

Die Entwicklung des niedersächsischen Kommunalwahlrechts seit 1946

Übersicht

- I. Kommunalwahlen nach alliiertem Recht**
- II. Niedersächsisches Kommunalwahlrecht 1947–1955**
- III. Umgestaltung des Wahlrechts 1955–1958**
- IV. Wahlrechtsänderungen seit 1960**
 - 1. Übersicht
 - 2. Kommunalverfassungsrechtliche Wahlvorschriften
 - 3. Wahlsystem
 - 4. Berechnungsverfahren für die Sitzverteilung
 - 5. Wahlvorschläge
 - a) Träger von Wahlvorschlägen
 - b) Wahlvorschlagsverbindungen
 - c) Unterstützungsunterschriften
 - 6. Direktwahl
 - 7. Inklusives Wahlrecht
 - 8. Sonderregelungen für epidemische Lagen
 - 9. Sonstiges
 - a) Briefwahl
 - b) Stimmbezirk, Wahlbezirk, Wahlbereich
 - c) Reihenfolge der Wahlvorschläge
 - d) Stimmenzählgeräte
 - e) Fristen
 - f) Geschlechtsneutrale Begriffe
 - g) Wahlordnungen

I. Kommunalwahlen nach alliiertem Recht

Als im Herbst 1946 in der damaligen britischen Besatzungszone die ersten Kommunalwahlen nach dem Kriege stattfanden, existierte das Land Niedersachsen noch nicht. Noch vor Gründung des aus den Ländern Hannover, Braunschweig, Oldenburg und Schaumburg-Lippe gebildeten Landes Niedersachsen im November 1946 wurden auf Anordnung der britischen Militärregierung⁶ am 15.9.1946 Gemeindewahlen und am 13.10.1946 Kreiswahlen abgehalten.

Ziel der britischen Besatzungspolitik war es, die Demokratie in Deutschland von unten nach oben aufzubauen, wobei die britischen Traditionen als geeignetes Vorbild für die künftigen politischen Verhältnisse Deutschlands angesehen wurden. So wie die Briten der deutschen Tradition der kommunalen Selbstverwaltung misstrauten und die englische Kommunalverfassung zur Maxime der De-

⁶ VO Nr. 31 v. 30.5.1946 (ABI. MilReg. S. 222).

A · Einführung

mokratisierung machten,⁷ so lehnten sie auch die Wiedereinführung des in der Weimarer Republik geltenden Verhältniswahlrechts ab, das ihrer Meinung nach die Parteienzersplitterung fördern und den persönlichen Kontakt zwischen Wählern und Gewählten erschweren würde. Anders als in der amerikanischen Besatzungszone, wo im Januar 1946 Kommunalwahlen nach dem Verhältniswahlsystem stattgefunden hatten, wurde daher für die Kommunalwahlen in der britischen Zone das Mehrheitswahlsystem eingeführt.⁸

An den Vorbereitungen der Kommunalwahlen wurde als beratendes Organ ein deutscher „Arbeitsausschuss“ beteiligt. Zu den 17 Mitgliedern dieses Gremiums gehörten elf Verwaltungsbeamte, je ein Mitglied von CDU, SPD und KPD, je ein Vertreter der Gewerkschaften und der Arbeitgeber sowie ein Unabhängiger. Die drei Letztgenannten wurden von der Militärregierung ernannt. Vorsitzender des Ausschusses war der spätere Bundesminister Gerhard Schröder. Der Arbeitsausschuss widersetzte sich den britischen Absichten zur Einführung des reinen Mehrheitswahlsystems, insbesondere weil er fürchtete, dass hierdurch die Bildung von Oppositionsparteien erschwert würde. Nach mehreren Zusammenkünften im Januar, Februar und April 1946 fanden sich die Briten zu einem Kompromiss bereit, wobei jedoch die Elemente der Mehrheitswahl weiterhin dominierten.

Nach den Bestimmungen der Verordnung Nr. 32 vom 30.5.1946⁹ hatte jeder Wähler so viele Stimmen, wie Vertreter im Wahlgebiet zu wählen waren. Den größten Teil der Sitze erhielten die Bewerber mit den höchsten Stimmenzahlen. Ein kleinerer Teil wurde nach dem Proportionalsystem über Reservelisten verteilt. Dieser Verteilung lagen die unverbrauchten Reststimmen zugrunde, d. h. die für unterlegene Bewerber abgegebenen Stimmen, soweit sie über die zur Gewinnung des Sitzes erforderliche Stimmenzahl hinausgingen. Für Gemeinden bis zu 500 Einwohnern galt eine Sonderregelung.

