. Sie läge damit ebenfalls in dem Bereich, der sich aus der vorangegangenen Betrachtung einer einzigen Mehrheitspartei ableitet und stützt insoweit die Annahme der Landesregierung, dass eine generell bzw. einheitlich geregelte Mindestfraktions- bzw. Gruppengröße von drei Abgeordneten vermutlich nur in Landkreisen und in Gemeinden ab 50 000 Einwohnern verfassungsrechtlich gangbar erscheint.

Die nachfolgende Darstellung mit einer Recherche auf den Internetseiten der Kommunen als empirische Basis schlüsselt deshalb die von einer erhöhten Mindestfraktionsstärke betroffenen Fraktionen und Gruppen für Landkreise und Gemeinden (Städte) mit mehr als 50 000 Einwohnerinnen und Einwohnern auf. Samtgemeinden gibt es in dieser Größenordnung in Niedersachsen nicht. Fraktionen mit zwei Mitgliedern, die sich mit anderen Abgeordneten zu einer Gruppe zusammenschlossen haben, wurden nicht berücksichtigt, weil die Gruppe bereits mindestens drei Personen umfasst. Ebenfalls nicht berücksichtigt werden Abgeordnete, die bereits nach jetzigem Recht kein Mitglied einer Fraktion sind.

	Regionsversammlung	Kreistag	Stadtrat	Insgesamt
BÜNDNIS 90/GRÜNE		1		1
FDP		11	9	20
LINKE		15	9	24
AfD		4	3	7
Sonst. (z. B. PIRATEN, PARTEI)		1	2	3
WG	1	8	13	22

- 7. Zu wann soll die angekündigte Gesetzesänderung zur Erhöhung der Mindestgröße der Fraktionen in den kommunalen Vertretungen nach den Plänen der Landesregierung umgesetzt werden und in Kraft treten?**

Siehe Vorbemerkung.

- 8. Ist bei einem Inkrafttreten der Erhöhung der Mindestgröße der Fraktionen vor der nächsten Kommunalwahl im Jahr 2021 ein Bestandsschutz für aktuelle Fraktionen mit zwei Mitgliedern vorgesehen?**

Aufgrund der in der Vorbemerkung dargestellten Vorgehensweise ist diese Frage noch nicht Gegenstand der bisherigen Überlegungen gewesen.

- 9. Soll die geplante Erhöhung der Mindestgröße der Fraktionen nach den Plänen der Landesregierung für alle kommunalen Vertretungen gelten oder erst ab einer (bitte zu nennenden) Mindestgröße der jeweiligen Vertretung?**

Siehe Vorbemerkung und Antwort zu Frage 6.

- 10. Welche Nachteile erleiden Abgeordnete in kommunalen Vertretungen, wenn diese nicht (mehr) in einer Fraktion Mitglied sind?**

Fraktionslose Abgeordnete bleiben bei der Verteilung der stimmberechtigten Ausschusssitze unberücksichtigt. Sie können allerdings verlangen, in einem Ausschuss ihrer Wahl beratendes Mitglied zu werden (§ 71 Abs. 4 Satz 3 NKomVG). Auch das Akteneinsichtsrecht (§ 58 Abs. 4) und die Möglichkeit, Zuwendungen zu den Sach- und Personalkosten zu erhalten (§ 57 Abs. 3 NKomVG), sind an den Fraktionsstatus gebunden. Das Auskunfts- und Antragsrecht (§ 56 NKomVG) steht dagegen jedem Mitglied der Vertretung zu.

- 11. Gedenkt die Landesregierung, die Rechte fraktionsloser Abgeordneter in kommunalen Vertretungen in irgendeiner Form zu stärken, und, wenn ja wie?**

Aufgrund der in der Vorbemerkung dargestellten Vorgehensweise ist diese Frage noch nicht Gegenstand der bisherigen Überlegungen gewesen.

- 12. Welche weiteren Änderungen am Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetz plant die Landesregierung in der 18. Wahlperiode des Landtags?**

Ausweislich des Koalitionsvertrags sind bislang noch keine weiteren Änderungen geplant.

