



INNENMINISTERIUM BADEN-WÜRTTEMBERG

Innenministerium Baden-Württemberg, Pf. 10 24 43, 7000 Stuttgart 10

Landtag
Nordrhein-Westfalen
Herrn
Günter Baumann
Referat I.1.D
Platz des Landtags 1
4000 Düsseldorf 1

Per Telefax
0211/884-3002

Stuttgart, den 16.04.1993
Durchwahl (0711) 2072 - 34 00
Bearbeiter: Frhr. von Rotberg
Aktenzeichen: 2-2206.0/2
(Bitte bei Antwort angeben)

Betr.: Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik
des Landtags Nordrhein-Westfalen am 21.04.93

Bezug: Gespräch am 14.04.93

Anl. : 1

Sehr geehrter Herr Baumann,

wie abgesprochen übersende ich Ihnen in der Anlage mein
Statement zu der o. a. Anhörung.

Mit freundlichen Grüßen

G. Rotberg

Frhr. von Rotberg



Konrad Frhr. von Rotberg
c/o Innenministerium
Baden-Württemberg
Dorotheenstr. 6
7000 Stuttgart 1

Stuttgart, den 16.04.1993

Zu den Fragen 8 und 16 des Fragenkatalogs für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Kommunalpolitik des Landtags Nordrhein-Westfalen am 21. April 1993 nehme ich nachfolgend Stellung. Die Fragen betreffen im wesentlichen das Kumulieren und Panaschieren sowie die Berücksichtigung von Stadt- und Ortsteilen. Von einer Stellungnahme zu der Volkswahl des Bürgermeisters, die in Baden-Württemberg eine lange Tradition hat, wird hier abgesehen.

I. Daten zu Baden-Württemberg

10 Millionen Einwohner

1 110 Gemeinden von 100 Einwohnern bis 597 000 Einwohnern
(durchschnittlich 9 000 Einwohner)

35 Landkreise von 98 000 Einwohnern und 500 000 Einwohnern
(durchschnittlich 233 000 Einwohner).

II. Kumulieren und Panaschieren

1. Wahlssystem bei den Kommunalwahlen in Baden-Württemberg

- Kumulieren und Panaschieren entsprechen der Tradition des Kommunalwahlrechts in Baden-Württemberg. Die Wähler sind mit dem System vertraut. Dem direkten Einfluß der Wähler wird in dem baden-württembergischen Kommunalrecht seit jeher eine große Bedeutung zugemessen (Volkswahl des Bürgermeisters; Bürgerentscheid und Bürgerbegehren; Betonung der Elemente der Personenwahl wie Kumulieren und Panaschieren, offenes Wahlvorschlagsrecht).

- Das Kumulieren und das Panaschieren sind bei der Verhältniswahl zugelassen. Nach den Regeln der Verhältniswahl wird gewählt, wenn mehrere Wahlvorschläge vorliegen. 1989 wurde die Verhältniswahl in Baden-Württemberg in 93,4 % der Gemeinden durchgeführt.

Bei der Mehrheitswahl (es liegt einer oder kein Wahlvorschlag vor) scheidet das Panaschieren begrifflich aus; das Kumulieren ist nicht zugelassen, weil die Mehrheitswahl ohnehin eine reine Persönlichkeitswahl ist.

- Der Wähler hat soviele Stimmen, wie Gemeinderäte zu wählen sind (Größe der Gemeinderäte zwischen 8 und 60 Mitgliedern).
- Der Wähler kann jedem Bewerber und jeder Bewerberin bis zu 3 Stimmen geben.
- Jede Partei und Wählervereinigung kann soviele Bewerber und Bewerberinnen aufstellen, wie Gemeinderäte zu wählen sind. Stuttgart 1989: 11 Wahlvorschläge mit 533 Bewerbern und Bewerberinnen. In einer Gemeinde mit 6 000 Einwohnern kommt man bei 6 Wahlvorschlägen auf eine höchstzulässige Zahl von 108 Bewerbern und Bewerberinnen. Die Praxis wird mit diesen hohen Zahlen von Bewerbern und Bewerberinnen gut fertig. Hinweis: Damit die verschiedenen Ebenen bei der Kommunalwahl besser auseinandergehalten werden können, werden in Baden-Württemberg bisher noch Wahlumschläge verwandt.
- Jeder Wahlvorschlag bildet einen Stimmzettel. Der Wähler kann mit einem oder mit mehreren Stimmzetteln wählen.