Nach Art. IV der Verordnung Nr. 31 vom 30.5.1946¹⁰ sollte jedes Jahr ein Drittel der Vertreter sein Mandat niederlegen. Jährlich sollten Ergänzungswahlen stattfinden, bei denen eine Wiederwahl der zurückgetretenen Mandatsträger möglich war. Die Bedenken, die der Arbeitsausschuss gegen diese Regelung, die ebenfalls auf britische Vorbilder zurückging, vorbrachte, blieben erfolglos.

Die britische Besatzungsmacht sorgte in einer Reihe von begleitenden Regelungen dafür, dass bei den ersten Wahlen in ihrem Besatzungsgebiet alle Grundsätze einer freien und demokratischen Wahl beachtet wurden.¹¹ Als Kandidat konnte nur benannt werden, wer von der Militärregierung „als zum Vertreter geeignet“ anerkannt wurde. Vom aktiven und passiven Wahlrecht ausgeschlossen waren alle Mitglieder ehemaliger NS-Organisationen oder der NSDAP nahestehender

7 Vgl. Heiko Faber, Kommunalrecht, in: Heiko Faber/Hans-Peter Schneider, Niedersächsisches Staats- und Verwaltungsrecht, Frankfurt am Main 1985, S. 233 f.

8 Vgl. Erhard H. M. Lange, Wahlrecht und Innenpolitik. Entstehungsgeschichte und Analyse der Wahlgesetzgebung und Wahlrechtsdiskussion im westlichen Nachkriegsdeutschland 1945–1956, Meisenheim am Glan 1975, S. 70 ff., 82 ff.; Ian Turner, Electoral System Innovation: A Comparison of the Lower Saxon Electoral Laws of 1946 and 1977, their Origins and Effects, in: Electoral Studies 1983, S. 132 ff.

9 ABI. MilReg. S. 226 (Art. II, XI und XII)

10 Wie Fn. 1

11 Vgl. VO Nrn. 26, 28, 30, 35, 40, 43 und 45 (ABI. MilReg. S. 173, 201, 222, 282, 299, 301 und 303)

Vereinigungen sowie ehemalige aktive Wehrmachtsoffiziere. Die Militärregierung konnte allerdings Ausnahmen zulassen. In Ausführungsbestimmungen wurden Einzelheiten des Wahlverfahrens geregelt.¹² Offenbar waren sich die Briten nicht sicher, dass die Deutschen mit allen demokratischen Spielregeln vertraut waren, wie die detaillierten Vorschriften über Einzelheiten des Wahlablaufs zeigen. So wurde z. B. den Mitgliedern des Wahlvorstandes ausdrücklich unterstellt, auf einen Wähler einzuwirken, während dieser seinen Stimmzettel ausfüllt.¹³

II. Niedersächsisches Kommunalwahlrecht 1947–1955

Die Wahlergebnisse der Kommunalwahlen vom 15.9. und 13.10.1946 bestätigten die Befürchtungen des von den Briten Anfang des Jahres konsultierten Arbeitsausschusses. Vor allem in kleinen Gemeinden war der Sitzanteil der Parteien oftmals weit geringer als ihr prozentualer Stimmenanteil, während unabhängige Kandidaten besonders stark vertreten waren.¹⁴ Die Forderung nach Abänderung des geltenden Wahlsystems setzte gleich nach den Wahlen ein. Sowohl der jährliche Austausch eines Drittels der Vertreter als auch die als ungerecht empfundene Ergebnisse der modifizierten Mehrheitswahl wurden beanstandet. Die kritischen Stimmen wurden lauter, nachdem im April 1947 die erste Wahl zum Niedersächsischen Landtag stattgefunden hatte. Diese war nicht aufgrund britischer Anordnungen, sondern nach gesetzlichen Bestimmungen durchgeführt worden, die der von britischer Seite anhand des Ergebnisses der Kreiswahlen vom 13.10.1946 ernannte Niedersächsische Landtag beschlossen hatte.¹⁵ Bei der Landtagswahl galt ein mit der Mehrheitswahl in Wahlkreisen verbundenes Verhältniswahlsystem. Nachdrücklich wurde gefordert, eine entsprechende Regelung auch für die Kommunalwahlen einzuführen.

Nachdem die britische Militärregierung die Regelung des Kommunalwahlrechts den Deutschen übertragen hatte, beschloss der Landtag im September 1947 mit Genehmigung der Militärregierung, die Bestimmungen über den jährlichen Austausch eines Drittels der Vertreter aufzuheben und spätestens bis zum 1.12.1948 nach bis dahin neu zu schaffenden gesetzlichen Regelungen Neuwahlen durchzuführen.¹⁶ Wegen des selbstgesetzten Termins stand die Erarbeitung der kommunalen Wahlrechtsvorschriften unter großem Zeitdruck. Sie kamen erst im Oktober 1948 zum Abschluss, sechs Wochen vor den Neuwahlen am 28.11.1948.

