

Kommunalwahl Baden-Württemberg am 13. Juni 2004

Wie wird gewählt?

Das kommunale Wahlsystem in Baden-Württemberg Von Hans-Joachim Mann

Hans-Joachim Mann, M.A., ist ehemaliger Leiter der Abteilung Regionale Arbeit der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg. Er verfügt über reiche kommunalpolitische Erfahrung als Gemeinderats- und Kreistagsmitglied.

- **Wer kann wählen - wer darf gewählt werden?**
- **"Kumulieren" und "Panaschieren"**
- **So werden die Sitze verteilt**
- **Wie werden die Sitze dann innerhalb der Wahlvorschläge zugeteilt?**
- **Ortschaftsrat - Bezirksbeirat und Unechte Teilortswahl sind zweierlei**
- **Die Unechte Teilortswahl und ihre Problematik**
- **Zusätzlicher Verhältnisausgleich bringt mehr Gerechtigkeit**
- **Weitgehende Übereinstimmungen der Regelungen für Gemeinderats- und Kreistagswahl**
- **Zur vorgesehenen Zahl der Kreisräte können Überhangmandate kommen**
- **Die Regionalversammlung der Region Stuttgart als Sonderfall**

Basis-Demokratie kann ungeheuer kompliziert sein

Kein Wahlverfahren im politischen System der Bundesrepublik Deutschland ist sowohl für den abstimmenden Bürger (Stimmgebungsverfahren mit Kumulieren und Panaschieren), für Parteien und Wählervereinigungen bei der Aufstellung von Listen wie für die Gremien zur Überwachung und Auszählung der Wahl und für die Gemeindeverwaltungen (z. B. Einteilung der Wahlkreise bei Unechter Teilortswahl) so schwierig zu handhaben wie das Kommunalwahlrecht in Baden-Württemberg.

Um so mehr überrascht die Feststellung des baden-württembergischen Innenministeriums in den Berichten über die letzten Kommunalwahlen, dass der Anteil der ungültigen Stimmzettel z.B. bei der letzten Wahl 1994 nur 3,9% ausmachte.

Nach Informationen des Innenministeriums war bei der Wahl 1994 die Zahl der Gemeinden nach wie vor sehr groß, die alle genannten Schwierigkeiten kombiniert praktiziert haben: in 638 (1984: 693; 1989: 680) von 1110 Gemeinden (57,47 %) fand Unechte Teilortswahl statt und in 407 (1989: 436) dieser Gemeinden gab es gleichzeitig Ortschaftsverfassung.

Kritisch muss man allerdings vermerken, dass insgesamt bei den Kommunalwahlen 1994 in Baden-Württemberg die Wahlbeteiligung niedriger war als in den meisten anderen Flächenstaaten der Bundesrepublik (1994: 66,7 %). Auch das Innenministerium schließt in seinen Berichten nicht aus, dass diese Tatsache etwas mit dem komplizierten Wahlsystem zu tun haben könnte.

Nahezu ausnahmslos gilt die Verhältniswahl

Bei der Kommunalwahl 1994 wurden insgesamt 19971 Frauen und Männer in die Gemeinderäte gewählt, davon 19359 über die Verhältniswahl und lediglich 612 über Mehrheitswahl, die nur in 65 der 1110 Gemeinden des Landes praktiziert wurde.

Auch die Gemeinderäte müssen wie die Abgeordneten auf Landes- oder Bundesebene "in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl" von den Bürgern gewählt werden (§ 26 GemO). Gewählt wird in der Regel auf Grund von Wahlvorschlägen (Listen) unter Berücksichtigung der Grundsätze der Verhältniswahl. Im Gegensatz zu den Listen für die Kreistagswahlen dürfen die Listen für die Gemeinderatswahl nur so viele Namen enthalten, wie Gemeinderäte in der jeweiligen Gemeinde zu wählen sind. Die Zahl der Mitglieder in den Gemeinderatsgremien ist gesetzlich festgelegt und bewegt sich zwischen mindestens 8 bei Gemeinden bis zu 1000 Einwohnern und höchstens 60 bei Gemeinden mit mehr als 400000 Einwohnern (vgl. § 25 GemO).

Neu wurde bereits 1993 in § 25 Abs. 2, Satz 1 geregelt, dass in Gemeinden ohne Unechte Teilortswahl durch Hauptsatzung bestimmt werden kann, dass für die Zahl der Gemeinderäte auch die "nächstniedrigere Gemeindegrößengruppe maßgebend" sein kann. Bei Unechter Teilortswahl ist die Variationsmöglichkeit noch größer (s.u.).

Diese pragmatische Regelung kommt sicher in mancher Gemeinde, die z.B. knapp über 5000 Einwohnern liegt, den Parteien und Wählergemeinschaften gelegen, weil sie u.U. Schwierigkeiten haben für 3, 4 oder 5 Listen jeweils 18 Bewerber zu finden.

