



7. Januar 2016 FP/fp

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Vorsitzende Frau Barbara Ostmeier

per Email an Innenausschuss@Landtag.LTSH.De

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/5411

**Stellungnahme zu den Drucksachen 18/3537 und 18/3587 (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, SSW und Änderungsantrag der CDU)**

Verehrte Vorsitzende, sehr geehrte Frau Ostmeier:

Hiermit sende ich Ihnen die im Rahmen der schriftlichen Anhörung erbetene Stellungnahme. Aus meiner Sicht als Mathematiker beschränke ich mich auf drei Punkte:

I. Mehrheitsklausel

Die Aufnahme einer Mehrheitsklausel ist überfällig. Dies gilt für das Gemeinde- und Kreiswahlgesetz (GKWG) gleichermaßen wie für das Landeswahlgesetz (LWG). Die Formulierung in Ds. 18/3587 ist zielführend, die in Ds. 18/3537 ist es nicht.

II. Eintrittshürden

Weder die Erschwerung der Erlangung eines Erstsitzes noch die Einführung einer 2.5-Prozent-Hürde im GKWG werden in den Unterlagen verfassungsfest begründet; eine verfassungsfeste Begründung ist aber unabdingbar.

III. Sitzzuteilungsmethode

Die gesetzlich normierte Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) harmoniert bestens mit dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen und ist der Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt) klar überlegen.

Diese drei Punkte werden im Folgenden näher ausgeführt. Für etwaige Rückfragen stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen!

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim



7. Januar 2016 FP/fp

**Stellungnahme zu den Drucksachen 18/3537 und 18/3587 (Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, SSW und Änderungsantrag der CDU)**

**I. Mehrheitsklausel**

Auf die Notwendigkeit der Aufnahme einer Mehrheitsklausel habe ich wiederholt hingewiesen ([1] Seite 3, [2] Seite 7). Eine Mehrheitsklausel gehört aber nicht nur in das GKWG, sondern fast mehr noch in das LWG. Das Malheur einer mangelnden Mehrheitsabbildung wie in Boostedt 2013 wäre auf Landtagsebene fatal.

Die Formulierung in Ds. 18/3537, Seite 10, Buchstabe b, die die Zuteilung eines mehrheitssichernden Vorabsitzes vorsieht, ist ungeeignet. Sie hätte zwar das Malheur in Boostedt verhindert, aber nicht jede erdenkliche Situation. In [3], Seite 152, ist an einem Beispiel vor Augen geführt, wann diese Formulierung versagt.

Die Formulierung in Ds. 18/3587, Seite 2, Buchstabe c, die mehrheitssichernde Zusatzsitze ins Leben ruft, ist geeignet. Sie passt sowohl für das GKWG wie auch für das LWG. Außerdem ist sie weitestgehend wortgleich mit der Mehrheitsklausel in §6(7) des Bundeswahlgesetzes, was aus Harmonisierungsgesichtspunkten zu begrüßen ist.

**II. Eintrittshürden**

Drucksache 18/3537, Seite 2, Buchstabe a, will im GKWG die Erlangung eines Erstsitzes erschweren, indem der Rundungspunkt 0.5 heraufgesetzt wird auf den Wert 0.7.

Bei Rundungspunkt 0.5 gehen Wählerstimmen, die fast einen Anteil von einem halben Sitz rechtfertigen würden, durch Abrundung verloren ("Rundungspech"). Dagegen werden Wählerstimmen, die einen Hauch mehr als einen halben Sitzanteil rechtfertigen würden, durch Aufrundung zu einem vollen Sitz aufgewertet ("Rundungsglück"). Rundungspech und Rundungsglück halten sich die Waage: ein "verdienter" halber Sitz kann weggenommen oder ein "unverdienter" halber Sitz hinzugefügt werden.

Bei Rundungspunkt 0.7 werden für die Erlangung des Erstsitzes die Karten neu gemischt. Ein "verdienter" Erfolg von bis zu 0.7 Sitzanteilen (statt 0.5) geht verloren, der "unverdiente" Rundungsgewinn sinkt auf 0.3 Sitzanteile (von vorher 0.5). Für Parteien und Wählergruppen, die zwei oder mehr Sitze erlangen, sollen Rundungspech und Rundungsglück allerdings nicht neu gewichtet werden, weil im Entwurf die weiteren Rundungspunkte 1.5, 2.5, usw. unverändert beibehalten werden.

Für diese Umgewichtung der Rundungschancen, die schwächere Parteien und Wählergruppen schlechter stellt als stärkere Parteien und Wählergruppen, kann ich in den vorgelegten Materialien keine Begründung finden. Sobald aber der Grundsatz der Wahlgleichheit berührt wird, ist nach geltender Rechtsprechung ist eine sorgfältige und verfassungsfeste Begründung unabdingbar.

Da die angedachte Regelung in kleineren Kommunalparlamenten sich spürbarer auswirkt als in größeren, müsste die Begründung herausarbeiten, warum das Sinn macht. Die unterschiedlichen Auswirkungen werden daran sichtbar, wie sich die faktische Sperrklausel ändert, wenn der erste Rundungspunkt von 0.5 auf 0.7 erhöht wird. (Die faktische Sperrklausel gibt denjenigen Stimmenanteil an, ab dem einer Partei oder Wählergruppe die Zuteilung eines ersten Sitzes gewiss ist.) Werden zum Beispiel 13 Ratssitze unter 6 Parteien aufgeteilt, so liegt die faktische Sperrklausel bei Rundungspunkt 0.5 mit dem Wert 0.045 unter fünf Prozent beziehungsweise bei Rundungspunkt 0.7 mit dem Wert 0.063 über fünf Prozent. Für Ratsgröße 49 liegen beide Werte unter anderthalb Prozent (0.011 bzw. 0.015). Siehe Seiten 45 und 47 in [4].

Drucksache 18/3587, Seite 2, Buchstabe a, will im GKWG eine allgemeine 2.5-Prozent-Hürde einführen. Bei 6 Parteien würde sie ab Ratsgröße 23 zum Tragen kommen. Für Räte mit 19 oder weniger Sitzen bliebe die faktische Sperrklausel maßgeblich. Hier wäre zu begründen, warum es Sinn macht, größere Räte in den Blick zu nehmen und kleinere nicht. Eine sorgfältige und verfassungsfeste Begründung wird aber nicht vorgelegt.

### III. Sitzzuteilungsmethode

Drucksache 18/3587, Seite 2, Buchstabe b, schlägt für das GKWG vor, als Sitzzuteilungsverfahren die derzeitige Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) durch die Divisormethode mit Abrundung (D’Hondt) zu ersetzen. Ich habe schon früher darauf hingewiesen, dass die Divisormethode mit Standardrundung bestens mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen harmoniert [1]. Zudem ist das Verfahren unverzerrt: Bei wiederholten Anwendungen bekommt jede Partei im Durchschnitt so viele Sitze, wie ihr idealerweise (d.h. wenn es auch Sitzbruchteile gäbe und nicht nur ganze Sitze) zustehen.

Dagegen liefert die Divisormethode mit Abrundung (D’Hondt) verzerrte Sitzzahlen, und zwar zugunsten stärkerer Parteien und zulasten schwächerer Parteien. Bei 6 Parteien kann zum Beispiel pro vier Wahlen die stärkste Partei drei Mehrsitze über ihren Idealanspruch hinaus erwarten und die zweitstärkste einen; diese vier Sitze würden natürlich bei den schwächeren Parteien zum Abzug kommen müssen.

Allerdings bewirkt die Verzerrung der Divisormethode mit Abrundung (D’Hondt), dass sie bei ungeraden Hausgrößen mehrheitstreu ist. Ich habe dies auf den Seiten 49f in [4] ausgeführt und lege die Seiten als Anlage bei. Drucksache 18/3587 enthält also in jedem Fall etwas Verwertbares: entweder Buchstabe b und nicht c, oder Buchstabe c (siehe oben I.) und nicht b.

[1] F. Pukelsheim/S. Maier (2006): Stellungnahme zu Drucksache 16/794. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 16/1052.

[2] F. Pukelsheim (2014): Stellungnahme zu Drucksache 18/385 und Umdruck 18/1916. Schleswig-Holsteinischer Landtag, Umdruck 18/2854. [NordÖR 18 (2015) 111-115.]

[3] F. Pukelsheim (2014): Proportional Representation – Apportionment Methods and Their Applications. With a Foreword by Andrew Duff MEP. Springer International Publishing, Cham (CH).

[4] F. Pukelsheim (2015): Sitzzuteilungsmethoden – Ein Kompaktkurs über Stimmenverrechnungsverfahren in Verhältniswahlsystemen. Springer-Verlag, Berlin.

Mathematik im Fokus

Friedrich Pukelsheim

# Sitzzuteilungsmethoden

Ein Kompaktkurs  
über Stimmenverrechnungsverfahren  
in Verhältniswahlsystemen



Springer Spektrum

Hoffnung trägt. Das Bundestagsbeispiel in Tab. 4.1 belegt, dass dem nicht so sein muss. Der Grund ist, dass in diesem Beispiel die Hausgröße 496 gerade ist. Bei ungeraden Hausgrößen kann das Malheur nicht passieren.

**Mehrheitstreue** *Bei ungerader Hausgröße ist die Divisormethode mit Abrundung die einzige stationäre Divisormethode, die mehrheitstreu ist.*

**Beweis** Bei ungerader Hausgröße  $h := 2n + 1$  braucht es für eine Absolutmehrheit  $n + 1$  Sitze oder mehr. Diese stellen sich ab der Maximalhürde für  $n$  Sitze ein, also ab dem Stimmenanteil  $b(n)$ . Mehrheitstreue drückt sich somit durch die Ungleichung  $b(x_j) \leq 1/2$  mit  $x_j = n$  aus. Denn dann ist für eine Partei mit Stimmenanteil  $1/2$  oder größer gesichert, dass sie  $n + 1$  Sitze oder mehr erhält. Für stationäre Divisormethoden mit Splitt  $r$  ergibt Abschn. 4.4 im Fall  $M = \ell - 1$  (womit die realistischen Hausgrößen  $h \geq 2\ell - 3$  erfasst werden) den Schwellenwert

$$b(n) = \frac{n + r}{2n + 1 + r - (1 - r)(\ell - 1)} = \frac{n + r}{2(n + r) - (1 - r)(\ell - 2)}.$$

Bei zwei Parteien ( $\ell = 2$ ) sind alle stationären Divisormethoden mehrheitstreu,  $b(n) = 1/2$ . Ab drei oder mehr Parteien ( $\ell \geq 3$ ) gilt die Ungleichung  $b(n) \leq 1/2$  genau dann, wenn der Splittparameter eins ist,  $r = 1$ . Im Fall  $M = h - x_j = n + 1$  ist der Nennerfaktor  $\ell - 2$  durch  $n$  zu ersetzen, sodass  $b(n) \leq 1/2$  auch hier  $r = 1$  erzwingt.  $\square$

Solche Feinheiten verliert der Gesetzgeber gelegentlich aus dem Auge. Beispielsweise sind in Schleswig-Holstein die Hausgrößen parlamentarischer Gremien ungerade. Dies gilt für die im Landeswahlgesetz vorgegebene Landtagsgröße wie auch für die im Kommunalwahlgesetz bestimmten Ratsgrößen der Kommunen. Früher wurde als Sitzzuteilungsverfahren die Divisormethode mit Abrundung verwendet; eine Absolutmehrheit an Stimmen garantierte eine Absolutmehrheit an Sitzen. Wegen ihrer Verzerrtheit zugunsten stärkerer Parteien und zulasten schwächerer Parteien wurde das Verfahren 2011 durch die Divisormethode mit Standardrundung abgelöst. Diese ist zwar unverzerrt, aber nicht mehrheitstreu. Prompt kam es bei den Kommunalwahlen im Sommer 2013 dazu, dass eine Absolutmehrheit von Wählern sich mit einer Minderzahl von Sitzen begnügen musste. Bei der Wahl der Gemeindevertretung Boostedt erhielt die CDU mit der Absolutmehrheit der Stimmen nur acht von siebzehn Sitzen. Siehe Tab. 4.2. Der Vorfall provozierte hämische Pressekommentare.