Die getroffenen Regelungen gingen im Wesentlichen auf die Vorarbeiten einer „Wahlrechts-Arbeitsgemeinschaft“ zurück, der Vertreter von CDU, SPD, DP und KPD, des Städtetages, des Gemeindetages, des Landkreisverbandes sowie Beamte des Innenministeriums und von diesem benannte Sachverständige angehörten.

12 Vgl. Sonderdruck, Weisungen und Bemerkungen als Anleitung für Wahlleiter, Bände o. J. (1946)

13 Ebd., Nr. 16c

14 Vgl. Turner, a. a. O., S. 137 ff.

15 NLWG v. 31.3.1947 (GVBl. S. 3) und Gesetz über den Niedersächsischen Landtag der 1. Wahlperiode v. 14.4.1947 (GVBl. S. 55)

16 Gesetz über die Wahlperiode der im September/Oktober 1946 gewählten Mitglieder der Kreis- und Gemeindevorstellungen im Lande Niedersachsen v. 31.9.1947 (GVBl. S. 81)

A · Einführung

Man einigte sich auf ein die Vorteile von Persönlichkeitswahl und Verhältniswahl verbindendes Wahlsystem.¹⁷ In bewusster Abkehr von den gebundenen Listen der Weimarer Zeit konnte der Wähler eine Auswahl unter verschiedenen Bewerbern treffen. Durch einen Verhältnisausgleich auf der Ebene des Wahlgebiets war sichergestellt, dass auch Minderheiten in einer ihrer Stimmenzahl entsprechenden Stärke vertreten waren. An die Stelle einer durch Elemente der Verhältniswahl modifizierten Mehrheitswahl trat nun – wie bei der Landtagswahl – eine durch Elemente der Persönlichkeitswahl modifizierte Verhältniswahl.

Für die Wahl der Vertreter in den Städten und Landkreisen und in Gemeinden mit mehr als 12 000 Einwohnern galt das Niedersächsische Kreiswahlgesetz vom 4.10.1948 (GVBl. S. 84), für die Wahl der Vertreter in den kreisangehörigen Gemeinden mit bis zu 12 000 Einwohnern das Niedersächsische Gemeindewahlgesetz vom selben Tage (GVBl. S. 90). Beide Gesetze fanden bis auf eine Ausnahme die Zustimmung der Militärregierung. Nach dem Wunsch des Britischen Gebietsbeauftragten sollte die Reihenfolge der nachrückenden Ersatzmänner nicht – wie vorgesehen – von den Parteien, sondern aufgrund der Stimmenzahlen der einzelnen Bewerber bestimmt werden. Noch kurz vor den Kommunalwahlen am 28.11.1948 wurden das Gemeinde- und das Kreiswahlgesetz durch Gesetze vom 21.11.1948 (GVBl. S. 173) entsprechend geändert.

Nach den Bestimmungen der Wahlgesetze galt das System einer Verhältniswahl mit freien Listen. Der Wähler hatte drei Stimmen, die er verschiedenen Bewerbern desselben oder verschiedener Wahlvorschläge geben konnte (Panaschieren). Die Abgabe von mehr als einer Stimme für einen Bewerber (Kumulieren) war nicht möglich. In Gemeinden bis zu 12 000 Einwohnern wurden die Sitze aufgrund der Gesamtzahl der abgegebenen gültigen Stimmen nach dem d'Hondt'schen Höchstzahlverfahren auf die einzelnen Wahlvorschläge verteilt; die danach einem Wahlvorschlag zustehenden Sitze wurden den Bewerbern mit den höchsten Stimmenzahlen zugewiesen. Größere Gemeinden und die Landkreise wurden in verschiedene „Wahlbezirke“ eingeteilt. In jedem Wahlbezirk wurden drei Bewerber direkt gewählt. Dabei wurden die Sitze zunächst nach dem d'Hondt'schen Verfahren auf die verschiedenen Wahlvorschläge verteilt, die einem Wahlbezirksvorschlag zustehenden Sitze sodann an die Bewerber mit den höchsten Stimmenzahlen vergeben. Die übrigen Sitze wurden den Parteien im Verhältnisausgleich über Kreislisten zugewiesen.