Durch die Gemeindereform hat sich die Einwohnerzahl der Gemeinden wesentlich erhöht. Daher wird die in der GemO vorgesehene Ausnahmeregelung kaum noch wirksam, nämlich die Mehrheitswahl: Wird in einer Gemeinde nur ein gültiger oder gar kein Wahlvorschlag eingereicht, finden nicht die Grundsätze der Verhältniswahl, sondern die Mehrheitswahl Anwendung. Gewählt sind die Bewerber oder andere namentlich Genannten in der Reihenfolge der auf sie entfallenen Stimmen. Dabei sind die Wähler jedoch (bei einer Liste) nicht daran gebunden, die vorgeschlagenen Bewerber zu wählen, sondern können bis zur Ausschöpfung ihrer Stimmenzahl andere Namen auf dem Wahlzettel ergänzen. Auch bei nur einer Liste darf dieser eine Vorschlag nicht mehr Namen enthalten, als Gemeinderäte zu wählen sind. Der Wähler hat bei Mehrheitswahl allerdings nicht das Recht, auf einen Bewerber mehrere Stimmen zu häufen (kumulieren). Da Mehrheitswahl und Persönlichkeitswahl oft gleichgesetzt wird, ist das Kumulierungsverbot eigentlich systemwidrig. Damit soll aber verhindert werden, dass bei dieser geringen Bewerbersituation jemand mit minimaler Stimmenzahl auf den hinteren Platzziffern gewählt wird. Gibt es keinen Listenvorschlag, kann der Wähler völlig frei seine Stimmen vergeben. Die Wählbarkeit der Gewählten ohne Listenplatz wird im Fall der Mehrheitswahl nachträglich überprüft.

Wer kann wählen - wer darf gewählt werden?

Auch wenn die Zahl der Gemeinderatsmitglieder sich nach der Zahl der Einwohner richtet, so bedeutet dies nicht, dass auch alle Einwohner wahlberechtigt oder gar wählbar wären. Die Gemeindeordnung unterscheidet sehr genau zwischen Einwohnern und Bürgern der Gemeinde (§ 12). Das Bürgerrecht hat jeder Deutsche im Sinne des Art.116 Grundgesetz oder wer "die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedsstaates der Europäischen Union besitzt (Unionsbürgerschaft)", sofern er mindestens 3 Monate in der Gemeinde wohnt, ihm nicht auf Grund eines Gesetzes oder eines richterlichen Spruches die bürgerlichen Rechte aberkannt wurden (Geisteskranke etc.) und er das 18. Lebensjahr erreicht hat. Weiterhin sind nicht wählbar Personen, die vom Wahlrecht nach § 14 Abs. 2 GemO ausgeschlossen sind oder infolge eines Richterspruchs die Wählbarkeit oder die Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter nicht besitzen (§ 28 Abs. 2 GemO).

Die genannte Drei-Monats-Frist bezieht sich bei mehreren Wohnungen auf den Hauptwohnsitz. Eine klare Regelung der Frage, wie der Hauptwohnsitz bestimmt wird, hat in der Vergangenheit etliche Probleme bereitet. Die Definition des sog. Lebensmittelpunktes war z.B. bei Studierenden höchst umstritten.

Neu ist die Lockerung der 3-Monats-Frist für einen bestimmten Personenkreis durch folgende Ergänzung des § 12 Abs.1 Satz 1 GemO:

"Wer das Bürgerrecht in einer Gemeinde durch Wegzug oder Verlegung der Hauptwohnung verloren hat und vor Ablauf von drei Jahren seit dieser Veränderung wieder in die Gemeinde zuzieht oder dort seine Hauptwohnung begründet, ist mit der Rückkehr Bürger".

Seit eh und je typisch für Baden-Württemberg ist das "Kumulieren" und "Panaschieren"

In § 26 Abs. 2 letzter Satz GemO wird das Stimmgebungsverfahren des Kumulierens und Panaschierens mit dem schlichten Satz festgelegt:

"Der Wähler kann Bewerber aus anderen Wahlvorschlägen übernehmen und einem Bewerber bis zu drei Stimmen geben."

Die Möglichkeit des Kumulierens führt dazu, daß die Parteien und Wählervereinigungen nur begrenzt Personalplanung betreiben können, weil der Wähler durch seine Stimmabgabe die Reihenfolge des Wahlvorschlags kräftig durcheinanderbringen kann.

Zwar nimmt mit der Größe einer Gemeinde die Zahl der unverändert abgegebenen Wahlvorschläge zu, dennoch verändern 90 % aller Wähler ihre Stimmzettel. Selbst in der Landeshauptstadt Stuttgart haben noch mehr als 50 % der Wähler einen veränderten Stimmzettel abgegeben.

Die Grundsätze des Kumulierens und Panaschierens gelten auch für die Wahl des Kreistages.

Die Möglichkeit des Panaschierens bedeutet nichts anderes, als daß sich der Wahlberechtigte aus allen Wahlvorschlägen die Kandidaten heraussuchen kann, die er kennt oder die er für geeignet hält. Dadurch ist es z. B. möglich, dass CDU-Bewerber auf die SPD-Liste übernommen werden können und umgekehrt, was sicher nicht im Interesse der jeweiligen Partei ist. In der Regel wird der Wähler dabei so vorgehen, dass er den Wahlvorschlag als Grundlage nimmt, auf dem er die meisten Kandidaten wählen will.

Auch für die panaschierten Kandidaten gilt natürlich die Möglichkeit des Kumulierens.

Will sich der Wähler der Mühe des Panaschierens auf einen Wahlvorschlag nicht unterziehen, so kann er mehrere gekennzeichnete Wahlvorschläge als Stimmzettel abgeben.

Die Wirkung des Panaschierens ist umstritten. Auch hier lässt sich feststellen, dass mit zunehmender Gemeindegröße das Panaschieren abnimmt und die Wähler sich mehr entsprechend ihrer politischen Orientierung an die vorgegebenen Wahlvorschläge halten. In kleineren Gemeinden kann das Panaschieren Minderheitengruppen zugute kommen, die auf ihrer Liste einzelne bekannte Bürger haben. So werden etwa in ländlichen Gebieten mit starker CDU-Mehrheit einzelne Sozialdemokraten, die als Person bekannt und angesehen sind, trotz ihrer SPD-Zugehörigkeit durch Panaschieren gewählt.