Um Mehrheitstreue jederzeit sicherzustellen, müssen Sitzzuteilungsverfahren mit einer Mehrheitsklausel geeignet modifiziert werden. Im Rest des Kapitels werden drei Mehrheitsklauseln vorgestellt. Die erste Klausel schafft Zusatzsitze, bis sich die kleinstmögliche Absolutmehrheit einstellt (Abschn. 4.7). Die zweite Klausel teilt das Parteiensystem in einen Mehrheitsblock und den Block der übrigen Parteien und verrechnet die beiden Blöcke eigenständig (Abschn. 4.8). Diese beiden Mehrheitsklauseln

**Tab. 4.2** *Wahl der Gemeindeversammlung Boostedt 2013.* Eine Absolutmehrheit der Wähler votierten für die CDU, die aber nur acht von siebzehn Sitzen erhielt. Eine Mehrheitsklausel, die Mehrheitstreue herstellen würde, ist im Wahlgesetz nicht vorgesehen

SH2013Boostedt	Zweitstimmen	Quotient	DivStd
CDU	2 815	8.49	8
SPD	2 155	6.503	7
FWG	549	1.7	2
Summe (Divisor)	5 519	(331.4)	17

sind mit beliebigen Sitzzuteilungsmethoden kombinierbar. Die dritte Klausel ist an die Hare-Quotenmethode mit Ausgleich nach größten Resten gebunden, sie beruht auf einer Umverteilung des „letzten“ Sitzes (Abschn. 4.9).

## 4.7 Mehrheitsklausel mit Zusatzsitzen

Für viele parlamentarische Gremien wird zwar eine Hausgröße nominell vorgegeben, aber sofort der Vorbehalt hinzugefügt, dass davon abgewichen werden kann. So beginnt das Bundeswahlgesetz mit dem Satz:

„Der Deutsche Bundestag besteht vorbehaltlich der sich aus diesem Gesetz ergebenden Abweichungen aus 598 Abgeordneten.“

Zum Beispiel können sich Abweichungen nach unten ergeben, wenn eine Partei mehr Sitze zugeteilt bekommt, als sie Kandidaten nominiert hat. Die überzähligen Mandate bleiben unbesetzt und die nominelle Hausgröße wird unterschritten.

Die „Mehrheitsklausel mit Zusatzsitzen“ weist in die andere Richtung. Sie erhöht die Hausgröße nach oben, indem sie mehrheitserzeugende Zusatzsitze ins Leben ruft: *Erhält eine Partei, auf die eine Absolutmehrheit der zuteilungsberechtigten Stimmen entfällt, keine Absolutmehrheit an Sitzen, werden für sie so viele Zusatzsitze geschaffen, bis sie über eine Absolutmehrheit an Sitzen verfügt.* Offensichtlich hängt diese Vorschrift nicht von der Zuteilungsmethode ab, die zunächst verwendet wird. Auch geht die Klausel verständnisvoll mit den notorischen Ängsten der Parteien um, Sitze zugunsten etwaiger Konkurrenten abgeben zu müssen. Solche Ängste erscheinen sowieso übertrieben, eine Verletzung der Mehrheitstreue tritt nur sehr selten auf. Aber selbst dann wird keinem etwas weggenommen. Stattdessen werden für die Mehrheitspartei die fehlenden Sitze neu geschaffen.

In Boostedt (Tab. 4.2) hätte die Mehrheitsklausel mit Zusatzsitzen zwei Sitze für die CDU kreiert, damit sie mit 10 von dann 19 Sitzen über eine Absolutmehrheit in der Gemeindeversammlung verfügt. Die endgültige Sitzzuteilung steht in vollem Einklang mit der Proportionalität. Wären von vorneherein  $h = 19$  Sitze zur Verteilung angestanden, so hätte davon 10 die CDU erhalten (Divisor 290). Das muss nicht immer so sein. Empirische



Dr. Björn Benken (Aktion Wahlreform)  
An der Wabe 5, D-38104 Braunschweig  
Tel.: 0531-3789500, info@wahlreform.de

Dr. Björn Benken, An der Wabe 5, 38104 Braunschweig

An den  
Schleswig-Holsteinischen Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/5454

14. Januar 2016

## **Schriftliche Anhörung zu wahlrechtlichen Vorschriften Stellungnahme zur Drucksache 18/3537 und zum Umdruck 18/5342**

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit nehme ich im Rahmen der Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des schleswig-holsteinischen Landtags wie erbeten Stellung zum Antrag "Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften" (Drucksache 18/3537) und hier insbesondere zum Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN (Umdruck 18/5342).

In meinem Beitrag äußere ich mich **ausschließlich zum Instrument der Ersatzstimme**, weil dies im Rahmen des geplanten Maßnahmenpaketes die bei weitem bedeutendste Änderung darstellt. Mein Beitrag gliedert sich wie folgt:

### **I. Vorteile der Einführung einer Ersatzstimme**

- (1) Die Ersatzstimme ist gerecht
- (2) Die Ersatzstimme ist transparent
- (3) Die Ersatzstimme ist integrativ
- (4) Die Ersatzstimme ist wählerfreundlich
- (5) Die Ersatzstimme ist verfassungsrechtlich geboten
- (6) Die Ersatzstimme könnte die Wahlbeteiligung erhöhen

### **II. Was ist zu beachten? Was könnte im schlimmsten Fall passieren?**

- (1) Die Zahl der ungültigen Stimmen
- (2) Veränderungen für die Wahlhelfer
- (3) Änderungen im Wahlverhalten
- (4) Auswirkungen auf die Parteienfinanzierung
- (5) Verfassungsrechtliche Beurteilung
- (6) Fazit zu I und II

### **III. Anmerkungen zu den Details des Gesetzentwurfs**

## **I. Vorteile der Einführung einer Ersatzstimme**

Beim Instrument der Ersatzstimme können Wähler für den Fall, dass die von ihnen mit der Hauptstimme gewählte Partei an der Sperrklausel scheitert, auf dem Stimmzettel verfügen, dass ihre Stimme an eine bestimmte andere Partei übertragen wird. Die Einführung einer solchen Option würde das Wahlrecht in mehrfacher Weise verbessern. Nachfolgend sollen einige Vorteile der Ersatzstimme dargestellt werden.

### **(1) Die Ersatzstimme ist gerecht**

Die meisten demokratisch eingestellten Politiker sehen es als ein Gebot der Fairness an, dass dasjenige politische Lager, welches bei einer Wahl die Mehrheit der Wählerstimmen auf sich vereinigt (und sei diese Mehrheit noch so klein), den Regierungsauftrag erhält und die von ihnen gewünschte Politik umsetzt. Dieser Fairnessgedanke geht sogar so weit, dass in vielen Parlamenten "Pairing-Abkommen" geschlossen werden, mittels derer der zeitweilige Verlust der Regierungsmehrheit durch erkrankte Abgeordnete dadurch kompensiert wird, dass Mitglieder der Oppositionsparteien der Abstimmung fernbleiben, um die vom Wähler gewollten Kräfteverhältnisse wiederherzustellen.

Noch weitaus folgenreicher wäre es, wenn die Umkehrungen der Kräfteverhältnisse nicht nur einzelne Abstimmungen, sondern die gesamte Legislaturperiode betreffen. Es dürfte dem allgemeinen Gerechtigkeitsempfinden widersprechen, wenn allein aufgrund wahlrechtlicher Besonderheiten die Regierungsmacht an ein politisches Lager geht, das insgesamt nur eine Minderheit der Wähler hinter sich hat. Bei den derzeit herrschenden Sperrklausel-Systemen kann ein solcher Zustand ohne weiteres eintreten, wenn kleinere Koalitionspartner an der Sperrklausel scheitern und ihre Stimmen bei der Sitzverteilung für ihren größeren Koalitionspartner verloren sind. Das gegnerische Lager, welches von diesem Effekt profitiert, mag sich zwar kurzfristig über dieses "Geschenk" freuen - doch das nächste Mal könnten sie selbst die Leidtragenden sein. Die unfreiwillige Mehrheitsumkehr ist das Gegenteil von "Fair Play"; es ist vielmehr ein ärgerlicher Konstruktionsfehler des Systems, der mittels der Ersatzstimme beseitigt werden sollte.

### **(2) Die Ersatzstimme ist transparent**

Es ist auch in gestandenen Demokratien keineswegs eine Selbstverständlichkeit, dass die Ergebnisse einer Wahl den tatsächlichen Wählerwillen widerspiegeln. Wo Anreize zum taktischen Wählen existieren, werden die Wählerpräferenzen vielmehr in mehr oder weniger großem Ausmaß verzerrt bzw. verschleiert. Ursachen für taktisches Wählen können u. a. in Überhangmandaten begründet liegen oder in der Existenz einer unkompensierten Sperrklausel. Letzteres führt z.B. zu den sogenannten "Leihstimmen". Hingegen hätten bei einer kompensierten Sperrklausel mit Ersatzstimme die Wähler einen Anreiz, ihre wahren Präferenzen auf dem Stimmzettel zu benennen. Das macht die Wahlstatistiken aussagekräftiger. Sogar die Frage, welche Koalitionen sich die Wähler einer bestimmten Partei mehrheitlich wünschen, ließe sich künftig durch einen Blick auf die Wahlergebnisse leicht beantworten.

### **(3) Die Ersatzstimme ist integrativ**

Bislang konnte es den großen Parteien mehr oder weniger egal sein, zu welchen Kleinparteien inhaltliche Schnittpunkte bestehen. Unter dem Instrument der Ersatzstimme würde es jedoch vorteilhaft für die großen Parteien sein, wenn kleine Parteien Wahlempfehlungen in puncto Ersatzstimme an ihre Anhänger weitergeben. Indem größere Parteien sich also um eine noch stärkere Integration neuer Wählerschichten bemühen müssten, würden kleine Interessengruppen, die aufgrund ihrer zu geringen Stärke von einer Vertretung im Parlament ausgeschlossen sind, zumindest etwas aus dem Schatten der Nichtbeachtung herauskommen.

### **(4) Die Ersatzstimme ist wählerfreundlich**

Bei der derzeit geltenden Sperrklausel-Konstruktion stehen die Anhänger kleiner Parteien oft unter dem Druck, sich für lediglich eines von zwei Zielen entscheiden zu können - nämlich entweder ihre Lieblingspartei zu wählen oder auf die Zusammensetzung des Parlaments Einfluss zu nehmen. Aber: Wo nur der Zählwert jeder Wählerstimme garantiert werden kann, nicht aber auch deren Erfolgswert, verkommt demokratische Partizipation zum bloßen Lippenbekenntnis. Die Ersatzstimme würde die Wähler kleiner Parteien aus dem beschriebenen Dilemma befreien. Sie erhielten die Chance, ihre nach jetziger Situation unberücksichtigt bleibende Stimme doch noch für eine der großen Parteien abzugeben, und bekämen das Gefühl, mit ihrer politischen Meinung am Ende ernst genommen zu werden. Damit erhöht sich die Zufriedenheit der Bürger mit dem System der repräsentativen Demokratie.

### **(5) Die Ersatzstimme ist verfassungsrechtlich geboten**

Unter einer unkompensierten Sperrklausel ist die Erfolgswertgleichheit zwangsläufig verletzt. Mit der Ersatzstimme existiert jedoch ein milderes Mittel, mit welchem sich der Zweck einer Sperrklausel (nämlich die Funktionsfähigkeit von Parlament und Regierung sicherzustellen) in exakt gleicher Weise erreichen lässt, jedoch mit geringeren Eingriffen in das grundrechtsgleiche Recht auf gleiche Wahl. Damit dürften unkompensierte Sperrklauseln klar verfassungswidrig sein - vgl. auch die ausführliche Begründung unter <http://wahlbeschwerde.de> (ein höchstrichterliches Urteil hierzu gibt es bislang allerdings noch nicht). Mit der Ersatzstimme ließe sich die Verletzung der Erfolgswertgleichheit stark reduzieren oder durch ein leicht variiertes Modell sogar ganz eliminieren (vgl. <http://sperrklauselsysteme.de/dualwahl.htm>).