Die Wahlperiode betrug 4 Jahre. Wahlberechtigt waren alle Deutschen, die am Wahltage das 21. Lebensjahr vollendet und seit mindestens 3 Monaten im Wahlgebiet ihren Wohnsitz oder ständigen Aufenthalt hatten. Zu den Wählbarkeitsvoraussetzungen gehörten die Vollendung des 25. Lebensjahres und ein mindestens sechsmonatiger Wohnsitz oder ständiger Aufenthalt im Wahlgebiet. Bei den von der Entnazifizierung betroffenen Personen waren Wahlrecht und Wählbarkeit eingeschränkt.¹⁸

Abgesehen von den beschriebenen Besonderheiten bei der Sitzverteilung stimmten die Bestimmungen für Gemeinde- und Kreiswahl im Wesentlichen überein. Zur Regelung der Einzelheiten des Wahlverfahrens wurden die Niedersächsische

17 Vgl. LT-Sitzung v. 26.8.1948 (Sten. Ber. 1. Wp., Bd. 2, Sp. 2412 ff.)

18 VO über die Einschränkung des Wahlrechts der vom Entnazifizierungsrecht Betroffenen bei Wahlen zu den Vertretungskörperschaften im Lande Niedersachsen v. 24.9.1948 (GVBl. S. 166)

Kreiswahlordnung und die Niedersächsische Gemeindewahlordnung vom 13.10.1948 (GVBI. S. 95 und 126) erlassen. Die Wahlordnungen knüpften an die Bestimmungen der Niedersächsischen Landeswahlordnung vom 31.3.1947 (GVBI. S. 17) an, diese hatte sich weitgehend an das bei den Reichstagswahlen der Weimarer Republik geltende Wahlverfahren angelehnt.

In den folgenden Jahren wurden die Wahlgesetze mehrfach geändert. Durch Gesetze vom 27.3.1949 (GVBI. S. 75) und erneut durch Gesetze vom 14.10.1953 (GVBI. S. 79) wurden die Modalitäten bei der Wiederholungswahl ergänzt. Die Gesetze zur Änderung des Kreis- und des Gemeindewahlgesetzes vom 12.7.1952 (GVBI. S. 57 und S. 61)¹⁹ enthielten verschiedene Ergänzungen und Berichtigungen, die die Rechtsentwicklung seit 1948 (u.a. Inkrafttreten des Grundgesetzes und der Vorläufigen Niedersächsischen Verfassung) berücksichtigten, aber auch das Wahlsystem berührten.

Eine wesentliche Änderung für die Kreiswahl bestand im Wegfall des Verhältnis ausgleichs über eine Kreisliste. Wie bisher hatte der Wähler drei Stimmen. Das jeweilige Wahlgebiet wurde je nach Größe in 2 bis 5 Wahlbezirke eingeteilt, in denen zwischen 9 und 13 Vertreter zu wählen waren. Grundlage für die nur noch auf der Ebene der Wahlbezirke stattfindende Sitzverteilung war das Stärkeverhältnis der Wahlvorschläge in den einzelnen Wahlbezirken (regionalisierte Verhältniswahl). Nach dem Gemeindewahlgesetz bildeten kleinere Gemeinden – jetzt solche mit bis zu 10 000 Einwohnern – wie bislang nur jeweils einen Wahlbezirk. Außer von Parteien und Einzelbewerbern konnte ein Wahlvorschlag jetzt auch gemeinsam von mehreren Parteien eingereicht werden. In diesem Fall wurde auf dem Stimmzettel hinter dem Namen der Bewerber die abgekürzte Parteizeichnung aufgeführt. Im Wahlprüfungsverfahren hatten bisher bei Beschwerden gegen den Beschluss der Vertretung Bezirkswahlgerichte zu entscheiden. Stattdessen wurde jetzt der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.

III. Umgestaltung des Wahlrechts 1955–1958

Vor den Gemeinde- und Kreiswahlen Ende 1956 kam es zu einer grundlegenden Umgestaltung des kommunalen Wahlrechts. Als letztes Bundesland unter den Flächenländern erhielt Niedersachsen 1955 eine Gemeindeordnung.²⁰ Da die grundlegenden Wahlvorschriften über die Wahlberechtigung, die Wählbarkeit, die Wahlperiode, die Zahl der Vertreter, den Sitzerwerb und den Sitzverlust als Bestandteil des kommunalen Verfassungsrechts angesehen wurden, übernahm man diese in die Gemeindeordnung und drei Jahre später entsprechend in die Landkreisordnung.²¹

19 Neufassungen v. 26.7.1952 (GVBI. S. 77 und 83). An die Stelle der Gemeinde- und der Kreiswahlordnung v. 13.10.1948 (GVBI. S. 95 und 126), geändert durch VO v. 31.1.1949 (GVBI. S. 38), traten die Gemeinde- und die Kreiswahlordnung v. 23.8.1952 (GVBI. S. 91 und 127).

20 NGO v. 4.3.1955 (GVBI. S. 55) Bis 1955 hatten die von den Briten am 1.4.1946 in Kraft gesetzte Revidierte Deutsche Gemeindeordnung (VO Nr. 21, ABI. MilReg. S. 127) und das Gesetz zur vorläufigen Regelung einiger Punkte der Selbstverwaltung v. 28.5.1948 (GVBI. 5.62) gegolten. Vgl. Faber, a.a.O., S. 234ff.