- 90 % aller Wähler verändern den Stimmzettel. Die Spitzenwerte werden in kleineren Gemeinden erreicht, in denen nahezu alle Bewerber und Bewerberinnen dem Wähler persönlich bekannt sind. Die Veränderungsquote sinkt in Großstädten auf etwa 60 % ab. Die Möglichkeit, den gesamten Stimmzettel unverändert abgeben zu können, sollte unbedingt gewahrt bleiben.
- Ungültigkeitsquote (unter Abzug der unechten Teilortswahl, dazu unten): 1,8 %.
- Hauptungültigkeitsgrund: Der Wähler gibt zuviele Stimmen ab.
- Stimmenausschöpfungsquote (unter Abzug der unechten Teilortswahl, dazu unten): 94,1 %. Die Bewertung dieser Zahl ist kompliziert. Der Wähler kann sein Stimmenkontingent bewußt nicht ausschöpfen.
- Es gilt die Pflicht der "positiven Kennzeichnung": Der Wähler muß die Gewählten ausdrücklich kennzeichnen (unberührt bleibt die Möglichkeit, einen Stimmzettel unverändert oder im ganzen gekennzeichnet abzugeben: Dann gilt jeder Bewerber und jede Bewerberin von oben als mit einer Stimme gewählt).
- Der Stimmzettel wird dem Wähler vor der Wahl zugesandt. Der Anteil der Briefwähler liegt dennoch mit 10 % im Durchschnitt.
- Die Auszählung der Kommunalwahlergebnisse dauert bis Mittwoch oder Donnerstag (in einzelnen Gemeinden 1989 sogar bis Freitag) nach dem Wahltag; das liegt nicht allein am Kumulieren und Panaschieren, sondern insbesondere an der unechten Teilortswahl (dazu unten).

- Bei den Kommunalwahlen in Baden-Württemberg am 22.10. 1989 wurden die Freien Wähler stärkste politische Kraft. Sie erhielten knapp 40 % aller Gemeinderatssitze und 20 % aller Kreistagssitze.
- Landkreisebene: Auch hier besteht die Möglichkeit zu kumulieren und zu panaschieren. Jedoch sind die Landkreise in Wahlkreise mit vorher errechneten Sitzzahlen für jeden Wahlkreis im Kreistag eingeteilt. Das reduziert die Zahl der Stimmen, über die der Wähler verfügt, deutlich.

2. Denkbare Alternativen

Je mehr Einfluß die Wählenden im Sinne der Personenwahl erhalten, um so komplizierter wird notwendig das Wahlsystem. Wenn man das Kumulieren und das Panaschieren einführen will, kann die Zahl der zu vergebenden Stimmen im Interesse der Einfachheit der Wahl reduziert werden. Auch kann die Kumulierungszahl auf zwei beschränkt werden.

Möglich wäre auch die Listenwahl unter Zuerkennung von Präferenzstimmen: Der Wähler kann aus der Liste bestimmten Personen "Vorzugsstimmen" geben; dieses System ließe sich mit und ohne Kumulieren einführen.

3. Auswirkungen des Kumulierens und Panaschierens

- Kumulieren und Panaschieren geben als Elemente der Personenwahl den Wählern größere Einflußmöglichkeiten auf die personelle Zusammensetzung der kommunalen Vertretungskörperschaften.
- Sie stärken die Verbindung zwischen dem Wählern und den Bewerbern und Bewerberinnen und damit letztlich auch zwischen den Bürgern und den Parteien und Wählervereinigungen. Je größer eine Gemeinde ist, um so mehr nimmt allerdings die persönliche Verbindung ab.