- 13. Plant die Landesregierung, Änderungen am kommunalen Wahlrecht vorzunehmen, beispielsweise eine Abkehr vom Sitzverteilungsverfahren Hare/Niemeyer, und wenn ja, welche?**

Ausweislich des Koalitionsvertrags sind solche Änderungen bislang nicht geplant.

- 14. Welche Sitzzuteilungsverfahren sind im Rahmen des niedersächsischen Kommunalwahlrechts denkbar?**

Für die Berechnung der Sitzzuteilung kommen drei Verfahren in Betracht: Das Höchstzahlverfahren nach d'Hondt, das Proportionalverfahren nach Hare/Niemeyer sowie das Divisorverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers, für welches drei Berechnungsmethoden (Höchstzahlverfahren, Rangmaßzahlverfahren und iteratives Verfahren [mit Standardrundung]) in Betracht kommen.

15. Welche Vor- und Nachteile haben nach Ansicht der Landesregierung die jeweiligen Sitzverteilungsverfahren hinsichtlich der Repräsentation von Parteien und Wählergemeinschaften?

Das Wahlsystem für die niedersächsischen Kommunalwahlen besteht aus einer Verbindung von Verhältniswahl und Personenwahl. Bei der Verhältniswahl ist zur Übertragung des Stimmenverhältnisses auf das Sitzverhältnis ein bestimmtes Berechnungsverfahren erforderlich. Denn in der Praxis lässt sich die zustehende Sitzzahl nie in glatten Zahlen, sondern immer nur in Zahlenbruchteilen ausdrücken. Da es aber nur ganze und nicht gebrochene Mandate zu verteilen gibt, kann der Grundgedanke der Verhältniswahl nie vollkommen, sondern immer nur annähernd verwirklicht werden. Es werden also immer Reststimmen verbleiben, die bei der Sitzverteilung nicht berücksichtigt werden können. Eine gewisse Ungenauigkeit lässt sich bei der Verteilung der letzten Sitze grundsätzlich nie ausschließen und ist daher bei jedem Berechnungsverfahren möglich.

Im Einzelnen:

Bei dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren werden die auf die Wahlvorschläge entfallenen Stimmen jeweils so oft durch 1, 2, 3, etc. geteilt, bis aus den gewonnenen Quotienten so viele Höchstzahlen ausgesondert werden können wie Sitze zu vergeben sind. In der Reihenfolge der so ermittelten Höchstzahlen werden jedem Wahlvorschlag dann die Sitze zugewiesen. Das Verfahren zeichnet sich durch eine gewisse Begünstigung größerer Wahlvorschlagsträger bei der Sitzzuteilung aus. Vorteilhaft an der Sitzzuteilung nach d'Hondt ist, dass sie leicht zu berechnen und somit für die Wählerinnen und Wähler gut nachvollziehbar ist.

Bei dem gegenwärtig für die Sitzzuteilung bei Kommunalwahlen in Niedersachsen angewendeten Proportionalverfahren nach Hare/Niemeyer wird die Gesamtzahl der zu vergebenden Sitze mit der Stimmenzahl der jeweiligen Partei oder Wählergruppe multipliziert und durch die Gesamtzahl aller Stimmen dividiert. Aus den so ermittelten Proportionalzahlen erhält jeder Wahlvorschlag zunächst so viele Sitze wie ganze Zahlen auf ihn entfallen. Die restlichen noch zu vergebenden Sitze werden anhand der höchsten Zahlenbruchteile vergeben. Das Verfahren Hare/Niemeyer führt dazu, dass der Sitzanteil eines Wahlvorschlags sich stärker dem auf den Wahlvorschlag entfallenden Stimmenanteil annähert. Dies kann sich tendenziell in einer Begünstigung kleinerer Wahlvorschläge auswirken. Auch dieses Verfahren ist leicht zu berechnen und die Sitzzuteilung ist für die Wählerinnen und Wähler sehr gut nachvollziehbar.