21 NLO v. 31. 3.1958 (GVBI. S. 17). Bis zum Erlass der NLO galten die Wahlvorschriften der NGO für die Landkreise entsprechend (§ 53 NKWG).

A · Einführung

Dies war Anlass für eine grundlegende Überarbeitung des kommunalen Wahlrechts. Dabei wurden die Vorschriften für die Gemeindewahl und für die Kreiswahl in einem einheitlichen Kommunalwahlgesetz und einer einheitlichen Kommunalwahlordnung zusammengefasst.²² Ein Teil der bislang in den Wahlordnungen enthaltenen normativen Vorschriften wurde jetzt gesetzlich geregelt. Neben der Berücksichtigung der Rechtsprechung und praktischer Erfahrungen bei der Wahlabwicklung wurden vor allem folgende Änderungen vorgenommen:

1. Grundlage für die Sitzverteilung war einheitlich das Wahlergebnis im gesamten Wahlgebiet. Die bisher nach dem Kreiswahlgesetz vorgesehene Regionalisierung der Verhältniswahl, die für kleine Parteien wegen der geringen Zahl der zu vergebenden Mandate ein faktische 10 %-Sperrklausel zur Folge hatte, entfiel. Die einer Partei im Wahlgebiet zustehenden Sitze wurden nach dem d'Hondtschen Verfahren auf ihre Wahlvorschläge in den einzelnen Wahlbezirken verteilt.
2. Wahlbezirke zur technischen Durchführung der Wahl wurden nur noch in Landkreisen und in Gemeinden mit über 20 000 Einwohnern gebildet.
3. Die nach bisherigem Recht vorgesehenen gemeinsamen Wahlvorschläge mehrerer Parteien wurden durch „Wahlvorschlagsverbindungen“ ersetzt. Die für die – jetzt gesonderten – Listen der jeweiligen Parteien abgegebenen Stimmen wurden bei der Sitzverteilung auf der Ebene des Wahlgebiets zusammengefasst, wenn die betreffenden Parteien eine Wahlvorschlagsverbindung vereinbart hatten.
4. Für Parteien, die nicht im Landtag oder Bundestag vertreten waren, wurde – in Anlehnung an das Landtagswahlrecht – eine Wahlanzeige beim jeweiligen Wahlleiter als Voraussetzung für die Einreichung von Wahlvorschlägen eingeführt.

Das kommunale Wahlrecht ist in der Ausgestaltung, die es mit dem Erlass der NGO (1955), des NKWG (1956) und der NLO (1958) gefunden hatte, in seinen Grundzügen bis heute bestimmt geblieben. Das heute geltende Kommunalwahlrecht geht in seiner Systematik und in vielen Einzelregelungen auf die gesetzlichen Bestimmungen jener Jahre zurück. Seither hat das Wahlrecht zahlreiche Änderungen erfahren. Neue Regelungen wurden eingeführt, teilweise wieder aufgehoben und nicht selten erneut eingeführt. Eine Stabilisierung der Wahlrechtsgesetzgebung, wie sie damals gefordert wurde,²³ trat nicht ein.

IV. Wahlrechtsänderungen seit 1960

1. Übersicht

Das materielle kommunale Wahlrecht ist seit 1960 durch insgesamt 44 Gesetze geändert worden, die in der nachfolgenden Übersicht chronologisch aufgeführt sind:

22 NKWG v. 18.7.1956 (GVBI. S. 81), NKWO v. 21.7.1956 (GVBI. S. 103). Zur Begründung des Regierungsentwurfs vgl. LT-Drs. 3/214, S. 774.

23 Vgl. LT-Sitzungen v. 11.4.1956 (Sten. Ber. 3. Wp., Bd. 1, Sp. 711 ff.) und v. 3.12.1959 (Sten. Ber. 4. Wp., Bd. 1, Sp. 399)

1. Gesetz zur Änderung des NKWG v. 20.3.1960 (GVBI. S. 11). Neufassung des NKWG v. 23.5. 1960 (GVBI. S. 35)
2. Gesetz zur Änderung der NGO v. 16.6.1960 (GVBI. S. 93)
3. Gesetz zur Änderung und Ergänzung des NKWG v. 27.8.1960 (GVBI. S. 229)
4. Gesetz zur vorübergehenden Änderung der Wahlperiode der Räte der Gemeinden und der Kreistage v. 4.11.1960 (GVBI. S. 279)
5. 2. Gesetz zur Änderung des NKWG und zur vorübergehenden Änderung der Wahlperiode der Räte der Gemeinden und der Kreistage v. 18.1.1961 (GVBI. S. 1).