### **(6) Die Ersatzstimme könnte die Wahlbeteiligung erhöhen**

In welchem Ausmaß es möglich würde, frustrierte Bürger, die wegen mangelnder Erfolgsaussichten ihrer Lieblingspartei der Wahl fernblieben, dank der Ersatzstimme wieder an die Wahlurne zu bringen, ist schwer abzuschätzen. In Studien, in denen Nichtwähler zu ihren Motiven befragt wurden, ist dieser Punkt fast nie explizit abgefragt worden. Ein Indiz könnte sein, dass bei der Europawahl 2014 die Wahlbeteiligung gegenüber 2009 von 43,3 auf 48,1 Prozent angestiegen ist. Inwieweit dies am Wegfall der Sperrklausel gelegen hat, kann nur spekuliert werden. Mit Sicherheit jedoch kann die Ersatzstimme das Gefühl mancher Wähler, "keine Wahl" zu haben, reduzieren und ihre Identifikation mit dem herrschenden politischen System erhöhen.

## II. Was ist zu beachten? Was könnte im schlimmsten Fall passieren?

Die Ersatzstimme ist ein neuartiges Instrument des Wahlrechts, welches in dieser Form bisher noch nicht in der Praxis erprobt werden konnte. Deshalb ist es wichtig, der Frage nachzugehen, wie groß die möglichen Risiken einer Einführung sind.

### (1) Die Zahl der ungültigen Stimmen

Oft führt der Umstieg auf ein neues Wahlverfahren - selbst wenn seitens der Wahlbehörden eine entsprechende Informationskampagne durchgeführt wurde - zumindest vorübergehend zu einer gestiegenen Anzahl ungültiger Stimmen. Bei der hier vorgeschlagenen Form der Ersatzstimme ist jedoch der Vorteil, dass die Stimmabgabe der Erstpräferenz ganz nach dem altbekannten Muster verläuft, indem die Lieblingspartei mit einem Kreuz gekennzeichnet wird. Darüber hinaus *können* die Wähler die neue Option wahrnehmen, mittels des Buchstabens „E“ eine Ersatzstimme abzugeben – sie *müssen* dies aber nicht tun. Eine Konfusion auf Seiten der Wahlberechtigten, was die Bedeutung von Hauptstimme vs. Ersatzstimme angeht, ist nicht zu erwarten (anders als z.B. im Fall Erststimme vs. Zweitstimme, wo ein erheblicher Teil der Wahlberechtigten fälschlicherweise die Erststimme für wichtiger hält als die Zweitstimme).

Für den Fall, dass auf dem Stimmzettel nur ein „E“ und kein „X“ angegeben ist, schlägt der Antrag der Piraten eine Heilungsregel vor, um die Stimme dennoch als gültig zu werten. Und ist auf einem Stimmzettel mehr als ein „E“ angegeben, so führt dies lediglich zu einer Teil-Ungültigkeit (d.h. zu einer Ungültigkeit der Ersatzstimme), aber nicht zu einer Ungültigkeit der gesamten Stimme.

### (2) Veränderungen für die Wahlhelfer

Auch für die Wahlvorstände vor Ort ergäben sich durch das neue Wahlsystem nur geringfügige Änderungen. Wie bisher auch würden zunächst die Erststimmen ausgezählt werden, anschließend die Zweitstimmen. Bei letzteren könnte wie folgt vorgegangen werden:

- 1.) Sortierung aller Stimmzettel danach, ob sie nur eine Hauptstimme oder auch eine Ersatzstimme enthalten;
- 2.) Sortierung der beiden Stapel hinsichtlich der mit der Hauptstimme (Erstpräferenz) gewählten Partei; und
- 3.) Sortierung der so erzeugten Unterstapel des Stapels „Mit Ersatzstimme“ danach, an welche Partei die Ersatzstimme vergeben wurde.

Wenn man die Arbeit für die Wahlvorstände an dieser Stelle enden lassen möchte, wäre dem zentralen Wahlausschuss, der mit der Auszählung der Ersatzstimmen betraut wäre, immerhin schon etwas Arbeit abgenommen worden. Alternativ sollte auch überlegt werden, ob man nicht gleich den Wahlvorständen die Aufgabe übertragen will, die abgegebenen Kombinationen aus Hauptstimme und Ersatzstimme zu zählen und die Ergebnisse festzuhalten. Dies würde weniger Arbeit bedeuten, als man auf den ersten Blick meinen mag, denn schätzungsweise nur maximal 10 bis 20 Prozent aller Stimmzettel würden überhaupt eine Ersatzstimme aufweisen. In einem durchschnittlich großen Wahllokal würde es also nur um wenige Dutzend Stimmzettel gehen, die einer separaten Behandlung bedürften. Der zusätzliche Sortier-, Zähl- und

Dokumentier-Aufwand, der durch die Ersatzstimme verursacht wird, dürfte in einem mittelgroßen Wahlbezirk bei insgesamt nur ca. 30 bis 60 Minuten liegen.

Wenn alle Ergebnisse vorliegen und auch alle Ersatzstimmen mit ihren dazugehörigen Hauptstimmen erfasst worden sind, ist ein zusätzlicher Auszählungsgang eigentlich nicht mehr erforderlich. Sobald bekannt ist, welche Parteien mehr als fünf Prozent der (Haupt-)Zweitstimmen erreicht haben, kann der Vorgang der Übertragung der Ersatzstimmen bequem durch einen Computer-Algorithmus durchgeführt werden. Zur Sicherheit könnte – falls gewünscht - zusätzlich ein zentraler Wahlausschuss damit beauftragt werden, alle Stimmzettel, die Ersatzstimmen enthalten, nochmals per Hand auszuzählen.

### **(3) Änderungen im Wahlverhalten**

In Bezug auf die sogenannten "Protestwähler" (die streng von den "Wechselwählern" abzugrenzen sind) gibt es zwei gegenläufige Effekte. Zum einen werden dank der Ersatzstimme die Kosten eines Protestverhaltens geringer, d.h. es ist zu erwarten, dass die Zahl derjenigen Wähler ansteigt, die mit ihrer Erstpräferenz-Stimme zunächst eine andere, mutmaßlich erfolglose(!) Partei wählen, nur um ihrer eigentlichen Lieblingspartei einen Denkmittel zu verpassen. Im Gegenzug wird jedoch auch der Ertrag des Protestverhaltens geringer, gerade weil die Handlung "billiger" wird bzw. das erbrachte Opfer weniger wertvoll ist, weil die Hauptstimme nicht mehr die für die Sitzverteilung maßgebliche Stimme ist. Wenn ein Teil der Protestwähler anschließend doch noch eine Ersatzstimme für eine der in das Parlament einziehenden Parteien abgibt, endet die Stimme nicht mehr wie bisher im Protest, sondern wirkt konstruktiv zugunsten der Bindung an eine der etablierten Parteien.

### **(4) Auswirkungen auf die Parteienfinanzierung**

In § 18 Parteiengesetz ist geregelt, dass den Parteien für jede bei der Landtagswahl erzielte Stimme ein bestimmter Betrag zusteht, sofern sie bei dieser Wahl mindestens 1,0 Prozent der gültigen Stimmen auf sich vereinigen konnten. Es stellt sich somit die Frage, welche Auswirkungen diese Regelung des Bundesgesetzgebers auf die staatliche Parteienfinanzierung bei Landtagswahlen hat, wo Ersatzstimmen zum Einsatz kommen. Eine Auslegung, wonach auch eine Ersatzstimme eine vollwertige Stimme im Sinne des Parteiengesetzes ist, würde nicht nur dem Gerechtigkeitsempfinden sowie der Definition der Ersatzstimme als eine die Hauptstimme *ersetzende* Stimme widersprechen, sondern mit Sicherheit auch den Bundesgesetzgeber auf den Plan rufen, der umgehend (noch bevor der Auszahlungsfall relevant wird) für eine Klarstellung im Gesetz sorgen würde - nicht zuletzt um schleswig-holsteinischen Parteien keinen Vorteil gegenüber Parteien in anderen Bundesländern zu verschaffen.

Als Stimme im Sinne des Parteiengesetzes kann nur jeweils *eine* Stimme pro Wähler angerechnet werden, also niemals Ersatzstimme und Hauptstimme desselben Wählers zugleich. Von dieser Prämisse ausgehend eröffnen sich zwei theoretische Möglichkeiten, wie Ersatzstimmen bei der staatlichen Parteienfinanzierung zu berücksichtigen sind. Entweder werden nur die Erstpräferenzen als erstattungsfähige Stimmen definiert, oder es werden die für die Sitzverteilung relevanten (Haupt- oder Ersatz-) Stimmen angerechnet. Letzteres würde die kleinen Parteien, die den Sprung über die

5%-Hürde nicht geschafft haben, massiv benachteiligen. Auch würden die Wähler kleiner Parteien in das Dilemma gestürzt, dass sie ihrer Lieblingspartei in finanzieller Hinsicht schaden, wenn sie eine Ersatzstimme vergeben. Dies würde gegen die Grundsätze der Gleichheit und Freiheit der Wahl verstoßen.

Somit bleibt als einzig gangbarer Weg, die Parteienfinanzierung an den für die Parteien abgegebenen Erstpräferenzen (Hauptstimmen) zu bemessen. Nur in dieser Stimme manifestiert sich der wahre Wille des Wählers, unbeeinflusst von der Sperrklausel. Auch bisher gilt ja schon die Regel, dass die Sperrklausel keinen Einfluss auf die Parteienfinanzierung nehmen darf - und das muss auch so bleiben. Einer solchen Schlussfolgerung steht im Übrigen auch nicht entgegen, dass mit dem neuen System die Auswirkungen einer Stimme auf die Sitzverteilung und ihre Auswirkungen auf die Parteienfinanzierung ggf. voneinander entkoppelt werden. Denn schon jetzt hat jede Stimme einen Doppelcharakter: Sie verhilft einerseits der gewählten Partei zu einem stärkeren Gewicht bei der Mandatzuteilung und verschafft ihr andererseits einen höheren finanziellen Zuschuss. In einem Ersatzstimmen-System könnten beide Ziele theoretisch auseinanderfallen. Es ist denkbar, dass ein Wähler in dem Wissen, dass seine Ersatzstimme für eine im Landtag sitzende Partei zählen wird, mit der Hauptstimme zunächst eine mutmaßlich erfolglose Partei wählt, um sie in den Genuss der Wahlkampfkostenerstattung zu bringen. Damit hätte er allerdings nicht mehr Einfluss genommen als jeder andere Wähler auch. Denn indem er der kleineren Partei seine Hauptstimme zur Verfügung stellt und ihr damit einen finanziellen Zuschuss verschafft, hat er damit seiner Lieblingspartei einen Zuschuss in selbiger Höhe verwehrt. Ein rational handelnder Wähler wird nur dann zum Split-Wähler, wenn er zwei Parteien (ungefähr) gleichermaßen präferiert. Doch während er sich bisher entweder nur für die kleine Partei oder nur für die im Landtag vertretene Partei entscheiden musste, erlaubt ihm das Wahlsystem jetzt, beide Präferenzen gleichzeitig - wenn auch mit jeweils anteilig verringerter Wirkung - auszuleben.

Zwecks Bestätigung des oben hergeleiteten Grundsatzes sollte bei Gelegenheit im Parteiengesetz *explizit* definiert werden, dass bei Wahlen, bei denen die Stimmen differenziert im Sinne abgestufter Präferenzen vergeben werden können, stets die Erstpräferenz die relevante Stimme für die Parteienfinanzierung darstellt. Weil dies aber - zumindest *implizit* - auch schon dem geltenden Parteiengesetz zu entnehmen ist, könnte der Landtag auch ohne vorherige Präzisierung des Parteiengesetzes die Einführung einer Ersatzstimme beschließen.

## **(5) Verfassungsrechtliche Beurteilung**

Es sind keinerlei Indizien erkennbar, die eine Verfassungswidrigkeit des Instruments der Ersatzstimme belegen könnten (zur ausführlichen Begründung vgl. den Wahleinspruch des Verfassers zur Bundestagswahl 2013: <http://wahleinspruch.de>, S. 30-35). Die gelegentlich gehörte Behauptung, die Ersatzstimme könnte gegen eine Unmittelbarkeit der Wahl verstoßen, weil die Stimmabgabe nicht vorbehaltlos und bedingungslos erfolge, verdreht die Tatsachen - denn die Wähler geben ihre Ersatzstimme sehr wohl vorbehaltlos und bedingungslos ab, allerdings entfaltet die Stimme nur unter bestimmten Bedingungen einen Erfolgswert. Dieser durch das Wahlrecht definierte Vorbehalt ist im geltenden Sperrklausel-System jedoch noch viel stärker ausgeprägt.