Durch das Divisorverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers mit Standardrundung, das im Bundeswahlrecht Anwendung findet, soll die Sitzzuteilung im Vergleich zum Verfahren nach Hare/Niemeyer weiter verfeinert werden. Nach diesem Verfahren ist zunächst die Wahlzahl (Divisor) zu berechnen, in dem die Gesamtzahl aller abgegebenen gültigen Stimmen durch die Gesamtzahl der zu vergebenden Abgeordnetensitze dividiert wird. Jede Partei oder Wählergruppe erhält so viele Sitze, wie sich aus der Berechnung der auf eine Partei entfallenen Stimmen dividiert durch die Wahlzahl ergeben. Dabei entstehende Zahlenbruchteile unter 0,5 werden auf die darunter liegende ganze Zahl abgerundet, ab 0,5 auf die darüber liegende ganze Zahl aufgerundet.

Falls nach diesem ersten Rechenschritt weniger Sitze auf die Parteien entfallen, als Sitze insgesamt zu vergeben sind, ist die Wahlzahl herabzusetzen und die Berechnung mit der herabgesetzten Wahlzahl zu wiederholen. Dies ist solange zu wiederholen, bis eine Wahlzahl gefunden ist, mit der genau so viele Sitze auf die Parteien und Wählergruppen entfallen, wie insgesamt zu vergeben sind.

Falls nach dem ersten Rechenschritt mit der errechneten Wahlzahl mehr Sitze als zu vergeben sind für die Parteien und Wählergruppen errechnet werden, ist eine erneute Berechnung mit einer heraufgesetzten Wahlzahl durchzuführen, mit der für die Parteien genau so viele Sitze berechnet werden, wie zu vergeben sind. Nachteilig beim Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers mit Standardrundung ist, dass die Berechnung deutlich aufwändiger ist, verschiedene Rechenschritte beinhaltet und die Berechnung der Sitzzuteilung nur sehr schwer nachvollziehbar ist.

16. Durch welches Sitzzuteilungsverfahren wird nach Ansicht der Landesregierung der Wählerwille am besten abgebildet (bitte mit Erläuterung und Beispielrechnungen für Kreistage, Stadt-/Gemeinde-/Ortsräte und Regionsversammlung Hannover anhand unterschiedlicher Ratsgrößen)?

Siehe Antwort zu Frage 15.

In der **Anlage** sind beispielhafte Berechnungen anhand der Ergebnisse der letzten Kommunalwahlen 2016 für die Sitzzuteilung in der Regionsversammlung der Region Hannover (als größte Kommune) und in dem Kreistag des Landkreises Lüchow-Dannenberg (als Landkreis mit der kleinsten Zahl an Wahlberechtigten) im Vergleich der Sitzzuteilungsverfahren nach Hare-Niemeyer und nach d'Hondt dargestellt. Da ein Divisorverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers mit Standardrundung in Niedersachsen nicht eingeführt worden ist, ist ein entsprechendes maschinelles Berechnungsverfahren hierfür nicht vorhanden.

Sowohl das Verfahren nach Hare/Niemeyer als auch das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren ist verfassungskonform und steht im Einklang mit den Grundsätzen der Verhältniswahl und der Wahlgleichheit. Es bleibt der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, welche der mit beiden Verfahren verbundenen Nachteile er in Kauf nehmen will. Nach dem Niedersächsischen Kommunalwahlgesetz (NKWG) erfolgt die Berechnung der Sitzverteilung für die Regionsversammlung und die Kreistage, die Samtgemeinderäte und die Gemeinderäte sowie die Ortsräte und die Stadtbezirksräte jeweils durch die für die jeweilige Ebene zuständige kommunale Wahlleitung nach dem Verfahren Hare/Niemeyer (§ 36 Abs. 2 bis 5 NKWG).