Neufassung des NKWG v. 20.1.1961 (GVBI. S. 5)

6. 3. Gesetz zur Änderung der NGO und der NLO v. 9.1.1967 (GVBI. S. 1)
7. 3. Gesetz zur Änderung des NKWG v. 11.1.1967 (GVBI. S. 4). Neufassung des NKWG v. 16.8.1967 (GVBI. S. 273)
8. Gesetz zur Änderung der NGO, der NLO und des NBG v. 26.4.1968 (GVBI. S. 69)
9. Gesetz zur Herabsetzung des Wahlalters v. 23.2.1970 (GVBI. S. 36)
10. Gesetz zur Anpassung des Landesrechts an das 1. Gesetz zur Reform des Strafrechts, an das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten und an das Einführungsgesetz zum Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (1. Anpassungsgesetz) v. 24.6.1970 (GVBI. S. 237) – Art. 10, 11 und 14
11. 2. Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform v. 9.7.1971 (GVBI. S. 232) – Art. I –
12. 4. Gesetz zur Änderung des NKWG v. 9.7.1971 (GVBI. S. 229). Neufassung des NKWG v. 24.1.1972 (GVBI. S. 27)
13. Gesetz zur Änderung der Wahlperiode v. 16.3.1972 (GVBI. S. 137)
14. Gesetz zur einmaligen Verlängerung der Wahlperiode der kommunalen Vertretungen in einzelnen Räumen v. 14.7.1972 (GVBI. S. 386)
15. 5. Gesetz zur Änderung der NGO und der NLO v. 23.7.1973 (GVBI. S. 245) – Art. IV –
16. Gesetz über die kommunale Neugliederung im Raum Hannover v. 11.2.1974 (GVBI. S. 57) – Art. IV, § 2 –
17. 2. Gesetz zur Änderung der Wahlperiode v. 12.7.1976 (GVBI. S. 183)
18. 5. Gesetz zur Änderung des NKWG v. 15.6.1977 (GVBI. S. 177). Neufassung des NKWG v. 20.7.1977 (GVBI. S. 267)
19. 4. Gesetz zur Änderung der NGO v. 24.6.1980 (GVBI. S. 253)
20. 7. Gesetz zur Änderung der NGO und der NLO v. 18.10.1980 (GVBI. S. 385)
21. 8. Gesetz zur Änderung der NGO und der NLO v. 18.2.1982 (GVBI. S. 53)
22. Gesetz zur Änderung des NLWG und des NKWG v. 20.12.1984 (GVBI. S. 285) – Art. II –
23. Niedersächsisches Rechtsvereinfachungsgesetz 1985 v. 30.7.1985 (GVBI. S. 246) – Art. 6 – Neufassung des NKWG v. 27.8.1985 (GVBI. S. 305)
24. Gesetz zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften für Landtags- und Kommunalwahlen v. 26.11. 1987 (GVBI. S. 214) – Art. II–IV – Neufassung des NKWG v. 28.10.1988 (GVBI. S. 189)
25. Niedersächsisches Rechtsvereinfachungsgesetz 1990 v. 22.3.1990 (GVBI. S. 101) – Art. 10 –

A · Einführung

26. Gesetz zur Einführung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen für nichtdeutsche Staatsangehörige von Mitgliedsstaaten der Europäischen Union und zur Herabsetzung der Altersgrenze für das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen v. 20.11.1995 (GVBl. S. 432)
27. 6. Gesetz zur Änderung des NKWG v. 20.11.1995 (GVBl. S. 434). Neufassung des NKWG v. 18.1.1996 (GVBl. S. 5)
28. Gesetz zur Reform des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts v. 1.4.1996 (GVBl. S. 82, 227)
29. Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher Bestimmungen v. 24.1.2001 (GVBl. S. 15) – Neufassung des NKWG v. 20.2.2001 (GVBl. S. 83)
30. Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung in Niedersachsen v. 5.11.2004 (GVBl. S. 394) – Art. 11 –
31. Gesetz zur Änderung des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts v. 22.4.2005 (GVBl. S. 110)
32. Gesetz zur Änderung des niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes v. 31.1.2006 (GVBl. S. 44). Neubekanntmachung des NKWG v. 24.2.2006 (GVBl. S. 91)
33. Gesetz zur Änderung des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts v. 18.5.2006 (GVBl. S. 202)
34. Gesetz zur Änderung des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts und anderer Gesetze v. 18.5.2006 (GVBl. S. 203)
35. Gesetz zur Änderung des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts und anderer Gesetze v. 13.5.2009 (GVBl. S. 191)
36. Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher Bestimmungen v. 10.11.2010 (GVBl. S. 510)
37. Niedersächsisches Kommunalverfassungsgesetz v. 17.12.2010 (GVBl. S. 576)
38. Gesetz zur Anpassung von Landesgesetzen an das Niedersächsische Kommunalverfassungsgesetz sowie zur Änderung des Gesetzes zur Zusammenfassung und Modernisierung des niedersächsischen Kommunalverfassungsrechts v. 13.10.2011 (GVBl. S. 353)
39. Gesetz zur Wiedereinführung der Stichwahl bei Direktwahlen v. 19.6.2013 (GVBl. S. 160)
40. Gesetz zur Änderung kommunalverfassungs-, kommunalwahl- und beamtenversorgungsrechtlicher Vorschriften v. 16.12.2013 (GVBl. S. 307). Neubekanntmachung des NKWG v. 28.1.2014 (GVBl. S. 35)
41. Gesetz zur Neuordnung des Meldewesens v. 17.9.2015 (GVBl. S. 186)
42. Gesetz zur Änderung niedersächsischer Rechtsvorschriften aus Anlass der COVID-19-Pandemie vom 15.7.2020 (GVBl. S. 244)
43. Haushaltsgesetz 2021 v. 10.12.2020 (GVBl. S. 477)
44. Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes, des Niedersächsischen Kommunalwahlgesetzes und des Niedersächsischen Kommunalverfassungsgesetzes v. 10.06.2021 (GVBl. S. 368)