- Die Parteien und Wählervereinigungen werden gezwungen, darauf zu achten, daß sie Persönlichkeiten benennen, die die Wähler durch ihre persönlichen Eigenschaften und nicht nur durch vorgegebene Programme überzeugen können. Fachleute und Seiteneinsteiger haben gleich gute Chancen, wenn sie die entsprechenden persönlichen Eigenschaften besitzen.
- Der Einfluß der Parteien wird geringer. Dieses Faktum sollte aber nicht überbewertet werden. In größeren Städten bleibt die Reihenfolge auf dem Stimmzettel ein für die Wahlentscheidung maßgebliches Merkmal. Das ist auch festzustellen für kleinere, unbekanntere Listen.
- Durch das Panaschieren werden kleinere, ortsbezogene Gruppen und bekannte Persönlichkeiten bevorzugt.
- Die Bereitschaft, sich als Bewerber oder Bewerberin aufstellen zu lassen, unterscheidet sich wohl nicht von einem Wahlsystem ohne Kumulieren und Panaschieren. Über die Aufnahme in den Wahlvorschlag entscheidet nach wie vor die Partei und Wählervereinigung. Es bilden sich allerdings rascher kommunalpolitische Gruppen, die sich Chancen auf die Erringung von Sitzen ausrechnen. Angezogen werden von dem Personenwahlsystem vermehrt Persönlichkeiten, die entscheidungsfreudig sind. Das schließt die Möglichkeit für die Parteien und Wählervereinigungen, Fachleute in die Wahlvorschläge aufzunehmen, nicht aus.
- Die Wahlbeteiligung betrug in Baden-Württemberg bei den Kommunalwahlen 1989 im Durchschnitt 61,4 %. Die Wahlbeteiligung ist in Baden-Württemberg, einem Land mit langer demokratischer Tradition, stets und auf allen Ebenen niedriger gewesen als in den anderen Bundesländern. Zusammenhänge mit dem Wahlsystem haben sich nicht herstellen lassen; hinzuweisen ist wieder auf die Besonderheit der unechten Teilortswahl (dazu unten), die das

Wahlssystem wesentlich komplizierter macht als ein Wahl-
system, in dem das Kumulieren und Panaschieren ohne
besondere Repräsentation der Teilorte zugelassen sind.

- Der Wähler nutzt die Veränderungsmöglichkeiten. Er hat
keine überdurchschnittlichen Schwierigkeiten mit der
Handhabung.

Eine landesweite Auswirkung der Veränderungen liegt
nicht vor. Deshalb werden ausgewählte Beispiele wieder-
gegeben. In den Städten Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg
i. Br. und Tübingen ergab die Gemeinderatswahl 1989
folgende Sprünge in die Mandate von den hinteren Plät-
zen auf den Wahlvorschlägen:

| | |
|-----------------|-----------------------------------|
| Stuttgart | 11 von 60 Gemeinderäten (18,3 %) |
| Karlsruhe | 6 von 60 Gemeinderäten (10 %) |
| Freiburg i. Br. | 12 von 48 Gemeinderäten (25 %) |
| Tübingen | 17 von 64 Gemeinderäten (26,6 %). |

Bei einer Freien Wählervereinigung sind in Tübingen von
10 Sitzen allein 6 Sitze von Bewerbern errungen worden,
die nicht auf den ersten 10 Plätzen des Wahlvorschlags
standen. Diese Veränderungen zwingen die Parteien und
Wählervereinigungen stets von neuem zu einer Überprü-
fung der Kriterien, nach denen sie ihre Bewerber und
Bewerberinnen aufstellen.

Veränderungen ergeben sich auch (meist besonders spek-
takulär) bei den Spitzenkandidaten und Spitzenkandida-
tinnen. Von hinteren Plätzen kann der Spitzenplatz er-
obert und dementsprechend der bisherige Spitzenbewerber
bzw. die Spitzenbewerberin von dem ersten Platz ver-
drängt werden. In einem Fall ist 1989 eine Bewerberin
von Platz 48 auf Platz 1 gewählt worden; sie hat für
diesen Wahlvorschlag das einzige Mandat errungen.

- Mit dem Kumulieren und Panaschieren lassen sich zwar Erfolge im Sinne der Repräsentanz von Frauen in den Gemeinderäten erzielen (bei der SPD etwa ist 1989 in Freiburg i. Br. der Spitzenbewerber von den Wählenden durch eine Frau ersetzt worden). Das ist aber lediglich eine Chance. Sie macht den Bewußtseinswandel bei den Bürgerinnen und Bürgern und bei den Parteien und Wählervereinigungen keinesweges entbehrlich. Der Wähler kann, muß aber keine Frau bevorzugen; es gibt auch Beispiele dafür, daß nach der vorherrschenden Einstellung in der Wählerschaft auch Frauen auf hintere Plätze gewählt wurden.