17. Welcher Zusammenhang besteht nach Ansicht der Landesregierung zwischen der Größe der Kreistage, Stadt-/Gemeinde-/Ortsräte und der Regionsversammlung Hannover und der nötigen Zahl der Stimmen, um in das jeweilige Gremium einzuziehen? Welche Unterschiede bestehen hier gegebenenfalls zu anderen Bundesländern?

Nach § 46 NKomVG richtet sich die Zahl der zu wählenden Abgeordneten in der Regionsversammlung, einem Kreistag, einem Samtgemeinderat oder einem Stadt- bzw. Gemeinderat nach der jeweiligen Einwohnerzahl. Die Staffelung erfolgt nicht linear, d. h. größere Kommunen haben im Verhältnis zur Zahl ihrer Einwohnerinnen und Einwohner weniger Abgeordnete als kleinere Kommunen. Entsprechendes gilt für die Wahl der Mitglieder eines Stadtbezirks- oder Ortsrates (§ 45 p NKWG). Dies hat zum einen zur Folge, dass bei vergleichbar großen Gebietseinheiten pro zu vergebendem Sitz eine annähernd gleich große Anzahl an Wählerstimmen benötigt wird. Zum anderen bedeutet es, dass in größeren Gebietseinheiten mehr Stimmen benötigt werden, um einen Sitz zu erhalten. Letztlich hängt die Anzahl der tatsächlich benötigten Stimmen pro Sitz aber auch von der Wahlbeteiligung ab.

Auch in den übrigen Flächenländern staffelt sich die Größe der Vertretung jeweils nach der Anzahl der im Wahlgebiet lebenden Einwohnerinnen und Einwohner.

18. Plant die Landesregierung die Einführung weiterer Eintrittshürden (beispielsweise in Form einer expliziten Sperrklausel) bei Kommunalwahlen, und wären diese verfassungsrechtlich vertretbar?

Nein.

19. Sollten nach Ansicht der Landesregierung die Kommunen selbst entscheiden können, welches Sitzverteilungsverfahren sie anwenden möchten? Wenn ja, wie kann dies umgesetzt werden?

Wegen der elementaren Bedeutung der Berechnung der Sitzzuteilung für einen demokratisch legitimierten Wahlvorgang unterliegt die Entscheidung dem Vorbehalt des Gesetzes und ist deshalb vom niedersächsischen Gesetzgeber zu treffen.

20. Wie hat sich die Anzahl der Parteien und Wählergemeinschaften in den kommunalen Vertretungen im Vergleich der Kommunalwahlen 2006, 2011 und 2016 entwickelt?

Parteien:

Anzahl der vertretenen Parteien in	2006	2011	2016
der Regionsversammlung, Kreistagen und Räten in kreisfreien Städten	10	10	14
Gemeinderäten	9	15	15
Samtgemeinderäten	6	9	11

Wählergruppen:

Zur Entwicklung der Anzahl von Wählergemeinschaften in den kommunalen Vertretungen liegen der Landesregierung Zahlen nicht vor. Bekannt ist die nachstehend dargestellte Anzahl der von Wählergruppen errungenen Sitze.

Anzahl der Sitze, die von Wählergruppen errungen wurden in...	2006	2011	2016
der Regionsversammlung, Kreistagen und Räten von kreisfreien Städten	155	162	163
Gemeinderäten	2 694	2 973	3 242
Samtgemeinderäten	294	339	403

21. Gibt es seitens der Landesregierung Erkenntnisse, dass in den vergangenen Jahren eine Zersplitterung der kommunalen Vertretungen und dadurch eine Einschränkung der Arbeitsfähigkeit der Kommunalen Vertretungen eingetreten ist?

Siehe Vorbemerkung und Antworten zu den Fragen 4 und 20. Auch dieses Thema wird Gegenstand des in der Vorbemerkung erläuterten Fachdialogs sein.