Wer sich verzählt, stimmt ungültig ab

Bei der Stimmabgabe ist in Verbindung mit der Auszählung zu beachten, dass Stimmzettel, auf denen zuviel Stimmen vergeben wurden, ungültig sind.

Wichtigster Grundsatz für die Stimmabgabe ist, dass der Wille des Wählers eindeutig sein muss (sog. positive Kennzeichnungspflicht). Der Wähler kann z. B. seinen eindeutigen Willen dadurch zum Ausdruck bringen, dass er einen vorgedruckten Namen mit einem Kreuz versieht oder durch die Ziffer "2" oder "3" hinter dem Namen deutlich macht, dass er auf diesen Bewerber Stimmen kumulieren will. Nach den Regelungen des KomWG ist Kumulieren von Stimmen auch dadurch möglich, daß man den Namen eines Bewerbers auf den freien Zeilen wiederholt.

Gibt ein Wähler einen Wahlvorschlag als "im ganzen gekennzeichnet" ab, so gilt jeder Bewerber als mit einer Stimme gewählt, der auf dem betreffenden Stimmzettel vorgedruckt ist. Bei Unechter Teilortswahl gilt, dass bei einem unveränderten Stimmzettel nur so viele Bewerber in der Reihenfolge von oben mit einer Stimme als gewählt gelten, wie Vertreter für den Wohnbezirk zu wählen sind.

Bei Unechter Teilortswahl muss der Wähler aber vor allem darauf achten, dass er die ihm für das gesamte Wahlgebiet zur Verfügung stehende Stimmenzahl nicht überschreitet sowie in den einzelnen Wohnbezirken nicht mehr Bewerbern bis zu höchstens 3 Stimmen gibt, als für den Wohnbezirk Sitze festgelegt sind. Er muss also zweimal zählen.

Durch die Änderung des KomWG vom 1. 9. 1983 wurde bei der Wahl am 24. 10. 1984 erstmals die sog. wohnbezirksbezogene Ungültigkeitsregel des § 24 Abs. 2 praktiziert. Sie bedeutet, dass bei Unechter Teilortswahl nicht der gesamte Stimmzettel ungültig ist, wenn der Wähler "in einem Wohnbezirk mehr Bewerbern Stimmen gegeben (hat), als für den Wohnbezirk zu wählen sind". Nur wenn er insgesamt auf dem Stimmzettel zuviele Stimmen abgegeben bzw. Bewerber gewählt hat, ist der Stimmzettel im ganzen ungültig. Im anderen Fall "sind die Stimmen für alle Bewerber dieses Wohnbezirks ungültig" (nicht jedoch für die anderen).

So werden die Sitze verteilt

Bei der Sitzverteilung wird im Gegensatz zur Bundestagswahl (Haare-Niemeyer-Verfahren) bei den Kommunalwahlen in Baden-Württemberg nach wie vor das sogenannte d´Hondtsche Höchstzahlverfahren angewandt.

Für die Gemeinderats- und Kreistagswahl bedeutet dies, daß die Stimmen für alle Bewerber einer Liste (auch die panaschierten) zusammengezählt werden. Die Gesamtstimmenzahl für die einzelne Liste entscheidet nach d´Hondt über die Zahl der Sitze.

Beispiel:

In der Gemeinde sind 3 Wahlvorschläge zugelassen. Es sind 12 Sitze zu vergeben. Die Stimmenzahlen der Listen werden jeweils durch 1, 2, 3, 4 usw. geteilt (§ 25 Abs. 1 KomWG). Auf die höchsten Teilungszahlen entfallen bis zur Ausschöpfung der 12 Sitze die Plätze für die einzelnen Listen (s. Klammerzahlen):

geteilt	Liste A	Liste B	Liste C
durch	9000	5000	4000
1	9000(1)	5000(2)	4000(4)
2	4500(3)	2500(6)	2000(8)
3	3000(5)	1666(10)	1333(12)
4	2250(7)	1250	1000
5	1800(9)	1000	800
6	1500(11)	833	666

Nach diesem Rechenbeispiel erhält also die Liste A 6 Sitze, die Listen B und C jeweils 3 Sitze, obwohl Liste B 1000 Stimmen mehr erhalten hat als Liste C. Dabei kann es vorkommen, dass ein Bewerber auf der Liste A nicht mehr berücksichtigt wird, obwohl er absolut mehr Stimmen erhielt als ein gewählter Bewerber der Liste B oder C.

Auch bei der Kreistagswahl und den Wahlen zum Ortschaftsrat gilt für die Sitzverteilung das d´Hondtsche Höchstzahlverfahren.

Wie werden die Sitze dann innerhalb der Wahlvorschläge zugeteilt?

Die auf eine Liste entfallenen Höchstzahlen werden nicht in der Reihenfolge der Platzierung, sondern nach der erreichten Stimmenzahl der Bewerber zugeteilt. Nur bei Stimmengleichheit von Bewerbern einer Liste entscheidet dann die höhere Position auf der Liste.

Bei den Mehrsitzen, die sich aus dem Verhältnisausgleich im Wahlgebiet ergeben, wird in der Regel der Hauptort als größter Wohnbezirk bevorteilt, weil die Stimmenzahlen der Bewerber im größten Wohnbezirk, die bei der Zuteilung nach Wohnbezirken nicht mehr zum Zug gekommen sind, oft immer noch höher liegen als die von Bewerbern der gleichen Liste aus kleinen Wohnbezirken. Dieser Effekt wird allerdings dadurch abgeschwächt, dass der Wähler auch in Einer- und Zweier-Wohnbezirken auf einen Bewerber bis zu 3 Stimmen kumulieren kann, das heißt zum Beispiel bei einem Sitz einem Bewerber bis zu 3 Stimmen, bei 2 Sitzen 2 Bewerbern bis zu 3 Stimmen geben. Er darf allerdings nicht mehr Bewerber wählen, als Sitze im Wohnbezirk vergeben werden.