## (6) Fazit zu I und II

Gemäß der obenstehenden Analyse ist nicht mit problematischen Entwicklungen aufgrund einer Einführung der Ersatzstimme zu rechnen. Im Gegensatz zu komplexeren Wahlverfahren wie z.B. „Kumulieren und Panaschieren“ (ein Element, welches in vielen deutschen Bundesländern bei Kommunalwahlen zum Einsatz kommt), ist bei der Ersatzstimme das Wahlverfahren für die Wähler intuitiv leicht verständlich und führt auch bei der Auszählung der Stimmen nicht zu erhöhten Schwierigkeiten. In Verbindung mit den in Kapitel I genannten Vorteilen der Ersatzstimme dürfte deshalb mit einer überwiegend positiven Resonanz in den Medien und der politischen Öffentlichkeit zu rechnen sein. Die Chance, dass Schleswig-Holstein als Vorreiter für ein innovatives Wahlsystem bundesweit Beachtung findet, ist groß. Dagegen sind die Risiken, die das Land mit diesem Schritt eingehen würde, nach Ansicht des Verfassers klein und gut in den Griff zu bekommen.

## III. Anmerkungen zu den Details des Gesetzentwurfs

Der Gesetzentwurf der Piraten schlägt eine Ersatzstimme mit einem einstufigen Übertragungsverfahren und eine Limitierung der zu vergebenen nachrangigen Präferenzen auf maximal 1 vor. Von allen denkbaren Ausgestaltungsalternativen des Verfahrens (vgl. <http://www.sperrklauselsysteme.de>) ist dies die technisch einfachste und am leichtesten verständliche Variante. Angesichts der Tatsache, dass die Aufnahme einer Ersatzstimme in ein Landeswahlgesetz Neuland für alle Beteiligten bedeutet, ist dies eine durchaus kluge und sachgerechte Entscheidung.

Nachfolgend soll untersucht werden, ob der Wortlaut des vorliegenden Gesetzentwurfs an jeder Stelle den Anforderungen an eine eindeutige und unmissverständliche Regelung genügt.

### Zu § 1 Absatz 2 LWahlG:

Hier sollte noch eindeutiger herausgestellt werden, dass die Ersatzstimme keine Alternative zur Zweitstimme im Sinne einer eigenständigen Drittstimme ist, sondern nur eine an die Zweitstimme gekoppelte Zusatzoption. Dies könnte evtl. durch folgende Formulierung besser geschehen (hinzugefügte Satzteile sind unterstrichen, wegfalende Satzteile durchgestrichen):

*"§ 1 Absatz 2 wird folgender Satz angefügt:*

*'Für die Wahl einer Landesliste kann jede Wählerin und jeder Wähler ~~neben der~~ als Ergänzung zur Zweitstimme eine Ersatzstimme abgeben.'*"

### Zu § 3 Absatz 1a (neu) LWahlG:

Die hier vorgeschlagenen Formulierungen erscheinen ausreichend, sofern in der Wahlordnung präzisiert wird, wie das Procedere der Stimmübertragung bzw. der Ergebnis-Ermittlung im Detail aussieht.

**Zu § 39 Absatz 2 LWahlG:**

Die Ersatzstimme wird in § 1 Absatz 2 in Verbindung mit § 3 Absatz 1a definiert als eine ergänzende Stimme zur Zweitstimme, die nur dann zum Einsatz kommt, wenn die mit der Hauptstimme gewählte Partei nicht am Verhältnisausgleich teilnimmt. Die Bedeutung der Ersatzstimme kann in § 39 Abs. 2 also vorausgesetzt werden, so dass hier lediglich beschrieben wird, auf welche Art und Weise die Wähler diese abgeben.

**Zu § 40 Absatz1:**

Dass auf dem Stimmzettel nur ein "E", aber keine zugehörige Hauptstimme angegeben ist, ist sicherlich ein extrem seltenes Ereignis. Es stehen zwei Optionen zur Verfügung, wie der Gesetzgeber mit einem solchen Fall umgehen kann. Die einfachste Lösung wäre, den gesamten Stimmzettel für ungültig zu erklären. Dies könnte damit begründet werden, dass der Wählerwille nicht eindeutig genug ersichtlich wäre und dass eine Ersatzstimme ohne zugehörige Hauptstimme dem Wortlaut des Gesetzes nach (siehe § 3) nicht vorgesehen und nicht "überlebensfähig" ist.

Soll der Stimmzettel nicht als Ganzes für ungültig erklärt werden, so könnte man die von den Piraten vorgeschlagene Heilungsregel anwenden, dass bei fehlender Hauptstimme die Ersatzstimme wie eine Hauptstimme zählt. Die Wahlvorstände wären ggf. zu instruieren, in einem solchen Fall ausnahmsweise auch die Ersatzstimme mit auszuzählen, weil dies für die Ermittlung, welche Parteien das Quorum erreicht haben und an wen die anderen Ersatzstimmen zu verteilen sind, erforderlich wäre. Begründen ließe sich die so getroffene Regelung damit, dass der Wähler die einzig gekennzeichnete, mit einem "E" markierte Partei zumindest nachrangig unterstützen wollte, so dass es seinem Willen am nächsten käme, die Stimme als Hauptstimme zu werten.



Univ.-Prof. Dr. Florian Becker, LL.M.

Univ.-Prof. Dr. Florian Becker, LL.M. · Institut für Öffentliches Wirtschaftsrecht  
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel · Olshausenstraße 75 · 24118 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Telefon: 0431 880-5378  
Telefax: 0431 880-5374  
Durchwahl: 0431 880-1504  
E-Mail: f.becker@law.uni-kiel.de  
Homepage: www.becker.jura.uni-kiel.de

Kiel, 29.01.2016

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/5551

## Vorschläge zu Änderungen wahlrechtlicher Vorschriften (Stellungnahme)

Sehr geehrte Frau Schönfelder,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für Ihre E-Mail vom 22. Dezember 2015, in der Sie mir die Gelegenheit eingeräumt haben, zu verschiedenen Änderungen wahlrechtlicher Vorschriften Stellung zu nehmen, danke ich sehr.

Angesichts der Fülle der zur Änderung anstehenden Normen beschränke ich mich dabei auf einige verfassungsrechtlich relevante Aspekte der Änderungsvorschläge, die ich nach den in Frage stehenden verfassungsrechtlichen Prinzipien anordne.

### 1. Allgemeinheit der Wahl

Art. 1 Nr. 3 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (**Drucksache 18/3537**) betrifft den verfassungsrechtlichen Grundsatz der **Allgemeinheit der Wahl**.

Nach Art. 4 Abs. 1 LVerf SH haben die Wahlen zu den Volksvertretungen im Lande, in den Gemeinden und Gemeindeverbänden unter anderem dem Grundsatz der Allgemeinheit zu genügen.

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl verlangt, dass das Wahlrecht allen deutschen Staatsangehörigen gleichermaßen zusteht. Ein Ausschluss bestimmter Bevölkerungsgruppen von der Ausübung des Wahlrechts aus politischen, wirtschaftlichen oder sozialen Gründen ist unzulässig. Auch darf die Teilnahme an der Wahl nicht von besonderen, nicht von jedermann

erfüllbaren Voraussetzungen (z.B. Vermögen, Einkommen, Steuerentrichtung, Bildung, Lebensstellung) abhängig gemacht werden<sup>1</sup>.

Beim Wahlrecht handelt es sich aber um ein höchstpersönliches Recht, das auch im Hinblick auf den Grundsatz der Allgemeinheit der Wahl einen Ausschluss von Personen, die die Fähigkeit bewusster und reflektierter Wahlentscheidungen nicht besitzen, rechtfertigen würde.

In diesem Sinne verbreitert die in Art. 1 Nr. 3 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (**Drucksache 18/3537**) vorgesehene Aufhebung des Wahlrechtsausschlussgrundes bei Personen, die in allen Angelegenheiten unter Betreuung stehen, (§ 7 LWahlG) die Allgemeinheit der Wahl.

## 2. Gleichheit der Wahl

Mehrere Aspekte der verschiedenen Gesetzentwürfe berühren den Grundsatz der Wahlgleichheit (Art. 4 Abs. 1 LVerf SH).

In einem primär als Verhältniswahl ausgestalteten Wahlsystem ist völlige Gleichheit nur dann gewährleistet, wenn jeder Stimme grundsätzlich der gleiche Zähl- und Erfolgswert zukommt<sup>2</sup>. Ziel des Verhältniswahlsystems ist, dass „alle Parteien [und Wählergruppen] in einem möglichst den Stimmenzahlen angenäherten Verhältnis in dem zu wählenden Organ vertreten sind“<sup>3</sup>. Daher muss nicht nur jede Stimme den gleichen Zählwert aufweisen, sondern „jeder Wähler [muss] mit seiner Stimme [darüber hinaus] den gleichen Einfluss auf die parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments haben [können]“<sup>4</sup>.

### a) Sitzzuteilungsverfahren

Der Grundsatz der Wahlgleichheit realisiert sich unter anderem in dem gleichen **Erfolgswert** aller abgegebenen Stimmen.

Da die Anzahl der abgegebenen Stimmen niemals eine genaue Aufteilung auf die Zahl der zu vergebenden Mandate zulässt, bedarf es eines gesetzlich vorgegebenen Verfahrens zur Herunterrechnung. Allerdings führt keines der Verfahren zur rechnerisch ganz exakten Abbildung der Mehrheitsverhältnisse in der Wählerschaft, weil dies allein bei einer gleichen Anzahl von abgegebenen Stimmen und zu vergebenden Mandaten und damit letztlich nur bei einer gänzlichen Abschaffung des Gedankens der Repräsentation möglich wäre.

---

<sup>1</sup> Butzer, in: BeckOK GG (2015), Art. 38 Rn. 51.

<sup>2</sup> BVerfGE 1, 208 (246); 82, 322 (337); 85, 148 (157); 95, 408 (416).

<sup>3</sup> BVerfGE 129, 300 (318); s.a. BVerfGE 120, 82 (103).

<sup>4</sup> BVerfGE 95, 335 (353f. m.w.Nachw.).

Zwar obliegt die konkrete Ausgestaltung des Sitzzuteilungsverfahrens dem Gesetzgeber, aber aufgrund der verfassungsrechtlichen Vorgaben muss bei dessen Wahl zwischen den konkurrierenden Verfahren die Wahlrechtsgleichheit strikte Beachtung erfahren. Die verschiedenen Modelle weisen jeweils bestimmte Vorteile auf, können aber auch zu Verzerrungen führen. Diese systembedingten Unterschiede im Erfolgswert der Stimmen sind aus verfassungsrechtlichen Erwägungen grundsätzlich hinzunehmen<sup>5</sup>. Gleichwohl sind der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers im Bereich der politischen Willensbildung auch Grenzen gesetzt.<sup>6</sup>

So erfordert eine Differenzierung zwischen Stimmen und Parteien vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit stets einen zwingenden Grund<sup>7</sup>. Als solcher sind „insbesondere die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes [sowie] die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung“<sup>8</sup> anerkannt.

Das Erfordernis eines zwingenden Grundes gilt hierbei nicht nur für den Einsatz einer klassischen Sperrklausel, sondern auch für die konkrete Ausgestaltung des Sitzzuteilungsverfahrens, sofern „die Berücksichtigung einer Partei oder Wählergruppe beim Verhältnisausgleich von dem Erreichen eines Quorums der abgegebenen Wählerstimmen abhängig [gemacht wird]“<sup>9</sup>.