Die wichtigsten Änderungen sind im Folgenden nach Sachgebieten zusammengefasst.

2. Kommunalverfassungsrechtliche Wahlvorschriften

Die Bestimmungen über aktives und passives Wahlrecht, Sitzerwerb und Sitzverlust wurden mehrfach geändert und mit den entsprechenden Regelungen des Landtags- und Bundestagswahlrechts harmonisiert (G 2, 6, 10, 21 und 24).²⁴ Die Regelvermutung des Wohnsitzes am Ort der Hauptwohnung, die zunächst im NKWG geregelt war (G 12), wurde später in die NGO und NLO übernommen (G 15), die 2011 zusammen mit dem Gesetz über die Region Hannover zum NKomVG (G 37) zusammengefasst wurden, wobei seit 2001 nicht mehr der bürgerlich-rechtliche, sondern der melderechtliche Wohnsitzbegriff maßgebend ist (G 29). Das Wahlalter wurde 1970 zunächst von 21 auf 18 (G 9) und dann 1995 auf 16 Jahre (G 26), das Wahlbarkeitsalter 1970 von 25 auf 21 (G 9) und 1982 auf 18 Jahre (G 21) herabgesetzt. Gegenstand mehrerer Novellen waren die im weiteren Sinne zum Wahlrecht zu zählenden Bestimmungen über die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat (G 8, 20, 28, 31 und 34). Eine Ausweitung der für Kreis- und Gemeindewahlen geltenden Verfahrensregelungen auf andere Wahlarten brachten die Einführung der Ortschaftsverfassung und der unmittelbaren Wahl der Samtgemeinderäte (G 11) sowie die Einführung der Stadtbezirkverfassung (G 19).

Die laufende Wahlperiode wurde mehrfach verlängert. Im Jahre 1960 hatte das Bundesverfassungsgericht im Verfahren über eine Verfassungsbeschwerde gegen Bestimmungen des NKWG (vgl. unten IV 5 c) den bereits auf den 23.10.1960 festgesetzten Wahltermin durch einstweilige Anordnung aufgehoben und bestimmt, dass ein neuer Wahltermin erst nach der Entscheidung über die Verfassungsbeschwerde festgelegt werden dürfe.²⁵ Da diese Entscheidung erst nach dem bevorstehenden Ende der laufenden Wahlperiode zu erwarten war, wurde diese bis längstens Mai 1961 verlängert (G 4); die folgende Wahlperiode wurde auf 3 1/2 Jahre verkürzt (G 5). 1972 wurde wegen der ungünstigen Terminlage zur Zeit der Olympischen Spiele in München das Ende der kommunalen Wahlperiode um einen Monat verschoben (G 13). Damit wurde der Beginn der Wahlperiode für die Zukunft auf den 1.11. (nicht mehr 1.10.) festgelegt. Um im Zusammenhang mit der Gebietsreform zu vermeiden, dass in einigen Neugliederungsgebieten kurz hintereinander mehrfach gewählt werden musste, nämlich im Oktober 1972 bei den allgemeinen Neuwahlen und erneut im Anschluss an die zum 1.1.1973 vorgesehenen Gebietsänderungen, wurde die Wahlperiode in den betroffenen Landkreisen und Gemeinden um zwei Monate bis zum 31.12.1972 verlängert (G 14).²⁶ 1976 wurde die bis dahin vierjährige Wahlperiode auf 5 Jahre verlängert (G 17).