Ortschaftsrat - Bezirksbeirat und Unechte Teilortswahl sind zweierlei

In der politischen Öffentlichkeit wird häufig die Ortschafts- und die Bezirksbeiratsverfassung mit der Unechten Teilortswahl in Verbindung gebracht. Dabei sind dies nach der baden-württembergischen Kommunalverfassung völlig getrennte Elemente. Allerdings ist dieses Mißverständnis insofern verständlich, als viele Gemeinden mit der Ortschaftsverfassung auch gleichzeitig Unechte Teilortswahl eingeführt haben. Zwingend ist dies allerdings nicht.

Die Gemeindeordnung sieht sehr unterschiedliche Möglichkeiten für die Verfassung einer Gemeinde vor. Da für den Laien diese Varianten der baden-württembergischen Gemeindeverfassung nicht ohne weiteres zu durchschauen sind, sollen sie kurz gegeneinander abgegrenzt werden.

Die Unechte Teilortswahl ist lediglich ein besonderes Wahlverfahren für den Gemeinderat der Gesamtgemeinde, durch das die Repräsentation der Orts- oder Stadtteile gewährleistet werden soll.

Die Ortschaftsverfassung ist für ehemals selbständige Gemeindeteile gedacht. Durch sie soll "Ortschaften" ein begrenztes Mitwirkungsrecht bei Entscheidungen des Gemeinderates der Gesamtgemeinde eingeräumt werden. Die Ortschaftsräte, die nach den gleichen Grundsätzen wie die Gemeinderäte direkt von den wahlberechtigten Bürgern der "Ortschaft" gewählt werden, haben in begrenzten - durch die Hauptsatzung festgelegten - Bereichen eigene Entscheidungskompetenzen. In allen ihren Ortsteil betreffenden Angelegenheiten haben sie darüber hinaus ein Anhörungsrecht gegenüber der Verwaltung und dem Gemeinderat der Gesamtgemeinde. Die Ortschaften haben im Rahmen der Ortschaftsverfassung eine eigene Miniverwaltung, an deren Spitze ein Ortsvorsteher steht, der in den meisten Gemeinden nach der Gemeindereform als Wahlbeamter der Gesamtgemeinde angestellt wurde (ehemalige Bürgermeister) oder inzwischen zunehmend ehrenamtlich tätig ist (Mitglied des gewählten Ortschaftsrates).

Im §69 Abs. 4 GemO wurde 1983 ein Satz angefügt, der auch in umgekehrter Weise die Verknüpfung von Teilort und Gesamtgemeinde verstärken soll: In Gemeinden mit Teilortswahl haben die Vertreter eines Wohnbezirkes im Gemeinderat das Recht, an den Verhandlungen des Ortschaftsrates mit beratender Stimme teilzunehmen, die im betreffenden Wohnbezirk gewählt wurden.

Die Bezirksverfassung ist historisch nicht mit der Gemeindereform verbunden. Sie kann in Städten mit mehr als 100000 Einwohnern und räumlich getrennten Ortsteilen durch Hauptsatzung eingeführt werden. Seit der Änderung der GemO vom 8.11.1993 gibt es die Möglichkeit, daß die Bezirksbeiräte "nach den für die Gemeinderäte geltenden Vorschriften gewählt werden" können, d.h. direkt von den Bürgerinnen und Bürgern (§ 65 Abs.4 neu GemO). In diesem Fall werden auch für die Gemeindebezirke Bezirksvorsteher gewählt. D.h., dass künftig die Städte über 100000 Einwohner die Wahl zwischen drei Möglichkeiten haben:

- a) Einführung der Bezirksverfassung überhaupt;
- b) Bestellung von Bezirksbeiräten durch Wahl des Gemeinderats
- c) Direktwahl der Bezirksbeiräte nach § 65 Abs. 4.

Die Unechte Teilortswahl und ihre Problematik

Die Unechte Teilortswahl ist wohl der komplizierteste und gleichzeitig umstrittenste Teil des kommunalen Wahlrechts in Baden-Württemberg.

Sie wurde als ein besonderes Wahlverfahren eingeführt, um die Vertretung der Interessen der Bürger in Vororten von Städten oder Gemeindeteilen von Gemeinden auch in personeller Hinsicht zu berücksichtigen. Bei reiner Mehrheitswahl oder Verhältniswahl in Verbindung mit dem d´Hondtschen Höchstzahlverfahren würden viele Vororte oder Gemeindeteile keinen Vertreter in den Gesamtgemeinderat entsenden können, weil die Zahl ihrer Wahlberechtigten im Vergleich zur Gesamtzahl in der Gemeinde zu gering ist. Die GemO gibt den Gemeinden die Möglichkeit, durch Hauptsatzung die Unechte Teilortswahl einzuführen: Dabei erhalten einzelne oder mehrere Teilorte (in der GemO "Wohnbezirke" genannt) eine vorher nach ihrer Einwohnerzahl festgelegte Anzahl von Sitzen im Gemeinderat garantiert. Entsprechend sind die Listen nach Wohnbezirken getrennt aufzustellen, damit jeder Wähler weiß, welche Kandidaten für seinen Wohnbezirk kandidieren. "Unecht" heißt dieses Verfahren im Gegensatz zu einer "echten Teilortswahl" deshalb, weil jeder Wähler seine Stimmen nicht nur an die Kandidaten seines Wohnbezirkes vergeben, sondern auf die aller Wohnbezirke verteilen kann (s. u. Musterstimmzettel).