Der in der **Drucksache 18/3587** enthaltene Vorschlag zu **Art. 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften** bezieht sich auf eine Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens im **Landeswahlgesetz** und damit auf das Verfahren der Landtagswahl nach § 3 LWahlG. Zudem enthält die **Drucksache 18/3587** einen Vorschlag zu **Art. 2 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften**, welcher sich auf eine Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens im Gemeinde- und Kreiswahlgesetz und damit auf das Wahlverfahren zu den kommunalen Vertretungskörperschaften nach § 10 GKWG bezieht.

Für beide Verfahren wird eine Anhebung der Höchstzahl um jeweils 0,5 vorgeschlagen. Bei dieser Berechnung wird der volle Anspruch auf einen Sitz zugrunde gelegt, so dass Parteien oder Wählervereinigungen, auf die nur eine geringe Anzahl der abgegebenen Stimmen entfällt, erst sehr spät den ersten Zugriff oder bei wenigen zu vergebenden Mandate überhaupt keinen Sitz erhalten.

Die **Drucksache 18/3537** und der in der Vorlage für die Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 17.12.2015 erfolgte Änderungsantrag (**Umdruck 18/5342**) setzen sich lediglich

---

<sup>5</sup> BVerfGE 79, 169 (170).

<sup>6</sup> BVerfGE 82, 322 (338); 93, 373 (377); 95, 408 (418).

<sup>7</sup> BVerfGE 1, 208 (248f.); 95, 408 (418).

<sup>8</sup> BVerfGE 95, 408 (418); 120, 82 (107).

<sup>9</sup> VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (450); s.a. BVerfGE 34, 81 (100f.).

mit einer vorgeschlagenen Änderung des **Kommunalwahlrechts** (§ 10 GWKG) auseinander. Eine Änderung des Landeswahlgesetzes ist hier hingegen nicht vorgesehen.

Der in der **Drucksache 18/3587** enthaltene Vorschlag zu **Art. 2 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften** beinhaltet eine Modifizierung des geltenden Sitzzuteilungsverfahrens. Durch die Erhöhung des Eingangswerts von 0,5 auf 0,7 sollen ebenfalls die Zuteilungsvoraussetzungen für das erste Mandat heraufgesetzt werden.

Diese Vorschläge sind schon prima facie unter dem Blickwinkel der Wahlrechtsgleichheit prekär, weil es die Stimmen für kleine Parteien zu entwerten droht.

Es ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass die vorgeschlagenen Änderungen verfassungsrechtlich zwingend geboten sind, um eine im besonderen Maße mit dem geltenden Sitzzuteilungsverfahren verbundene systemwidrige Verzerrung beim Erfolgswert der abgegebenen Stimmen in Bezug auf die Zuteilung des ersten Mandats zu beseitigen.

Weder die dem in der **Drucksache 18/3537** enthaltenen Vorschlag beigefügten Begründung noch die **Drucksache 18/3587** lassen einen zwingenden Grund erkennen, der eine derartige Differenzierung hinsichtlich des Grundsatzes der Wahlrechtsgleichheit zu rechtfertigen vermag. Schließlich hat der Gesetzgeber bei seiner Bewertung „alle in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht relevanten Gesichtspunkte“<sup>10</sup> hinreichend zu berücksichtigen und umfassend abzuwägen.

Eine rein abstrakte Beurteilung genügt dem Erfordernis eines zwingenden Grundes hingegen nicht, so dass selbst wenn die avisierten Veränderungen der Sitzzuteilung trotz der Stimmenentwertung noch vor dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit bestehen könnten, sie jedenfalls nicht mit einem verfassungsrechtlich zwingenden Grund hinreichend prozedural legitimiert sind.

Sofern die vorgeschlagenen Änderungen eine **Absicherung der absoluten Mehrheit** in den zu wählenden Organen zugunsten derjenigen Parteien und Wählervereinigungen, die bei der Wahl die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich vereinen konnten, zum Ziel haben (und dies ist ein dem Integrationsvorgang der Wahl dienender, legitimer Zweck), bietet die Einführung einer Mehrheitsklausel (entweder entsprechend dem in der **Drucksache 18/3537** enthaltenen Vorschlag durch die Zuteilung eines Vorabsitzes oder entsprechend dem in der **Drucksache 18/3587** enthaltenen Vorschlag durch eine nachträgliche Zuteilung weiterer Sitze) ein aus Sicht der Wahlrechtsgleichheit milderer Mittel, um im konkreten Fall eine „Spiegelbildlichkeit“ zwischen der Vertretungskörperschaft und dem tatsächlichen Wahlergebnis herzustellen.

---

<sup>10</sup> VerfGH NRW, NVwZ 2009, 449 (450).

## b) Ersatzstimme

Der in der Vorlage für die Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 17.12.2015 erfolgte Änderungsantrag (**Umdruck 18/5342**) strebt die Einführung einer Ersatzstimme an, um die Folgen eines durch die Existenz der Sperrklausel bedingten strategischen Wahlverhaltens zu lasten kleinerer Parteien zu kompensieren.

Grundsätzlich besteht eine Hemmung, kleinere Parteien zu wählen, weil man sich auf diese Weise der Gefahr aussetzt, dass die abgegebene Stimme bei Scheitern der Partei an der Sperrklausel keinen Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlaments hat und damit wertlos wird.

Die Einführung einer Ersatzstimme erhöht hingegen „die Chance des einzelnen Wählers, mit seiner Stimme – und sei es nur mit der zweiten Präferenz – die Zusammensetzung des Parlaments zu beeinflussen“<sup>11</sup>. Hierdurch wird der Grundsatz vom gleichen Erfolgswert der abgegebenen Stimmen maßgeblich gestärkt. Der Vorschlag zur Einführung einer Ersatzstimme ist daher unter dem Gesichtspunkt der Wahlrechtsgleichheit zu begrüßen<sup>12</sup>.

In der bedingten Stimmabgabe liegt **kein Verstoß gegen die Wahlrechtsgleichheit**, weil auch bei Abgabe einer Ersatzstimme letztlich nur eine Stimme Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlaments hat und nicht etwa zwei Stimmen abgegeben werden.

Der insoweit bisweilen diskutierte Verstoß gegen den **Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl** ist ebenso nicht ersichtlich. Dieser Grundsatz fordert, dass die Wähler die Abgeordneten selbst auswählen, so dass zwischen dem Akt der Wahl und der Bestimmung der Abgeordneten kein fremder Wille treten darf<sup>13</sup>. Dies ist hier aber nicht der Fall; vielmehr wird die Ersatzstimme unter einer Bedingung abgegeben. Der Grundsatz der Unmittelbarkeit steht einer solchen Bedingung trotz des grundsätzlich bedingungsfeindlichen Wahlakts nicht entgegen, weil die Wirkung der Stimmabgabe von dem Wähler nicht mehr beeinflusst werden kann und lediglich von dem Gesamtergebnis der Wahl – und damit dem kollektiven Wahlverhalten aller übrigen Wähler – abhängt.

Weitere verfassungsrechtliche Bedenken im Hinblick auf einen Verstoß gegen den Grundsatz des freien Mandats nach Art. 17 Abs. 1 LVerf SH durch eine mögliche plebiszitäre Einflussnahme auf die Zusammensetzung der jeweiligen Koalitionen sind auch nicht überzeugend<sup>14</sup>.

---

<sup>11</sup> Wenner, Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a.M. 1986, S. 413.

<sup>12</sup> Vgl. ebenso Linck, DÖV 1984, 884 (885f.).

<sup>13</sup> Butzer, in: BeckOK GG (2015), Art. 38 Rn. 55.

<sup>14</sup> Vgl. Linck, DÖV 1984, 884 (886f.).

### c) Sperrklausel im Kommunalwahlrecht (Drucksache 18/ 3587)

In der **Drucksache 18/3587** wird eine Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes vorgeschlagen (§ 10 GKWG), durch die der Verhältnisausgleich auf solche Listen beschränkt werden soll, die mindestens 2,5 % der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erreicht hat.

Wahlrechtliche Sperrklauseln dieser Art haben verfassungsrechtlich prekäre Auswirkungen im Hinblick auf den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit (Art. 4 Abs. 1 LVerf SH). Sie befinden sich daher verfassungspolitisch und verfassungsrechtlich auf dem Rückzug<sup>15</sup>. Dies gilt insbesondere für die Ebene der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften<sup>16</sup>. Mittlerweile existieren in keinem Bundesland mehr solche Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht<sup>17</sup>. Während einige Bundesländer bereits traditionell keine Sperrklauseln auf kommunaler Ebene festgelegt hatten, wurden die in anderen Bundesländern auf kommunaler Ebene geltenden Sperrklauseln für verfassungswidrig erklärt oder durch den Gesetzgeber, zumeist infolge der einheitlichen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, aufgehoben<sup>18</sup>.

Der wahlrechtliche Gleichheitssatz ist ebenso wie sein parteirechtliches Pendant wegen seiner für das Demokratieprinzip fundamentalen Bedeutung im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen<sup>19</sup>. Dem das Wahlsystem ausgestaltenden Gesetzgeber verbleibt bei Differenzierungen des Erfolgswerts der Wählerstimmen zwar ein gewisser Gestaltungsspielraum<sup>20</sup>, dieser ist allerdings sehr eng bemessen und kann lediglich zur Verfolgung eines zwingenden Grundes genutzt werden<sup>21</sup>.

In diesem Sinne wird die Voraussetzung, dass eine Partei oder Wählervereinigung eine gewisse Mindestanzahl an Stimmen auf sich vereinen muss, um überhaupt in die Vertretungskörperschaft einziehen zu können, typischerweise (im Grundsatz zulässigerweise) damit gerechtfertigt, dass auf diese Weise eine Zersplitterung der Vertretungskörperschaft in eine Vielzahl von kleinen Fraktionen verhindert und so die Funktionsfähigkeit der konkret<sup>22</sup> zu wählenden

---

<sup>15</sup> Siehe nur zuletzt BVerfGE 120, 82 (82 ff.) sowie BVerfGE 129, 300 (300 ff.).

<sup>16</sup> *Mehde*, in: Maunz/Düring (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 28 Rn. 105 (Dezember 2014 Lfg. 73); s.a. BVerfGE 120, 82 (82 ff.); VerfGH TH, NVwZ-RR 2009, 1 (1 ff.); VerfGH NRW, NVwZ 2000, 666 (666 ff.); LVerfGE MV 11, 306 (306 ff.); bereits BayVerfGHE 5, 66; hingegen noch SaarVerfGHE 8, 257 (257 ff.).

<sup>17</sup> *Mehde*, in: Maunz/Düring (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 28 Rn. 105 (Dezember 2014 Lfg. 73); *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG (13. Aufl. 2014), Art. 28 Rn. 32;

<sup>18</sup> Vgl. hierzu BremStGH, NordÖR 2009, 251 (251 ff.); *Theis*, KommJur 2010, 168 (168); *Mehde*, in: Maunz/Düring (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 28 Rn. 105 (Dezember 2014 Lfg. 73).

<sup>19</sup> Zuletzt BVerfGE 129, 300 (317); s.a. BVerfGE 51, 222 (234); 78, 350 (357f.); 82, 322 (337); 85, 264 (315); ausführlich auch BVerfGE 99, 1 (8 ff.) mit einer Begründung für die Differenzierung gegenüber dem allgemeinen Gleichheitssatz, der Differenzierungen in einem weitaus großzügigeren Maß zulässt.

<sup>20</sup> BVerfGE 82, 322 (338); 95, 408 (418).

<sup>21</sup> So schon BVerfGE 1, 208 (248 f., 255); zuletzt BVerfGE 129, 300 (320); vgl. ebenso BVerfGE 6, 84 (92); 51, 222 (236); 82, 322 (339); 95, 408 (418).

<sup>22</sup> BVerfGE 120, 82 (112); vgl. ebenso *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG (13. Aufl. 2014), Art. 28 Rn. 35.

Vertretungskörperschaft<sup>23</sup>, insbesondere im Hinblick auf ihre Kurationsfunktion, gewährleistet wird. Allerdings hat der Gesetzgeber konkrete Konstellationen nachzuweisen, in denen ohne Sperrklausel eine solche Zersplitterung eintreten und diese dazu führen würde, dass die Vertretungskörperschaften praktisch handlungsunfähig wären. Hierbei darf es sich auch nicht um seltene Ausnahmekonstellationen handeln.