Beispiele aus den bereits oben genannten vier Städten:

| | Bewerberinnen insgesamt | Frauen auf den Plätzen, auf die später Sitze fielen | in den Gemeinderat gewählt |
|-----------|----------------------------|---|-------------------------------|
| | in % | in % | in % |
| Stuttgart | 32,3 | 33,3 | 30,0 |
| Karlsruhe | 34,7 | 25,0 | 29,4 |
| Freiburg | 37,5 | 41,6 | 41,7 |
| Tübingen | 38,0 | 45,3 | 37,0 |

Bei der Bewertung dieser Zahlen ist Vorsicht geboten: Bei einem offenen Wahlsystem lassen sich die aussichtsreichen Plätze schlechter vorherbestimmen als bei der Listenwahl. Nach wie vor ist zur Steigerung der Frauenquoten in den Gemeinderäten die Aufstellung von Frauen durch die Parteien und Wählervereinigungen auf aussichtsreichen Plätzen eine unverzichtbare Vorgabe. Ansonsten entscheiden bei Frauen dieselben Persönlichkeitsmerkmale für den Wahlerfolg wie bei Männern. Dazu gehören etwa der Herkunftsteilort, die langjährige Zugehörigkeit zum Gemeinderat und der Beruf.

III. Unechte Teilortswahl

(Zu Frage 15: Wie kann eine optimale Berücksichtigung von Stadt- und Ortsteilen aussehen? Die Frage wird hier ausschließlich auf das Wahlsystem, nicht auf die sonstige Kommunalverfassung bezogen.)

- Baden-Württemberg hat als traditionelle württembergische Wahlform die "unechte Teilortswahl" beibehalten.

- Den Gemeinden ist in Baden-Württemberg die Möglichkeit gegeben, das Gemeindegebiet in sogenannte Wohnbezirke zu unterteilen. Meist handelt es sich dabei um ehemals selbständige Gemeinden. Diesen Wohnbezirken kann in der Hauptsatzung der Gemeinde eine bestimmte Sitzzahl im Gemeinderat zugestanden werden. Bei der Festlegung der Sitzzahlen für die einzelnen Wohnbezirke ist im wesentlichen der Bevölkerungsanteil maßgebend, es können aber auch andere Kriterien, etwa die historische Entwicklung und besondere politische Bedürfnisse, berücksichtigt werden. Wird einem nach der Einwohnerzahl kleinen Wohnbezirk ein Sitz im Gemeinderat zuerkannt, ergibt sich die Notwendigkeit, später bei der Sitzverteilung einen Verhältnisausgleich durchzuführen, damit das Sitzverhältnis wieder den von den Gruppierungen in der gesamten Gemeinde erzielten Ergebnissen entspricht. Das kann zur Erhöhung der Sitzzahl im Gemeinderat führen.

Mit dem System der unechten Teilortswahl wollen die betreffenden Gemeinden eine gewisse räumliche Verteilung der Gemeinderatssitze sicherstellen. Bei den Gemeinderatswahlen 1989 wurde in Baden-Württemberg in 680 Gemeinden (rd. zwei Drittel) die unechte Teilortswahl durchgeführt.

- Auf dem Stimmzettel werden die Wohnbezirke getrennt ausgewiesen. Der Wähler kann in den Wohnbezirken sovielen Bewerbern und Bewerberinnen Stimmen geben, wie diesem Wohnbezirk Sitze zustehen.

- Die Wähler wählen bevorzugt Bewerber und Bewerberinnen in den Teilorten. Diese Überlegung hat häufig Vorrang vor persönlichkeitsbezogenen Entscheidungskriterien.
- Die Ungültigkeitsquote steigt in den Gemeinden mit unechter Teilortswahl von durchschnittlich 1,8 % auf 4,9 %.
- Die Stimmenausschöpfungsquote sinkt in Gemeinden mit unechter Teilortswahl von durchschnittlich 94,1 % auf 86,8 %.
- Wegen des verfassungsrechtlich notwendigen Verhältnisausgleichs ist die Zahl der Gemeinderatssitze (in Gemeinden mit unechter Teilortswahl und Verhältniswahl) durch Ausgleichsmandate 1989 um insgesamt 10,7 % vermehrt worden (bezogen auf alle Gemeinden: 7,2 %).

Die unechte Teilortswahl (die sich auf die Besetzung des Gemeinderats bezieht und unabhängig von der Volkswahl der Ortschaftsräte in den Ortschaften ist) macht das Wahlsystem über das Kumulieren und Panaschieren hinaus deutlich komplizierter. Sie verlangt eine Reihe zusätzlicher wahlrechtlicher Regeln, die von den Wählern zu beachten sind. Das politische Ziel, die Repräsentanz der Teilorte im Gemeinderat sicherzustellen und zu betonen, wird erreicht.

Konrad Frls. v. Lotberg .