Erläuterungen zum Musterstimmzettel für Unechte Teilortswahl

1. Jeder Wähler hat 22 Stimmen
2. Der Hauptort ‚Schwabenburg´ hat 17 Mandate
Der Wohnbezirk ‚Albblick´ 3 Mandate
Der Wohnbezirk ‚Neuffenblick´ 1 Mandat
Der Wohnbezirk ‚Echazquelle´ 1 Mandat
3. Der Wähler kann seine 22 Stimmen auf Kandidaten aus allen vier Wohnbezirken vergeben. Überschreitet er jedoch durch die positive Kennzeichnung die Zahl 22, so ist der Stimmzettel insgesamt ungültig.
4. Innerhalb eines Wohnbezirkes darf der Wähler nicht mehr Kandidaten bis zu drei Stimmen geben, als im Wohnbezirk zu wählen sind.

Beispiel: Ist ein Wähler im Wohnbezirk "Albblick" stimmberechtigt, der 3 Mandate hat, so kann er 3 Kandidaten bis zu 3 Stimmen = 9 Stimmen geben (Panaschieren zwischen den Listen ist möglich). Seine restlichen 13 Stimmen kann er frei auf Kandidaten der anderen 3 Wohnbezirke vergeben. Andererseits muss der Wähler aus dem Wohnbezirk "Albblick" die möglichen 9 Stimmen nicht auf Kandidaten seines Wohnbezirkes vergeben, sondern kann sie bis zur Grenze von 22 Stimmen auf alle 4 Wohnbezirke verteilen.

Muster-Stimmzettel
für die Wahl der Gemeinderäte
in Schwabenburg am 24. Oktober 1999

Kennwort: FSL Freie Soziale Liste

Wohnbezirk Schwabenburg

1	Dr. Gscheidle, Josef, Studiendirektor, Talstraße 8	
2	Eisenbieger, Alois, Maschinenschlosser, Eiwiesenweg 13	
3	Flädle, Franziska, Hausfrau, Florianstraße 2	
4	Schäufele, Karl, Bauarbeiter, Kiefernweg 12	
5	Locher, Peter, Verwaltungsangestellter, Siemensstraße 81	
6	Klügle, Martha, Lehrerin, Badstraße 13	
7	Klecksel, Emil, Malermeister, Marienstraße 9	
8	Wanderer, Konrad, Rentner, Birkenweg 7	
9	Heilig, Gustav, Pfarrer, Kirchweg 1	
10	Streik, Rudolf, Gewerkschaftssekretär, Industriestraße 5	
11	Fertighäusle, Max, Architekt, Stuttgarter Straße 99	
12	Weiche, Willi, Bahnbeamter, Hofstraße 45	
13	Ehrlich, Josef, Sozialarbeiter, Pappelweg 27	
14	Liebe, Berta, Kindergärtnerin, Ulmer Straße 11	
15	Weigerer, Volker, Zivildienstleistender, Hindenburgstraße 16	
16	Hebebühne, Horst, Kraftfahrzeuglehrling, Seestraße 3	
17	Bafög, Alexandra, Studentin, Helferstraße 23	

Wohnbezirk Altblick

18	Dr. Pille, Arzt, Birkenweg 11	
19	Aufbau, Albert, Rentner, Sophienstraße 2	
20	Bußgeld, Justitia, Richterin, Fischerstraße 2	
21	Grünrock, Gustav, Polizeibeamter, Wilhelmstraße 35	

Wohnbezirk Neuffenblick

22	Dünger, Anton, Landwirt, Hofstraße 4	
23	Lenker, Luggi, Kraftfahrer, Daimlerstraße 1	

Wohnbezirk Echazquelle

24	Subvention, Siegfried, Landwirtschaftsrat, Kiefernweg 11	
25	Wild, Berthold, Förster, Birkenweg 13	

Die heutigen Bestimmungen haben eine lange Vorgeschichte

Vor der Gemeindereform spielte die Unechte Teilortswahl in Baden-Württemberg eine geringere Rolle und hatte weniger gravierende Auswirkungen als bei der Wahl 1975. Durch Eingemeindungsverträge und vergleichbare Absprachen waren viele Gemeinden seit Anfang der 70er Jahre aber gezwungen, die Unechte Teilortswahl durch Hauptsatzung einzuführen, weil sie den neuen Gemeindeteilen eine zahlenmäßig feste Sitzzahl im Gemeinderat der Gesamtgemeinde garantiert hatten. Dies führte zu der hohen Zahl von Wohnbezirken mit nur einem oder zwei Sitzen.

Landesregierung und Landtagsfraktionen waren einheitlich der Meinung, die Ergebnisse der Wahl von 1975 stimmten nicht mehr überall mit dem gesetzlichen Gebot überein, daß die Grundsätze der Verhältniswahl (§ 26 Abs. 2 GemO) berücksichtigt werden müssen.

Zusätzlicher Verhältnisausgleich bringt mehr Gerechtigkeit

Einvernehmlich beschloss der Landtag am 30. 1. 1980 folgende Regelungen, die in der neuesten Fassung angeführt werden:

1. Es gibt den theoretischen Fall, dass auf eine Liste wegen der Unechten Teilortswahl zunächst weniger Sitze entfallen, als ihr aufgrund ihrer Gesamtstimmenzahl in der ganzen Gemeinde zustehen. Dann werden diesem Wahlvorschlag die fehlenden Sitze zugeteilt. Die gesamte Sitzzahl des Gemeinderates erhöht sich somit entsprechend (§ 25 Abs. 2 letzter Satz KomWG).

Umgekehrt bleiben einem Wahlvorschlag die Sitze erhalten, die er gemessen am Gesamtstimmenaufkommen in den Wohnbezirken zu viel bekommen hat.