Der Einsatz der Sperrklausel auf kommunaler Ebene basiert mithin auf der Einschätzung des Gesetzgebers hinsichtlich der Wahrscheinlichkeit einer zu erwartenden Funktionsstörung und deren Gewicht für die Aufgabenerfüllung der kommunalen Vertretungskörperschaft.<sup>24</sup> Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, dass „die Wahrnehmung der Aufgaben des örtlich beschränkten Wirkungsbereichs durch die kommunale Vertretungskörperschaft [...] mit der Ausübung von Staatsgewalt durch die Parlamente nicht zu vergleichen [ist]. Die Gemeindevertretung ist ein Organ der Verwaltung, dem in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut sind“<sup>25</sup>. Fernerhin ist die Kurationsfunktion der kommunalen Vertretungskörperschaften vergleichsweise begrenzt und ihre Entscheidungen unterliegen gemäß §§ 120 ff. GO SH der Rechtsaufsicht.

Verfassungsfeindliche oder extremistische Parteien oder kleine Gruppen, die kein am Gesamtwohl orientiertes politisches Programm besitzen, sondern im Wesentlichen nur Partikularinteressen vertreten<sup>26</sup>, von einer Mitwirkung an den kommunalen Vertretungskörperschaften auszuschließen<sup>27</sup>, stellt indes keinen zwingenden Grund dar, der eine durch den Einsatz einer Sperrklausel hervorgerufene Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit nach Art. 4 Abs. 1 LVerf SH zu rechtfertigen vermag.

Plant der Gesetzgeber tatsächlich die Einführung einer derartigen Sperrklausel, obliegt ihm zumindest aber eine erhebliche Begründungslast, dass die durch sie bewirkten Ungleichheiten tatsächlich verfassungsrechtlich zwingend geboten sind. Eine zwingende, aus dem Wahlakt und dessen Sinnstiftung abzuleitende Rechtfertigung für die Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit wird aber aus dem vorgelegten Entwurf nicht ersichtlich.

Sollten Sie weitere Fragen in dieser Angelegenheit haben, stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Professor Dr. Florian Becker

---

<sup>23</sup> BVerfGE 4, 31 (40); 51, 222 (236); 82, 322 (338).

<sup>24</sup> BVerfGE 120, 82 (113).

<sup>25</sup> BVerfGE 120, 82 (112); vgl. ebenso *Henneke*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), GG (13. Aufl. 2014), Art. 28 Rn. 34.

<sup>26</sup> BVerfGE 120, 82 (109 f.).

<sup>27</sup> BVerfGE 120, 82 (109) mit Verweis auf BVerfGE 1, 208 (257).



Der Landeswahlleiter | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Vorsitzende  
des Innen- und Rechtsausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Frau Barbara Ostmeier, MdL  
Landeshaus

24105 Kiel

Ihr Zeichen: L 21  
Ihre Nachricht vom: 22.12.2015/  
Mein Zeichen: IV 314 – 115.31.  
Meine Nachricht vom: /

Hans-Jürgen Thiel  
wahlen@im.landsh.de  
Telefon: 0431 988-3044  
Telefax: 0431 988-3047

Kiel, 29. Januar 2016

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften**

Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW - Drs. 18/3537 -  
Änderungsantrag der Fraktion der CDU – Drs. 18/3587

**Die Privatsphäre von Bewerberinnen und Bewerbern für Kommunal- und Landtagswahlen schützen**

Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN - Drs. 18/3588 - selbständig -

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein und des Landesverfassungsgerichtsgesetzes**

Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW - Drs. 18/3539 -

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Bürgerentscheiden in Angelegenheiten der Ämter**

Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN - Drs. 18/3559 -

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften**

Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN - Umdruck 18/5342 -

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

für Ihr Schreiben vom 22. Dezember 2015, mit dem Sie mir Gelegenheit gegeben haben, zu den o. g. Gesetzentwürfen und Änderungsanträgen Stellung zu nehmen, danke ich Ihnen. Ich nehme gerne diese Möglichkeit wahr.

Im Einzelnen darf ich Folgendes ausführen:

## I. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften - Drs. 18/3537 -

- a) Mit den von den Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und von den Abgeordneten des SSW vorgeschlagenen Änderungen des Landeswahlgesetzes, des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes und des Volksabstimmungsgesetzes sowie der Landesverfassung und des Landesverfassungsgerichtsgesetzes werden Regelungen getroffen, die sich aufgrund der bei den zurückliegenden Wahlen gesammelten wahlpraktischen Erfahrungen der Wahlleiterinnen und Wahlleiter und der Wahlbehörden auf Landes- und kommunaler Ebene als erforderlich und auch zweckmäßig erwiesen haben. Darüber hinaus werden zwischenzeitlich im Bundes- und Europawahlrecht erfolgte Rechtsänderungen aus Gründen der Wahrung einer größtmöglichen Rechtseinheitlichkeit zwischen Bundes- und Landeswahlrecht übernommen.

Insofern wird das schleswig-holsteinische Wahlrecht unter Einbeziehung der bisher gewonnenen Erfahrungen und unter Berücksichtigung der fortgeschrittenen Rechtsentwicklung aktualisiert und modernisiert.

- b) Besonders hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang die vorgesehenen Regelungen, welche die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichheit der Wahl stärker berücksichtigen. Dieses betrifft im Wesentlichen die Verkürzung der Mindestfristen für das Innehaben einer Wohnung im Wahlgebiet als Voraussetzung für die Wahlberechtigung und die Wählbarkeit zur Landtagswahl (Art. 1 Nrn. 2 a und 4) sowie die Zuerkennung des Wahlrechts für Personen, für die zur Besorgung aller ihre Angelegenheiten eine Betreuung ausgesprochen wurde (Art. 1 Nr. 3, Art. 2 Nr. 1).

Mit der Erweiterung des Landeswahlausschusses zur Landtagswahl um zwei Richterinnen und Richter des Obergerichtes wird in Anknüpfung an das bereits geänderte Bundeswahlrecht dem Charakter des Landeswahlausschusses als Beschwerdeinstanz gegen die Zurückweisung von Kreiswahlvorschlägen sowie der besonderen Tragweite bei der Entscheidung über die Parteizulassung zur Landtagswahl Rechnung getragen (Art. 1 Nrn. 6 und 7).

Die Aufnahme einer Beschwerdemöglichkeit noch vor der Wahl an das Landesverfassungsgericht für Vereinigungen, denen der Landeswahlausschuss die für eine Wahlteilnahme erforderliche Zuerkennung der Parteieigenschaft versagt hat, trägt wesentlich zur Verbesserung deren Rechtsschutzes bei. Eine negative Entscheidung des Landeswahlausschusses könnte ansonsten nur nach der Wahl im Rahmen des Wahlprüfungsverfahrens angefochten werden mit dem theoretischen Risiko der gerichtlichen Anordnung einer Wiederholungswahl.

- c) Die Vorverlegung der Termine für die Einreichung der Wahlvorschläge und deren Zulassung durch die Wahlausschüsse um jeweils eine Woche (Art. 1

Nr. 15 und 16; Art. II Nr. 4 und 6a ermöglicht im Zusammenhang mit dem im Verordnungswege vorzulegenenden Stichtag für die Aufstellung der Wählerverzeichnisse eine Verlängerung des für die Durchführung der Briefwahl zur Verfügung stehenden Zeitraums. Damit wird den Wahlberechtigten mehr Zeit für ihre Wahlteilnahme per Briefwahl – auch vor Ort in der Gemeindewahlbehörde und damit vergleichbar der Stimmabgabe im Wahllokal – gegeben und darüber hinaus dem gestiegenen Briefwahlaufkommen besser Rechnung getragen.

- d) Zu der im Kommunalwahlrecht vorgesehenen Modifizierung der Verhältnisausgleichsberechnung nach Sainte-Laguë/Schepers sowie die Einführung einer Mehrheitssicherungsklausel (Art. II Nr. 2a und 2b) darf ich auf meine entsprechenden Ausführungen zum Änderungsantrag der CDU in Drs. 18/3587 verweisen.
- e) Bei den in Artikel 3 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Änderungen des Volksabstimmungsgesetzes handelt es sich insbesondere um erforderliche Anpassungen an das geänderte bzw. noch zu ändernde Wahlrecht für die Landtagswahlen oder um verfahrenserleichternde Änderungen bzw. redaktionelle Klarstellungen des bisher geltenden Rechts. Sachgerecht ist vor allem die beabsichtigte Neufassung des § 1 VAbstG (Art. 3 Nr. 1). Damit wird künftig eine Beteiligung an Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheiden in Anlehnung an die sachlichen Voraussetzungen des Wahlrechts für die Landtagswahlen bereits mit Vollendung des 16. Lebensjahres zulässig.

Die für das Volksabstimmungsgesetz als neuer § 6 a vorgesehene Möglichkeit der Online-Eintragung im Rahmen einer Volksinitiative (Art. 3 Nr. 4) wird von mir hingegen kritisch gesehen. Das derzeitige Verfahren zur Unterschriftensammlung im Rahmen einer Volksinitiative ist äußerst einfach und nahezu formlos ausgestaltet, um den Vertrauenspersonen, die für die korrekte Sammlung der Unterschriften verantwortlich sind, und den beteiligungsberechtigten Personen, die mit ihrer Unterschrift eine Initiative unterstützen möchten, eine möglichst unkomplizierte Durchführung bzw. Beteiligung an einer Volksinitiative zu ermöglichen. Die mit der Neuregelung beabsichtigte Online-Eintragung würde zu deutlich erhöhten Verfahrensanforderungen führen. Die Vertrauenspersonen und Organisatoren der Unterschriftensammlung müssten ebenso wie die Eintragungswilligen über die technischen Möglichkeiten beispielsweise zur Erstellung bzw. Weiterleitung einer qualifizierten elektronischen Signatur nach dem Signaturgesetz verfügen. Zudem müsste bei den Meldebehörden ein entsprechendes automatisiertes Verfahren eingerichtet werden. In welcher Höhe sich daraus zusätzliche Kostenerstattungsansprüche gegen das Land ergeben könnten, müsste noch ermittelt werden. Für die beabsichtigte Regelung ist weder ein Bedarf erkennbar, noch ist eine solche zum gegenwärtigen Zeitpunkt praktisch umsetzbar. Ich empfehle daher, auf diese Änderung des Gesetzes zu verzichten.

## II. Änderungsantrag der Fraktion der CDU – Drs. 18/3587 –

- a) Verhältnisausgleichsberechnung (Art. 1 Nr. 2 (neu) - § 3 Abs. 3 LWahlG -; Art. 2 Nr. 2 - § 10 Abs. 2 GKWG -)

Es wurde vorgeschlagen, das Verfahren für die Berechnung des Verhältnisausgleichs zur Landtagswahl und zur Kommunalwahl von dem Höchstzahlverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers wieder auf das Höchstzahlverfahren nach d'Hondt umzustellen.

Das Landesverfassungsgericht hatte in seinem Wahlprüfungsurteil vom 30. August 2010 zur Landtagswahl 2009 (Az. LVerfG 2/2010) festgestellt, dass einige Bestimmungen des Landeswahlgesetzes in ihrem Zusammenspiel gegen den Verfassungsgrundsatz der Wahlrechtsgleichheit verstoßen würden. In diesem Zusammenhang wurde vom Gericht in der Urteilsbegründung dargelegt, dass sich das in § 3 Abs. 5 LWahlG für den Verhältnisausgleich vorgeschriebene Berechnungsverfahren nach d'Hondt unter dem Gesichtspunkt der Erfolgswertgleichheit als augenfällig problematisch erwiesen habe. Es habe im reinen Verhältnisausgleich zu einem Stimmenunterschied von bis zu 2.847,08 Zweitstimmen geführt, den die einzelnen Parteien für einen weiteren Landtagssitz erringen mussten (Rz. 146, s. auch Rz. 137 und 138 d. Urteils).

Der Schleswig-Holsteinische Landtag hatte daraufhin mit Wirkung zur Landtagswahl 2012 sowie zur Kommunalwahl 2013 neben weiteren Maßnahmen zur Verbesserung der Wahlrechtsgleichheit und zur Begrenzung der Abgeordnetenzahl das ursprünglich angewandte Berechnungsverfahren nach d'Hondt auf das Verfahren nach Sainte-Laguë umgestellt.