3. Wahlsystem

Die seit 1946 bei den Kommunalwahlen geltende Verbindung von Verhältniswahl und Personenwahl wurde – in unterschiedlichen Varianten – bis heute beibehalten. Von 1956 bis 1961 galt das Prinzip der Verhältniswahl mit freien Listen und drei Stimmen mit der Möglichkeit des Panaschierens, von 1961 bis 1967 das Prinzip der Verhältniswahl mit lose gebundenen Listen und einer

24 Dieser und die folgenden Klammerverweise beziehen sich auf die Übersicht unter IV 1.

25 Beschl. v. 5.10.1960 (BVerfGE 11, S. 306 ff.)

26 Eine hiergegen eingelegte Verfassungsbeschwerde blieb ohne Erfolg (BVerfG, Beschl. v. 8.8.1972, MBl. S. 1212).

A · Einführung

Stimme, von 1967 bis 1977 das Prinzip der Verhältniswahl mit einer Stimme in einer Verbindung von lose gebundenen und starren Listen, seit 1977 das Prinzip der Verhältniswahl mit freien, erstmalig bei der Kommunalwahl 1996 zusätzlich auch wieder mit starren Listen und drei Stimmen mit den Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens.

1961 wurde das Dreistimmen-Wahlrecht zugunsten eines Einstimmen-Wahlrechts besiegt (G 5). Dahinter stand das Ziel, eine größere Chancengleichheit zwischen Parteien und Einzelbewerbern herzustellen. Bislang hatte der Wahlvorschlag eines Einzelbewerbers nie alle Stimmen eines Wählers auf sich vereinigen können, da ein derartiges „Kumulieren“ nicht vorgesehen war. Um insoweit eine Gleichstellung des Einzelbewerbers mit den Parteien zu erreichen, bekam der Wähler fortan nur noch eine Stimme, so dass sowohl der Parteibewerber als auch der Einzelbewerber das volle Stimmengewicht des einzelnen Wählers auf sich ziehen konnte.²⁷

Durch eine erneute Umgestaltung des Wahlsystems wurde 1967 eine Kombination aus Personenwahl und Listenwahl eingeführt (G 7). Der Wähler konnte sich entweder für einen einzelnen Bewerber (Personenwahl) oder für einen Wahlvorschlag in seiner Gesamtheit (Listenwahl) entscheiden. Bei der Gesamtsitzverteilung wurden die für den Wahlvorschlag als Gesamtliste und die für seine einzelnen Bewerber abgegebenen Stimmen zusammengefasst. Die einer Partei oder Wählergruppe im Wahlgebiet insgesamt zugeschlagenen Sitze wurden nach dem jeweiligen Stimmenverhältnis auf die in den einzelnen Wahlbezirken aufgestellten Wahlvorschläge verteilt. Die auf einen Wahlvorschlag entfallenden Sitze standen der Gesamtliste und den einzelnen Bewerbern im Verhältnis der Stimmen zu, die für die Gesamtliste einerseits und für die Gesamtheit der einzelnen Bewerber andererseits abgegeben worden waren. Die sich danach für die Gesamtheit der einzelnen Bewerber ergebenden Sitze erhielten die Bewerber mit den höchsten Stimmenzahlen, die der Gesamtliste zustehenden Sitze wurden nach der Reihenfolge der Liste besetzt.

Als wesentliches Motiv für die Einführung dieses Systems wurde angeführt, dass sich bei dem bisher geltenden und bei den Kommunalwahlen 1961 und 1964 praktizierten Verfahren eine starke Konzentration der Stimmen zugunsten der Bewerber auf den ersten Listenplätzen und eine außerordentlich geringe Berücksichtigung von weiblichen Kandidaten gezeigt habe.²⁸

Zehn Jahre später kam es zu einer erneuten Änderung des Wahlsystems (G 18). Die Möglichkeit, die Stimme einer Gesamtliste zu geben, entfiel. Die Stimmabgabe – jetzt wieder mit drei Stimmen – galt einzelnen Bewerbern, wobei die Stimmen auf mehrere Bewerber desselben oder verschiedener Wahlvorschläge verteilt werden und mehrere Stimmen auf einen Bewerber „gehäuft“ werden konnten. Maßgeblich für die Gesamtsitzverteilung der Sitze war das Stimmenverhältnis der Wahlvorschläge im Wahlgebiet. Dieses System einer Verhältniswahl mit freien Listen in Form eines Dreistimmen-Wahlrechts mit den Möglichkeiten

27 Die stattdessen in den Ausschüssen zunächst beschlossene Einführung der Möglichkeit des Kumulierens wurde – gegen die Stimmen der oppositionellen CDU – nicht verwirklicht, um das Wahlsystem nicht weiter zu komplizieren (vgl. LT-Sitzung v. 11.1.1961, Sten. Ber. 4. Wp., Bd. 2, Sp. 2116 f., 2120 ff.).

28 Vgl. LT-Sitzung v. 27.4.1966 (Sten. Ber. 5. Wp., Bd. 3, Sp. 5102)