2. § 25 Abs. 2 KomWG regelt, wie der Verhältnisausgleich im einzelnen zu geschehen hat.

Die Zuteilung erfolgt so, dass zunächst die Sitze im Wohnbezirk auf die Wahlvorschläge entsprechend der von ihnen dort erreichten Stimmenzahl nach dem d´Hondtschen Höchstzahlverfahren verteilt werden (Verteilung der Sitze nach dem Stimmenaufkommen in den Wohnbezirken).

In einem zweiten Zuteilungsverfahren werden die Gesamtstimmenzahlen eines Wahlvorschlages in allen Wohnbezirken addiert und im Verhältnis zu den Gesamtstimmenzahlen der anderen Listen im gesamten Wahlgebiet nach d´Hondt auf die Gesamtzahl der Sitze in der Gemeinde verteilt (Verteilung der Sitze nach dem Stimmenaufkommen in der gesamten Gemeinde).

Zeigt sich bei dieser Zuteilung auf der Ebene des gesamten Wahlgebietes, dass einem Wahlvorschlag in den Wohnbezirken mehr Sitze zugeteilt wurden, als ihm im Wahlgebiet zustehen, so wird ein Verhältnisausgleich vorgenommen, indem die Zuteilung von Sitzen nach d´Hondt so lange fortgesetzt wird, bis diesem Wahlvorschlag die Mehrsitze zufallen würden. Da bei dieser Fortsetzung der Zuteilung nach dem Höchstzahlverfahren die anderen Wahlvorschläge beteiligt werden, können auch für diese weitere Sitze abfallen.

Dabei darf nach § 25 Abs. 2 KomWG die so erhöhte Sitzzahl das Doppelte der gesetzlichen bzw. der durch Hauptsatzung nach § 25 Abs. 2 GemO festgelegten Zahl nicht überschreiten. Diese Grenze dürfte allerdings auch künftig nur in wenigen Extremfällen erreicht werden (s. u.).

Ein Beispiel: Die Zahl der Gemeinderäte beträgt nach § 25 Abs. 2 GemO in der Gemeinde Schwabenburg insgesamt 22. Sie hat durch Hauptsatzung Unechte Teilortswahl in vier Wohnbezirken beschlossen, die sich wie folgt aufteilen:

	Wohn- bezirk Schwaben- burg	Wohn- bezirk Alb- blick	Wohn- bezirk Neuffen- blick	Wohn- bezirk Echaz- quelle	Summe
Sitzzahl	17	3	1	1	22
Davon entfallen nach Auszählung in den Wohnbezirken auf die Wahlvorschläge folgende Sitzzahlen:					
Wahlvorschlag A	8	2	1	1	12
Wahlvorschlag B	6	1	0	0	7
Wahlvorschlag C	2	0	0	0	2
Wahlvorschlag D	1	0	0	0	1
Summe	17	3	1	1	22

Ergebnis der Zuteilung nach der Gesamtstimmenzahl im Wahlgebiet:

Wahlvorschlag A	10
Wahlvorschlag C	3
Wahlvorschlag B	8
Wahlvorschlag D	1

Wahlvorschlag A hätte nach der Gesamtstimmenzahl in der Gemeinde 10 Sitze zu bekommen. Durch die Auszählung nach Teilorten entfallen auf A aber 12 Sitze, also 2 "zu viel". Das D`Hondsche Auszählungsverfahren wird nun so lange fortgesetzt, bis die zwei zusätzlichen Sitze tatsächlich verteilt sind. Dabei werden die Höchstzahlen im gesamten Wahlgebiet zugrunde gelegt. Die endgültige Sitzverteilung könnte in unserem Beispiell so aussehen:

Wahlvorschlag nach	Sitzzahl nach Wohnbezirken Verhältnis- ausgleich	Sitzzahl nach Gesamt- stimmenzahl	Sitzzahl
A	12	(10) 12	12
B	7	8	10
C	2	3	4
D	1	1	2
Summe	22	24	28

Damit würde sich die Zahl der Gemeinderatssitze in der Gemeinde Schwabenburg in der auf die Wahl folgenden Gemeinderatsperiode um sechs Sitze von 22 auf 28 Gemeinderäte erhöhen.

Die durch Verhältnisausgleich geschaffenen Mehrsitze (Ausgleichsmandate) nennt man im allgemeinen Überhangmandate.

Um die Zahl der Ausgleichsmandate bei Unechter Teilortswahl von vornherein in Grenzen zu halten, gab früher der § 25 Abs. 2 GemO die Möglichkeit, durch Hauptsatzung die Zahl der Gemeinderatsmandate auf die "nächsthöhere Gemeindegrößengruppe" anzuheben.

Diese Absicht wurde wohl nur teilweise erreicht.

Auf Vorschlag des Innenministers wurde ein noch weitergehender Vorschlag angenommen, nämlich der, dass auch eine dazwischenliegende Zahl gewählt werden kann (§ 25 Abs. 2, Satz 2).

Von dieser letztgenannten Möglichkeit haben bei der Kommunalwahl 1994 immerhin 53 Gemeinden (8,3 %) Gebrauch gemacht. Für die nächstniedrigere Gruppe entschieden sich lediglich 26 Gemeinden (4,1%), während bei der Regelsitzzahl 326 Gemeinden (51,1 %) blieben und 233 Gemeinden (36,5 %) die nächsthöhere Gruppe wählten.

Für unsere Beispielgemeinde "Schwabenburg" heißt dies, dass sie jede Zahl zwischen 18 und 26 durch Hauptsatzung bestimmen könnte.