Letztlich ist aber festzustellen, dass im Rahmen des Verhältniswahlrechts kein Verteilungsverfahren imstande ist, die absolute Erfolgswertgleichheit zu erreichen, da immer Reststimmen unberücksichtigt bleiben. Vor diesem Hintergrund hat es das Bundesverfassungsgericht bisher der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, für welches Mandatszuteilungsverfahren er sich entscheiden will. Ihm sei bei der Ausgestaltung seines Wahlrechts ein weiter Entscheidungsspielraum eingeräumt (vgl. BVerfGE 95, 335, 354).

- b) Einführung einer Sperrklausel zur Kommunalwahl (Art. 2 Nr. 2 - § 10 Abs. 1 Satz 1 GKWG -)

Es wurde in dem Änderungsvorschlag weiter vorgeschlagen, im Rahmen der Verhältnisausgleichsberechnung bei der Mandatsverteilung zur Gemeindewahl und zur Kreiswahl erneut eine Sperrklausel aufzunehmen. Am Verhältnisausgleich sollen nur Parteien und Wählergruppen teilnehmen, für die mindestens eine unmittelbare Vertreterin oder ein unmittelbarer Vertreter gewählt worden ist oder die insgesamt mindestens 2,5 v.H. der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben.

In der Vergangenheit haben das Bundesverfassungsgericht und diverse Landesverfassungsgerichte die in den jeweiligen Kommunalwahlrechten einfachgesetzlich verankerten Sperrklauseln generell als einen Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit angesehen.

In Bezug auf die seinerzeit in Schleswig-Holstein zur Kommunalwahl geltende 5 v.H. - Sperrklausel hatte das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 13. Februar 2008 (Az. 2 BvK 1/07; BVerfGE 120, 82 ff.) festgestellt, dass die Sperrklausel eine Ungleichgewichtung der Wählerstimmen bewirke. Zugleich werde durch die Sperrklausel das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit beeinträchtigt. Dieser Eingriff in das Recht auf Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit sei nicht gerechtfertigt (Orientierungssatz 4 c aa)).

Als hinreichende Rechtfertigung akzeptiert das Bundesverfassungsgericht dabei nur die „mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungen (Leitsatz 1 d. Urteils). Dagegen genüge die abstrakte theoretische Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit nicht zur Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlgleichheit, sondern es müsse eine konkrete Gefährdung nachgewiesen werden.

Ob eine in ihrer Wirkung auf 2,5 v. H. abgesenkte Sperrklausel die verfassungsrechtlichen Hinderungsgründe ausräumen oder zumindest abmildern könnte, erscheint fraglich. Insofern dürfte im Falle der (Wieder)-Einführung einer Sperrklausel nach wie vor ein verfassungsrechtliches Risiko bestehe. Das Bundesverfassungsgericht hatte betont, dass sich nur in Bezug auf die konkreten Funktionen des zu wählenden Organs beurteilen ließe, ob eine Einschränkung der Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungsorgane erforderlich sei (Rz. 122 d. Urteils). Von daher sind wesentliche Veränderungen, die nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts eingetreten sind und die zu einer anderen Beurteilung führen könnten, nicht ersichtlich.

Derzeit gibt es in keinem Flächenland eine Sperrklausel im Kommunalwahlrecht.

c) Aufnahme einer Mehrheitssicherungsklausel zur Kommunalwahl  
Art. 2 Nr. 2 (§ 10 Abs. 5 – neu - GKWG)

Bei der Kommunalwahl im Jahre 2013 ist es in einzelnen Fällen (Gemeinden Boostedt und Dassendorf) dazu gekommen, dass eine Partei trotz einer absoluten Stimmenmehrheit aufgrund des Ergebnisses der Verhältnisausgleichsberechnung nicht die absolute Mehrheit an Sitzen erreicht hat.

Aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit folgt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die

Verhältnswahl, dass die Stimmen einer und eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich die gleiche Erfolgschance haben muss (Erfolgswertgleichheit). Alle Stimmen sollen den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben.

Allerdings ist kein Berechnungsverfahren zum Verhältnisausgleich imstande, eine absolute Erfolgswertgleichheit aller abgegebenen Stimmen zu gewährleisten, denn es bleiben immer Reststimmen unberücksichtigt. Je kleiner die Zahl der auf die Parteien und Wählergruppen zu verteilenden Sitze ist, je schwieriger wird es zu erreichen sein, dass der Anteil der Sitze in der Vertretung dem jeweiligen Stimmenanteil entspricht.

Das Landesverfassungsgericht hatte in seinem Wahlprüfungsurteil vom 30.08.2010 zur Landtagswahl 2009 insoweit ausgeführt, dass die Verhältnswahl eine spiegelbildliche Darstellung der parteipolitischen Ausrichtung der Wählerschaft im Parlament bezwecke. Hierfür müssen alle Wählerinnen und Wähler mit ihrer Stimme den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der Volksvertretung haben. Jede Partei soll im Parlament in der Stärke vertreten sein, die dem Gesamtanteil der für sie im Wahlgebiet abgegebenen Stimmen und damit ihrem politischen Gewicht entspreche (Rz. 94). Kommt es zu Differenzierungen in der Erfolgswertgleichheit, seien diese nur zulässig, wenn hierfür ein zwingender Grund vorliegt. Als „zwingender Grund“ anerkannt sei jede Differenzierung, die sich bei der Umrechnung von Zweitstimmen in Sitze und den dabei anfallenden Reststimmen und Bruchteilen in Anwendung des jeweiligen Verteilungsverfahrens schon aus mathematischen Gründen unausweichlich ergibt (Rz. 146 mit Verweis auf die Rechtsprechung des BVerfG).

Von daher begegnet das Ergebnis der Gemeindewahlen in Boostedt und Dassendorf in Bezug auf den Grundsatz der Erfolgswertgleichheit aus rein mathematischen Gründen keinen Bedenken. Der Landesgesetzgeber ist allerdings nicht daran gehindert, in das Wahlrecht eine „Mehrheitssicherungsklausel“ aufzunehmen und somit bei Bedarf eine Korrekturregelung zu schaffen. Es liegt somit in seiner Gestaltungsfreiheit, einem Wahlvorschlag mit einer absoluten Stimmenmehrheit auch eine absolute Mehrheit der Sitze zukommen zu lassen und so dem Gesichtspunkt, dass sich eine absolute Mehrheit der Stimmen für einen Wahlvorschlag auch in der Mandatsverteilung widerspiegeln muss, dem Vorzug gegenüber dem Bestreben nach möglichst gleichmäßiger Berücksichtigung aller Stimmen zu geben. Die Mehrheitssicherungsklausel dient der Stabilität des parlamentarischen Systems und trägt zur Funktionsfähigkeit des Parlaments bei. Hiergegen ist verfassungsrechtlich nichts einzuwenden; insbesondere ist die Regelung mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit vereinbar (vgl. *Strelen* in: Schreiber, Bundeswahlgesetz, 9. Aufl., § 6 Rn. 27 m. w. N.).

Nach dem Vorschlag der CDU-Fraktion soll eine Partei oder Wählergruppe, auf die zwar die absolute Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen, aber nicht mehr als die Hälfte der zu vergebenden Sitze entfallen ist,

so viele zusätzliche Sitze erhalten, bis die absolute Sitzmehrheit hergestellt ist.

Der Vorschlag ist vom Ergebnis her identisch mit dem Vorschlag der Koalitionsfraktionen in Drs. 18/3537 - Art. 2 Nr. 2 Buchst. b) -. Der Unterschied zwischen den beiden Varianten besteht darin, dass die Variante der CDU-Fraktion zu einer Erhöhung der Sitzzahl in der Vertretung führt, da die Zuteilung eines oder mehrerer zusätzlicher Sitze erst im Anschluss an die Verhältnisausgleichsberechnung nach § 10 Abs. 1 bis 4 GKWG erfolgt, während mit dem Vorschlag der Koalitionsfraktionen die Übereinstimmung von Stimmenmehrheit und Sitzmehrheit mit der Vergabe eines (bzw. mehrerer) „Vorabsitze“ erreicht werden. Da in diesem Falle nur die restlichen zur Verfügung stehenden Sitze mit der Verhältnisausgleichsberechnung vergeben werden, würde es im Regelfall bei der in § 8 GKWG festgelegten Gesamtzahl der Vertreterinnen und Vertreter bleiben (sofern keine Mehrsitze und Ausgleichsmandate entstehen).

Die Variante der CDU-Fraktion mag zwar in ihrer Umsetzung einfacher zu handhaben sein, weil gegenüber dem Vorschlag der Koalitionsfraktionen hier keine neue Berechnung angestellt werden muss. Es werden am Ende der Berechnung erforderlichenfalls lediglich ein oder weitere Sitze bei der betreffenden Partei oder Wählergruppe hinzugerechnet. Allerdings wird damit die Mandatszahl in der kommunalen Vertretung erhöht. Ist nur ein zusätzliches Mandat zur Erreichung der Sitzmehrheit erforderlich, würde die Zahl der Vertreterinnen und Vertreter insgesamt eine gerade Zahl bilden. Die in § 8 GKWG festgelegte Mandatszahl der Vertretungen in den jeweiligen Gemeinde- und Kreisgrößenklassen ist aber (im Regelfall) auf eine ungerade Mandatszahl ausgelegt, um nach Möglichkeit das Entstehen von Patt-Situationen zu vermeiden.

Eine Mehrheitssicherungsklausel findet sich im Bundestags- und im Europawahlrecht sowie in den Landeswahlrechten und Kommunalwahlrechten einer Reihe von Ländern. „Vorab-Mandate“ werden im Europawahlrecht, in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern (beide LW und KW), Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen (beide LW), Rheinland-Pfalz, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen (alle LW und KW) vergeben. „Zusätzliche Sitze“ sind dagegen im Bundestagswahlrecht, in Bayern (LW) und in Hamburg (BüW) vorgesehen.

### **III. Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN – Umdruck 18/5342 –**

#### **a) Einführung einer Ersatzstimme zur Landtagswahl (Ziff. 1 bis 6)**

Nach dem Vorschlag der Fraktion der PIRATEN soll den Wählerinnen und Wählern die Möglichkeit gegeben werden, zusätzlich zur Zweitstimme eine Ersatzstimme für eine andere Partei abzugeben. Sofern eine Partei aufgrund ihres Zweitstimmenanteils an der 5 v.H. – Sperrklausel scheitert und nicht am Verhältnisausgleich teilnimmt, soll die auf dem Stimmzettel ab-

gegebene Ersatzstimme jeweils an die mit der Ersatzstimme gekennzeichnete Partei übertragen und das Landesergebnis neu festgestellt werden.

Zu dem o.a. Änderungsantrag ist folgendes anzumerken:

Die Fraktion der PIRATEN führt zur Begründung ihrer Auffassung auf den Seiten 3 f. des Antrages verfassungsgerichtliche Rechtsprechung an. Nach sorgfältiger Auswertung der zitierten Urteile ist festzustellen, dass beide zitierten Urteile offenbar unrichtig wiedergegeben wurden.

Dies gilt zunächst für die im Änderungsantrag angeführte Entscheidung des VerfGH Bayern. Weder in der zitierten Fundstelle (die nur die Leitsätze der gerichtlichen Entscheidung wiedergibt) noch in der über juris abrufbaren vollständigen Urteilsfassung ist auch nur ansatzweise erkennbar, dass sich das Gericht positiv hinsichtlich der Einführung einer Ersatzstimme positioniert hat (vgl. Rz. 46, 48). Die Entscheidung liefert – ohne dass das Gericht eine abschließende Bewertung trifft – eher Gründe, die gegen die Einführung einer Alternativstimme sprechen, heißt es doch unter Rz. 50:

„Jedenfalls setzt Art. 42 Abs. 4 Satz 2 LWG (Anmerkung: entspricht § 3 Abs. 1 LWahlG SH) den Willen des Verfassungsgebers auf eine Art und Weise um, die eine einfache und eindeutige Stimmabgabe ermöglicht und damit zu einer praktikablen Handhabung des Wahlvorgangs beiträgt.“

Auch die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Schleswig-Holstein vom 13. September 2013 ist nicht geeignet, die Forderung nach Einführung einer Ersatzstimme zu stützen. In der im Änderungsantrag genannten Passage (Rz. 107) heißt es im Kontext der vom Gericht als verfassungsgemäß bewerteten 5 % - Klausel ausdrücklich:

„Die Einführung einer ... Ersatz- bzw. Eventualstimme ... ist kein gleich geeignetes milderer Mittel.“

Beide Verfassungsgerichtsurteile geben somit für die Einführung einer Ersatzstimme nichts her.