(Verteilt am 23.01.2018)

**Ergebnis KW 2016 in der Region Hannover
nach d'Hondt (fiktive Berechnung)
(910.600 Wahlberechtigte)**

Anlage zu Frage 16

(Divisor)	CDU 416.424	SPD 448.317	Grüne 195.695	FDP 77.101	DIE LINKE. 68.815	AfD Nds. 144.759	PIRATEN 22.698	DIE HANNOVERANER 26.789	Die PARTEI Nds. 13.177
1	416.424,0000	448.317,0000	195.695,0000	77.101,0000	68.815,0000	144.759,0000	22.698,0000	26.789,0000	13.177,0000
2	208.212,0000	224.158,5000	97.847,5000	38.550,5000	34.407,5000	72.379,5000	11.349,0000	13.394,5000	6.588,5000
3	138.808,0000	149.439,0000	65.231,6667	25.700,3333	22.938,3333	48.253,0000	7.566,0000	8.929,6667	4.392,3333
4	104.106,0000	112.079,2500	48.923,7500	19.275,2500	17.203,7500	36.189,7500	5.674,5000	6.697,2500	3.294,2500
5	83.284,8000	89.663,4000	39.139,0000	15.420,2000	13.763,0000	28.951,8000	4.539,6000	5.357,8000	2.635,4000
6	69.404,0000	74.719,5000	32.615,8333	12.850,1667	11.469,1667	24.126,5000	3.783,0000	4.464,8333	2.196,1667
7	59.489,1429	64.045,2857	27.956,4286	11.014,4286	9.830,7143	20.679,8571	3.242,5714	3.827,0000	1.882,4286
8	52.053,0000	56.039,6250	24.461,8750	9.637,6250	8.601,8750	18.094,8750	2.837,2500	3.348,6250	1.647,1250
9	46.269,3333	49.813,0000	21.743,8889	8.566,7778	7.646,1111	16.084,3333	2.522,0000	2.976,5556	1.464,1111
10	41.642,4000	44.831,7000	19.569,5000	7.710,1000	6.881,5000	14.475,9000	2.269,8000	2.678,9000	1.317,7000
11	37.856,7273	40.756,0909	17.790,4545	7.009,1818	6.255,9091	13.159,9091	2.063,4545	2.435,3636	1.197,9091
12	34.702,0000	37.359,7500	16.307,9167	6.425,0833	5.734,5833	12.063,2500	1.891,5000	2.232,4167	1.098,0833
13	32.032,6154	34.485,9231	15.053,4615	5.930,8462	5.293,4615	11.135,3077	1.746,0000	2.060,6923	1.013,6154
14	29.744,5714	32.022,6429	13.978,2143	5.507,2143	4.915,3571	10.339,9286	1.621,2857	1.913,5000	941,2143
15	27.761,6000	29.887,8000	13.046,3333	5.140,0667	4.587,6667	9.650,6000	1.513,2000	1.785,9333	878,4667
16	26.026,5000	28.019,8125	12.230,9375	4.818,8125	4.300,9375	9.047,4375	1.418,6250	1.674,3125	823,5625
17	24.495,5294	26.371,5882	11.511,4706	4.535,3529	4.047,9412	8.515,2353	1.335,1765	1.575,8235	775,1176
18	23.134,6667	24.906,5000	10.871,9444	4.283,3889	3.823,0556	8.042,1667	1.261,0000	1.488,2778	732,0556
19	21.917,0526	23.595,6316	10.299,7368	4.057,9474	3.621,8421	7.618,8947	1.194,6316	1.409,9474	693,5263
20	20.821,2000	22.415,8500	9.784,7500	3.855,0500	3.440,7500	7.237,9500	1.134,9000	1.339,4500	658,8500
21	19.829,7143	21.348,4286	9.318,8095	3.671,4762	3.276,9048	6.893,2857	1.080,8571	1.275,6667	627,4762
22	18.928,3636	20.378,0455	8.895,2273	3.504,5909	3.127,9545	6.579,9545	1.031,7273	1.217,6818	598,9545
23	18.105,3913	19.492,0435	8.508,4783	3.352,2174	2.991,9565	6.293,8696	986,8696	1.164,7391	572,9130
24	17.351,0000	18.679,8750	8.153,9583	3.212,5417	2.867,2917	6.031,6250	945,7500	1.116,2083	549,0417
25	16.656,9600	17.932,6800	7.827,8000	3.084,0400	2.752,6000	5.790,3600	907,9200	1.071,5600	527,0800
26	16.016,3077	17.242,9615	7.526,7308	2.965,4231	2.646,7308	5.567,6538	873,0000	1.030,3462	506,8077
27	15.423,1111	16.604,3333	7.247,9630	2.855,5926	2.548,7037	5.361,4444	840,6667	992,1852	488,0370
28	14.872,2857	16.011,3214	6.989,1071	2.753,6071	2.457,6786	5.169,9643	810,6429	956,7500	470,6071
29	14.359,4483	15.459,2069	6.748,1034	2.658,6552	2.372,9310	4.991,6897	782,6897	923,7586	454,3793
30	13.880,8000	14.943,9000	6.523,1667	2.570,0333	2.293,8333	4.825,3000	756,6000	892,9667	439,2333
	= 26 Sitze	= 27 Sitze	= 12 Sitze	= 4 Sitze	= 4 Sitze	= 9 Sitze	= 1 Sitz	= 1 Sitz	