Bei den Wahlen seit 1980 erhöhte sich die Zahl der Mandate durch den Verhältnisausgleich im Durchschnitt der betroffenen Gemeinden um ca. drei.

Trotz der Kompliziertheit der Unechten Teilortswahl können Gemeinden, die diese z. B. erst im Rahmen von Eingemeindungsverträgen in den 60er und 70er Jahren in die Hauptsatzung aufgenommen haben, sie nicht ohne weiteres wieder abschaffen. § 27 Abs. 5 GemO bestimmt nämlich, dass Gemeinden, die die Unechte Teilortswahl auf Grund einer Vereinbarung im Rahmen der freiwilligen oder gesetzlichen Gemeindereform auf unbestimmte Zeit eingeführt haben, diese frühestens zur übernächsten regelmäßigen Wahl der Gemeinderäte wieder abschaffen können.

Weitgehende Übereinstimmungen der Regelungen für Gemeinderats- und Kreistagswahl

In weiten Bereichen der gesetzlichen Bestimmungen gibt es für die Wahl der Gemeinderäte und Kreisräte gleichlautende oder inhaltlich übereinstimmende Regelungen. Allerdings sind bei Kreistagswahlen Wahlkreise vorgesehen (§ 22 Abs. 4 LKrO). Für diese Wahlkreiseinteilung gibt es einige Eckdaten, die beachtet werden müssen:

Gemeinden, auf die nach der Einwohnerzahl mindestens 4 Sitze entfallen, bilden einen eigenen Wahlkreis (Gesamtsitzzahl : Einwohnerzahl = Schlüsselzahl). Kleine benachbarte Gemeinden, die keinen eigenen Wahlkreis bilden können, aber "mit einer solchen Gemeinde eine

Verwaltungsgemeinschaft bilden, können mit ihr zu einem Wahlkreis zusammengeschlossen werden" (§ 22 Abs. 4 Satz 4). Andere Gemeinden, die für einen eigenen Wahlkreis zu klein sind, werden unter Beachtung der geographischen Lage, der Struktur der Gemeinden und der örtlichen Verwaltungsräume zu Wahlkreisen zusammengeschlossen mit mindestens 4, höchstens 8 Sitzen. Keine Gemeinde, die einen eigenen Wahlkreis bildet, darf mehr als 2/5 der Gesamtsitzzahl erhalten.

Diese Bestimmung ist zum Schutz der kleinen Gemeinden gegenüber einer einzelnen dominierenden Stadt innerhalb des Landkreises geschaffen worden. Damit haben die Kreisträte der Landgemeinden die Chance, bei Einigkeit nicht von den Interessen der einen großen Stadt überstimmt zu werden.

Die Regelung, dass Gemeinden mit mindestens 4 Sitzen einen eigenen Wahlkreis bilden, kann andererseits zu kuriosen Wahlkreiseinteilungen führen, weil geographisch weit auseinanderliegende Gemeinden um die Städte herum zusammengefasst werden müssen.

Im Gegensatz zur Gemeinderatswahl dürfen bei der Kreistagswahl in den einzelnen Wahlkreisen höchstens eineinhalbmal soviel Bewerber aufgestellt werden, wie Kreisträte im Wahlkreis zu wählen sind (§ 22 Abs. 2 LKrO).

Zur vorgesehenen Zahl der Kreisträte können Überhangmandate kommen

Nach § 20 der LKrO besteht der Kreistag aus dem Landrat als Vorsitzendem und mindestens 24 Kreisträten. In Kreisen mit mehr als 50000 Einwohnern erhöht sich die Zahl der Kreisträte pro 10000 weiteren Einwohnern um je 2 bis zur Grenze von 200000. Über 200000 Einwohner wird die Zahl der Kreisträte für jede 20000 Einwohner um zwei Sitze erhöht. Damit sollen diejenigen Kreistage in bevölkerungsreichen Landkreisen etwas verkleinert werden, die heute schon Zahlen erreicht haben, die fast denen des Landtages gleichkommen. Da bei der Kreistagswahl das Wahlgebiet in Wahlkreise eingeteilt wird, ergibt sich bei der Sitzverteilung, für die ebenfalls das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren gilt, unter Umständen eine ungerechte Verzerrung des Wählerwillens für das gesamte Wahlgebiet. Sind in einem Landkreis z. B. 8 Wahlkreise eingeteilt worden, so wird das d'Hondtsche Höchstzahlverfahren achtmal angewandt.

Wie das Zahlenbeispiel zeigt, können dadurch erhebliche Verzerrungen entstehen. Daher schreibt § 20 Abs. 2 LKrO vor, dass eine "Zweitauszählung" der auf die Wahlvorschläge im gesamten Wahlgebiet (in unserem Beispiel aller acht Wahlkreise) entfallenen Stimmen durchgeführt werden muss, für die ebenfalls d'Hondt gilt (vgl. dazu Zweitauszählungsverfahren bei der Landtagswahl), allerdings mit einer zusätzlichen Verkomplizierung:

Wie die Zweitauszählung zu erfolgen hat, legt § 22 Abs. 5 LKrO und § 22 Abs. 3 KomWG fest. Dieses komplizierte Verfahren soll wiederum an einem Zahlenbeispiel dargestellt werden.

Nehmen wir daher an, der Kreistag besteht aus 60 Mitgliedern. In den 8 Wahlkreisen erhielten die 4 Wahlvorschläge folgende Sitzzahlen nach der "Erstauszählung":

Wahlvorschlag

A	B	C	D
28	15	12	5

Bei der Zweitauszählung werden die Stimmzahlen für die einzelnen Listen und Wahlkreise errechnet und durch die Zahl der im jeweiligen Wahlkreis zu wählenden Bewerber geteilt. Daraus ergeben sich für jede Liste und jeden Wahlkreis die "gleichwertigen Stimmzahlen". Die Summe der "gleichwertigen Stimmzahlen" aller Wahlkreise für eine Liste ergibt die jeweilige "gleichwertige Gesamtstimmzahl" der Liste im Wahlgebiet.