Ergebnis KW 2016 in der Region Hannover
nach d'Hondt (fiktive Berechnung)
(910.600 Wahlberechtigte)

Anlage zu Frage 16

ALFA Nds.	Bündnis C	Neue Liberale Nds.	ASH	BIG	GFW	UWG-BGS	EB P	EB S	
6.551	2.261	576	179	202	7.571	2.836	515	552	1.435.018 (=gesamt)
6.551,0000	2.261,0000	576,0000	179,0000	202,0000	7.571,0000	2.836,0000	515,0000	552,0000	
3.275,5000	1.130,5000	288,0000	89,5000	101,0000	3.785,5000	1.418,0000	257,5000	276,0000	
2.183,6667	753,6667	192,0000	59,6667	67,3333	2.523,6667	945,3333	171,6667	184,0000	
1.637,7500	565,2500	144,0000	44,7500	50,5000	1.892,7500	709,0000	128,7500	138,0000	
1.310,2000	452,2000	115,2000	35,8000	40,4000	1.514,2000	567,2000	103,0000	110,4000	
1.091,8333	376,8333	96,0000	29,8333	33,6667	1.261,8333	472,6667	85,8333	92,0000	
935,8571	323,0000	82,2857	25,5714	28,8571	1.081,5714	405,1429	73,5714	78,8571	
818,8750	282,6250	72,0000	22,3750	25,2500	946,3750	354,5000	64,3750	69,0000	
727,8889	251,2222	64,0000	19,8889	22,4444	841,2222	315,1111	57,2222	61,3333	
655,1000	226,1000	57,6000	17,9000	20,2000	757,1000	283,6000	51,5000	55,2000	
595,5455	205,5455	52,3636	16,2727	18,3636	688,2727	257,8182	46,8182	50,1818	
545,9167	188,4167	48,0000	14,9167	16,8333	630,9167	236,3333	42,9167	46,0000	
503,9231	173,9231	44,3077	13,7692	15,5385	582,3846	218,1538	39,6154	42,4615	
467,9286	161,5000	41,1429	12,7857	14,4286	540,7857	202,5714	36,7857	39,4286	
436,7333	150,7333	38,4000	11,9333	13,4667	504,7333	189,0667	34,3333	36,8000	
409,4375	141,3125	36,0000	11,1875	12,6250	473,1875	177,2500	32,1875	34,5000	
385,3529	133,0000	33,8824	10,5294	11,8824	445,3529	166,8235	30,2941	32,4706	
363,9444	125,6111	32,0000	9,9444	11,2222	420,6111	157,5556	28,6111	30,6667	
344,7895	119,0000	30,3158	9,4211	10,6316	398,4737	149,2632	27,1053	29,0526	
327,5500	113,0500	28,8000	8,9500	10,1000	378,5500	141,8000	25,7500	27,6000	
311,9524	107,6667	27,4286	8,5238	9,6190	360,5238	135,0476	24,5238	26,2857	
297,7727	102,7727	26,1818	8,1364	9,1818	344,1364	128,9091	23,4091	25,0909	
284,8261	98,3043	25,0435	7,7826	8,7826	329,1739	123,3043	22,3913	24,0000	
272,9583	94,2083	24,0000	7,4583	8,4167	315,4583	118,1667	21,4583	23,0000	
262,0400	90,4400	23,0400	7,1600	8,0800	302,8400	113,4400	20,6000	22,0800	
251,9615	86,9615	22,1538	6,8846	7,7692	291,1923	109,0769	19,8077	21,2308	
242,6296	83,7407	21,3333	6,6296	7,4815	280,4074	105,0370	19,0741	20,4444	
233,9643	80,7500	20,5714	6,3929	7,2143	270,3929	101,2857	18,3929	19,7143	
225,8966	77,9655	19,8621	6,1724	6,9655	261,0690	97,7931	17,7586	19,0345	
218,3667	75,3667	19,2000	5,9667	6,7333	252,3667	94,5333	17,1667	18,4000	

**Ergebnis KW 2016 in der Region Hannover (84 Sitze)
nach Hare/Niemeyer
(910.600 Wahlberechtigte)**

Partei	Stimmen	Proportional- zahl ¹⁾	Sitze nach ganzen Zahlen	Sitze nach Zahlen- bruchteilen	Sitze gesamt
CDU	416.424	24,37573327	24		24
SPD	448.317	26,24261717	26		26
Grüne	195.695	11,45517338	11	1	12
FDP	77.101	4,513172657	4	1	5
DIE LINKE.	68.815	4,028144595	4		4
AfD Nds.	144.759	8,473591272	8	1	9
Piraten	22.698	1,328646749	1		1
DIE HANNOVERANER	26.789	1,568116916	1	1	2
Die PARTEI Nds.	13.177	0,77132691	0	1	1
ALFA Nds.	6.551	0,383468361	0		0
Bündnis C	2.261	0,132349559	0		0
BIG	202	0,011824242	0		0
Neue Liberale	576	0,03371665	0		0
ASH	179	0,010477917	0		0
GFW	7.571	0,443174929	0		0
EB P	515	0,030145963	0		0
EB S	552	0,03231179	0		0
UWG-BGS	2.836	0,166007674	0		0
Gesamt:	1.435.018		79	5	84

¹⁾Proportionalzahl = Gesamtzahl der Sitze * jeweilige Stimmen / Gesamtzahl aller Stimmen