Diese "gleichwertige Gesamtstimmzahl" ist nun die Basiszahl für die Verteilung der Zahl der Gesamtsitze einer Liste nach d´Hondt (nicht die absolute Zahl aller Stimmen im Wahlgebiet). Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass bei der Verteilung der Sitze jeweils nur von der Zahl ausgegangen werden muss, die für die Wahlkreise festgelegt ist, in denen ein Wahlvorschlag einer Gruppe abgegeben wurde.

Nehmen wir also an, dass in unserem Beispiel die Listen A bis D in allen 8 Wahlkreisen kandidiert haben, so werden die 60 Sitze nach dem Verhältnis der "gleichwertigen Gesamtstimmzahlen" nach d´Hondt verteilt. Hat jedoch eine Wählervereinigung in einem Wahlkreis keine Liste aufgestellt, der z.B. 4 Sitze erhält, dann nimmt sie an der Zweitauszählung nur bis Platzziffer 56 teil.

Auf die nach diesem Verfahren errechneten Sitze der einzelnen Wahlvorschläge werden die in den Wahlkreisen zugeteilten Sitze angerechnet. Hat eine Gruppe bei der Zuteilung in den einzelnen Wahlkreisen mehr Sitze erlangt, als ihr nach dem Verhältnis der "gleichwertigen Gesamtstimmzahl" (Zweitauszählung) zustehen, so bleiben diese Sitze erhalten. In diesem Fall ist mit der Verteilung von Sitzen so lange fortzufahren, bis der entsprechenden Wählervereinigung nach dem "Verhältnis der gleichwertigen Gesamtstimmzahl" diese Sitze zugeteilt würden.

Auf Grund der Zweitauszählung im gesamten Wahlgebiet stehen demnach den Wahlvorschlägen jedoch folgende Sitzzahlen zu:

Wahlvorschlag

A	B	C	D
27 (28)	15	13 (12)	5

Die Liste A behält ihren 28. Sitz, die Liste C erhält zusätzlich ein weiteres 13. Mandat.

Diese Mandate gelten für die Legislaturperiode als Überhangmandate. Der Kreistag setzt sich also in unserem Fall nicht aus den nach der Einwohnerzahl errechneten 60, sondern aus 61 Kreisräten zusammen. Die Zahl der Überhangmandate darf allerdings nach § 22 Abs. 6 letzter Satz LKrO 20 v. H. der Sitzzahl nicht überschreiten.

Die Stimmen der nicht zum Zuge gekommenen Bewerber der Liste C in den einzelnen Wahlkreisen werden durch die Zahl der Sitze im Wahlkreis geteilt. Die dadurch entstandenen Zahlen stellen somit die gleichwertige Stimmenzahl der Bewerber der Liste C der verschiedenen Wahlkreise dar. Gewählt ist derjenige Bewerber des Wahlvorschlages C, der die höchste gleichwertige Stimmenzahl hat.

Bei dieser Zuteilung gilt allerdings ebenfalls die 2/5-Begrenzung, da bei der Größe der Wahlkreise, die der 2/5-Begrenzung unterliegen, die gleichwertige Stimmenzahl der Bewerber i.d.R. so hoch ist, dass sonst de facto die Überhangmandate fast immer diesem Wahlkreis zufallen würden.

Die Regionalversammlung der Region Stuttgart als Sonderfall

Als bisher einziger Region gibt es eine direkt gewählte Regionalversammlung in der Region Stuttgart

Die "Regionalversammlung des Verbandes Region Stuttgart" wird aus 80 Verbandsmitgliedern aus der Stadt Stuttgart, den Landkreisen Böblingen, Esslingen, Göppingen, Ludwigsburg und Rems-Murr zusammengesetzt, also dem früheren Regionalverband Mittlerer Neckarraum. In diesem Raum wohnt, grob gesagt, knapp ein Viertel der Bevölkerung Baden-Württembergs. Die Regionalversammlung soll über die Infrastrukturmaßnahmen in diesem Ballungszentrum entscheiden.

Unter dem Gesichtspunkt des Wahlsystems gilt für die Regionalversammlung eine eigenartige Mixtur aus baden-württembergischem Kommunalwahlrecht und anderen Wahlrechtsregelungen. Die genannten 80 Mandate werden auf die Stadt Stuttgart und die 5 Landkreise nach d´Hondt entsprechend der Bevölkerungszahl aufgeteilt. In der Diskussion im Innenausschuss des Landtages wollten die kleineren Fraktionen, insbesondere die FDP, daß das Hare-Niemeyer-Verfahren Anwendung findet.

Es gilt Listenwahl; jede Wählerin und jeder Wähler hat nur eine Stimme (ähnlich der Zweitstimme bei der Bundestagswahl). Kumulieren und Panaschieren ist nicht möglich. Andererseits gelten aber Regelungen nach dem Kommunalwahlgesetz, z.B. der Verhältnisausgleich nach § 25 Abs. 1 des KomWG. Die Zahl der Ausgleichssitze darf jedoch nach § 53 GemO (neu) Abs. 1 letzter Satz die Zahl der Mitglieder "nicht um mehr als 20 vom Hundert" erhöhen. D.h. konkret, dass die Regionalversammlung in der Region Stuttgart nicht mehr als 96 Mitglieder haben darf. Ihre Amtszeit beträgt 5 Jahre.