**Ergebnis KW 2016 im LK Lüchow-Dannenberg
nach d'Hondt (fiktive Berechnung)
(41.238 Wahlberechtigte)**

(Divisor)	CDU	SPD	Grüne	FDP	AfD Nds.	UWG	SOLI	Bürgerliste	WFW
	21.201	12.531	8.165	2.127	5.088	11.745	6.065	2.787	354 70.063
1	21.201,0000	12.531,0000	8.165,0000	2.127,0000	5.088,0000	11.745,0000	6.065,0000	2.787,0000	354,0000 (=gesamt)
2	10.600,5000	6.265,5000	4.082,5000	1.063,5000	2.544,0000	5.872,5000	3.032,5000	1.393,5000	177,0000
3	7.067,0000	4.177,0000	2.721,6667	709,0000	1.696,0000	3.915,0000	2.021,6667	929,0000	118,0000
4	5.300,2500	3.132,7500	2.041,2500	531,7500	1.272,0000	2.936,2500	1.516,2500	696,7500	88,5000
5	4.240,2000	2.506,2000	1.633,0000	425,4000	1.017,6000	2.349,0000	1.213,0000	557,4000	70,8000
6	3.533,5000	2.088,5000	1.360,8333	354,5000	848,0000	1.957,5000	1.010,8333	464,5000	59,0000
7	3.028,7143	1.790,1429	1.166,4286	303,8571	726,8571	1.677,8571	866,4286	398,1429	50,5714
8	2.650,1250	1.566,3750	1.020,6250	265,8750	636,0000	1.468,1250	758,1250	348,3750	44,2500
9	2.355,6667	1.392,3333	907,2222	236,3333	565,3333	1.305,0000	673,8889	309,6667	39,3333
10	2.120,1000	1.253,1000	816,5000	212,7000	508,8000	1.174,5000	606,5000	278,7000	35,4000
11	1.927,3636	1.139,1818	742,2727	193,3636	462,5455	1.067,7273	551,3636	253,3636	32,1818
12	1.766,7500	1.044,2500	680,4167	177,2500	424,0000	978,7500	505,4167	232,2500	29,5000
13	1.630,8462	963,9231	628,0769	163,6154	391,3846	903,4615	466,5385	214,3846	27,2308
14	1.514,3571	895,0714	583,2143	151,9286	363,4286	838,9286	433,2143	199,0714	25,2857
15	1.413,4000	835,4000	544,3333	141,8000	339,2000	783,0000	404,3333	185,8000	23,6000
16	1.325,0625	783,1875	510,3125	132,9375	318,0000	734,0625	379,0625	174,1875	22,1250
17	1.247,1176	737,1176	480,2941	125,1176	299,2941	690,8824	356,7647	163,9412	20,8235
18	1.177,8333	696,1667	453,6111	118,1667	282,6667	652,5000	336,9444	154,8333	19,6667
19	1.115,8421	659,5263	429,7368	111,9474	267,7895	618,1579	319,2105	146,6842	18,6316
20	1.060,0500	626,5500	408,2500	106,3500	254,4000	587,2500	303,2500	139,3500	17,7000
21	1.009,5714	596,7143	388,8095	101,2857	242,2857	559,2857	288,8095	132,7143	16,8571
22	963,6818	569,5909	371,1364	96,6818	231,2727	533,8636	275,6818	126,6818	16,0909
23	921,7826	544,8261	355,0000	92,4783	221,2174	510,6522	263,6957	121,1739	15,3913
24	883,3750	522,1250	340,2083	88,6250	212,0000	489,3750	252,7083	116,1250	14,7500
25	848,0400	501,2400	326,6000	85,0800	203,5200	469,8000	242,6000	111,4800	14,1600
26	815,4231	481,9615	314,0385	81,8077	195,6923	451,7308	233,2692	107,1923	13,6154
27	785,2222	464,1111	302,4074	78,7778	188,4444	435,0000	224,6296	103,2222	13,1111
28	757,1786	447,5357	291,6071	75,9643	181,7143	419,4643	216,6071	99,5357	12,6429
29	731,0690	432,1034	281,5517	73,3448	175,4483	405,0000	209,1379	96,1034	12,2069
30	706,7000	417,7000	272,1667	70,9000	169,6000	391,5000	202,1667	92,9000	11,8000
	= 13 Sitze	= 8 Sitze	= 5 Sitze	= 1 Sitz	= 3 Sitze	= 7 Sitze	= 4 Sitze	= 1 Sitz	

**Ergebnis KW 2016 im LK Lüchow-Dannenberg (42 Sitze)
nach Hare/Niemeyer
(41.238 Wahlberechtigte)**

Partei	Stimmen	Proportionalzahl¹⁾	Sitze nach ganzen Zahlen	Sitze nach Zahlen- bruchteilen	Sitze insgesamt
CDU	21.201	12,70916175	12	1	13
SPD	12.531	7,511839345	7		7
Grüne	8.165	4,894594865	4	1	5
FDP	2.127	1,275052453	1		1
AfD Nds.	5.088	3,050054951	3		3
UWG	11.745	7,040663403	7		7
SOLI	6.065	3,635727845	3	1	4
Bürgerliste	2.787	1,670696373	1	1	2
WFW	354	0,212209012	0		0
Gesamt:	70.063		38	4	42

¹⁾Proportionalzahl = Gesamtzahl der Sitze * jeweilige Stimmen / Gesamtzahl aller Stimmen