Gegen die Einführung einer Ersatzstimme spricht, dass ihre Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Vorgaben nicht sicher attestiert werden kann. Insbesondere mit Blick auf die aus dem Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl abgeleitete Bedingungsfeindlichkeit der Wahlhandlung ergeben sich noch nicht abschließend geklärte verfassungsrechtliche Fragestellungen; hierauf hat der wissenschaftliche Dienst des schleswig-holsteinischen Landtags in seinem Gutachten vom 15. Juli 2015 (Umdruck 18/5441) zu Recht hingewiesen. Jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist damit nicht auszuschließen, dass die die Einführung einer Ersatzstimme in einem Wahlprüfungsverfahren vom Landesverfassungsgericht beanstandet werden könnte. Anders als im Wahlprüfungsverfahren zur Landtagswahl

2009, in dem das Gericht Vorschriften des (seinerzeitigen) LWahlG als verfassungswidrig bewertet hatte, erscheint im vorliegenden Fall die Anordnung einer Neuwahl durch das Gericht als wahrscheinliches Szenario. Im Interesse einer rechtssichereren Durchführung der kommenden Landtagswahl sollte damit von der Einführung einer Ersatzstimme abgesehen werden.

Unabhängig von der Bewertung inwieweit die vorgeschlagene Ersatzstimme wahlrechts- bzw. verfassungskonform eingeführt werden könnte, ist sie zumindest aus wahlorganisatorischer Sicht abzulehnen. Insbesondere ist der geäußerten Darstellung entgegenzutreten, die Stimmauszählung werde dadurch lediglich geringfügig aufwändiger.

Das Stimmauszählverfahren ist in § 55 der Landeswahlordnung geregelt. Es ist streng formalistisch, um landeseinheitlich einen vergleichbaren Standard herzustellen. Fehlerquellen, die zu Wahlanfechtungen führen könnten, werden dadurch weitestgehend ausgeschlossen. Bei der Auszählung werden die Stimmzettel in mehreren Durchgängen sortiert und gezählt. Die Auszählung in Form der Stapelbildung ist zur Gewährleistung einer möglichst fehlerfreien Erfassung von Erst- und Zweitstimmen und damit zur Minimierung der Gefahr von Wahlfehlern unerlässlich. Es wäre nicht möglich, die Ersatzstimme als „Nebenprodukt“ parallel zu erfassen und zu einem späteren Zeitpunkt den Empfängern zuzuordnen. Für die Auswertung der Ersatzstimme wäre je Partei, die an der Sperrklausel gescheitert ist, ein weiterer Durchgang Sortierung und Auszählung erforderlich.

Für die Auswertung von Ersatzstimmen könnten meiner Auffassung nach zwei unterschiedliche Wege in Betracht kommen:

1. Im Anschluss an die Auszählung der Zweitstimmen wird durch den Wahlvorstand in einem weiteren Auszählungsgang die Zuordnung sämtlicher abgegebenen Ersatzstimmen ermittelt. Da zu jeder Landesliste eine Ersatzstimme abgegeben werden kann und da zu diesem Zeitpunkt noch nicht bekannt ist, welche Parteien letztlich an der Sperrklausel scheitern, müssten aus Gründen der Rechtssicherheit sämtliche Stimmzettel auf das Vorhandensein von Ersatzstimmen geprüft werden. Sind wie zur Landtagswahl 2012 elf Landeslisten zugelassen, wären insgesamt 110 Varianten der Stimmverteilung möglich. Es ist unrealistisch zu glauben, dass diese Auswertung in einer Stunde erledigt sei.
2. Nach Feststellung des vorläufigen Landesergebnisses („Wahlabendergebnis“) ohne Ersatzstimmen durch den Landeswahlleiter zählen die Wahlvorstände die Ersatzstimmen nur derjenigen Parteien aus, die aufgrund des vorläufigen Zweitstimmenergebnisses an der 5%-Hürde scheitern werden. Mit dem Eintreffen des letzten Wahlkreisergebnisses in der Landeswahlzentrale ist bislang frühestens um 22 Uhr zu rechnen gewesen. Es ist nicht zumutbar, die rund 22.000 ehrenamtli-

chen Wahlvorstandsmitglieder bis in die späten Nachtstunden warten zu lassen, bis nach Vorliegen des vorläufigen Landesergebnisses mit der Auszählung der Ersatzstimmen begonnen werden kann.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen der Landeswahlleitung halte ich es für ausgeschlossen, dass im Falle der Einführung einer Ersatzstimme – gleichgültig nach welcher der beiden Varianten – noch am Wahlabend ein vorläufiges Landesergebnis unter Berücksichtigung aller abgegebenen Stimmen ermittelt werden kann.

Nach der bisher für die Durchführung von Wahlen geltenden Systematik ist allein der Wahlvorstand das – unter Beachtung des Öffentlichkeitsprinzips – für die Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses im Wahlbezirk zuständige Wahlorgan. Andere Wahlorgane, weder die fünfzehn Kreiswahlausschüsse noch der Landeswahlausschuss, wären schon allein aufgrund des Zählumfanges nicht in der Lage, die Aufgaben der rund 2.650 Wahlvorstände im Land in diesem Punkt zu übernehmen.

Zwangsläufige Folge daraus wäre es, dass die bisher ausschließlich für einen Wahltag bestellten Wahlvorstandsmitglieder gleich für zwei Tage zu verpflichten wären. Sie müssten am Folgetag erneut zusammenkommen, um die Ersatzstimmen auszuzählen. Dies wäre auch aus Gründen der Sorgfalt unabdingbar. Schon das aktuelle Auszählverfahren bei Wahlen mit einer Zweitstimme bringt nach allen bisherigen Erfahrungen in Einzelfällen Wahlvorstände an die Grenzen ihrer Belastbarkeit. Würden parallel zur Landtagswahl weitere Wahlen oder Abstimmungen durchgeführt, würde der Druck auf die Wahlvorstände und damit die Belastung noch vergrößert. Die Folge wäre, dass sich möglicherweise noch weniger Personen für die ehrenamtliche Tätigkeit im Wahlvorstand bereiterklären würden.

Des Weiteren macht die von der Fraktion der PIRATEN beschriebene Methode der Stimmkennzeichnung das Wahlverfahren komplizierter und fehleranfälliger. Sie wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu einem deutlichen Ansteigen ungültiger Stimmzettel führen. Hauptursache für die Zurückweisung eines Stimmzettels dürfte sein, dass bei der Auszählung vielfach nicht zu erkennen wäre,

- ob überhaupt eine Ersatzstimme vergeben werden sollte oder ob es sich bei der Kennzeichnung um einen unzulässigen Zusatz zur Stimmabgabe handelt oder
- wem die Zweitstimme und wem die Ersatzstimme gilt.
- Auch könnte unter Umständen nicht zweifelsfrei deutlich sein, auf welche Liste sich die Ersatzstimme beziehen soll.

Jede unklare Kennzeichnung würde aber zur Ungültigkeitserklärung der Stimme durch den Wahlvorstand führen.

Die Kennzeichnung der Ersatzstimme mit einem Buchstaben oder auf „andere Weise“ ist untauglich und praxisfern. Der insgesamt höhere Aufwand für die Entscheidung über die Gültigkeit eines Stimmzettels würde zu einer weiteren zeitlichen Verzögerung bei der Ermittlung des vorläufigen Landesergebnisses führen. Hinzu kommt, dass das nach Einführung einer Ersatzstimme komplexere Auszählverfahren die Gefahr fehlerhafter Ergebnisermittlungen und damit das Risiko von Wahlanfechtungen erhöht. Die Einführung einer Ersatzstimme halte ich daher mit Blick auf das vom VerfGH Bayern (s.o.) hervorgehobene Erfordernis eines einfachen und praktikablen Wahlverfahrens für kritisch.

Darüber hinaus ist noch völlig ungeklärt, welche Stimme (die originär abgegebene Zweitstimme oder die Ersatzstimme) für die bundesrechtlich geregelte Parteienfinanzierung gilt. Diese Frage kann der Landesgesetzgeber nicht lösen. Die Einführung einer Ersatzstimme im Landtagswahlrecht ohne eine Regelung des Bundesgesetzgebers im Parteiengesetz eröffnet ein ganz erhebliches Klagerisiko.

Ich darf schließlich darauf hinweisen, dass die Ersatzstimme bei einer Partei, welche nicht am Verhältnisausgleich teilnimmt, vernünftigerweise dem Listenwahlvorschlag einer anderen Partei nur dann hinzugerechnet wenn diese bereits aufgrund ihres eigenen Zweitstimmenanteils die Sperrklausel überwunden hat (vgl. hierzu auch Alternativantrag der PIRATEN in Umdruck 18/1916, S. 5, zu ihrem eigenen Gesetzentwurf zur Abschaffung der 5 % - Sperrklausel bei Landtagswahlen (Drs. 18/385).

Die Formulierung in Nr. 2 des Änderungsantrages der PIRATEN zum Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen (Drs. 18/3537) berücksichtigt diesen Umstand jedoch nicht und müsste folglich angepasst werden. Nach dem derzeitigen Änderungstext wären die abgegebenen Ersatzstimmen bei einer Partei, die an der Sperrklausel scheitert, an alle Parteien zu übertragen und zwar unabhängig davon, ob diese aufgrund ihres originären Zweitstimmanteils die Sperrklausel überwunden haben oder nicht. Dieses würde aber bei der Feststellung, welche Parteien mit welchem Stimmenanteil letztlich am Verhältnisausgleich teilnehmen, zu einer unauflösbaren Situation führen.

Würde hingegen die Hinzurechnung der Ersatzstimmen nur bei denjenigen Parteien erfolgen, die bereits aufgrund ihres eigenen Zweitstimmanteils die Sperrklausel überwunden haben, könnte dies unter dem Gesichtspunkt der Wahlrechtsgleichheit wiederum eine Benachteiligung der kleineren Parteien bedeuten. Sofern die Wählerinnen und Wähler ihre Ersatzstimme überwiegend nur an Parteien vergeben, die mit einiger Wahrscheinlichkeit ohnehin die Sperrklausel überwinden, sinken die Chancen auf einen Wahlerfolg bei denjenigen Parteien, die mit ihrem Zweitstimmenanteil möglicherweise an der Sperrklausel scheitern würden. Insofern würde das Ursprungsproblem einer Sperrklausel, welches man mit einem Ersatzstimmensystem mildern möchte, fortgesetzt.

b) Keine Modifizierung der Verhältnisausgleichberechnung (Ziff. 7 und 8)

Die Koalitionsfraktionen haben in ihrem Gesetzesantrag vorgesehen, das Berechnungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers beim Verhältnisausgleich zur Kommunalwahl zu modifizieren. Bei der Berechnung soll mit dem Divisor 0,7 anstelle von bisher 0,5 begonnen werden (sog. „skandinavische Methode“), sodass die Hürde für das erste Mandat einer Partei oder Wählergruppe bei Stimmen für ca. 0,7 Sitzen (vorher ca. 0,5 Sitzen) liegt.

Die Fraktion der PIRATEN hat beantragt diesen Vorschlag zu streichen und begründet dies u.a. unter Hinweis auf ein Urteil des Verfassungsgerichtshofes NW (vom 16.12.2008 – Az. 12/08, juris).

Entgegen der Auffassung der PIRATEN ist das zitierte Urteil für die von den Koalitionsfraktionen vorgesehene Regelung nicht einschlägig, so dass verfassungsrechtliche Zweifel an der geplanten Modifizierung des Verhältnisausgleichs aus meiner Sicht nicht bestehen. Hierzu ist Folgendes auszuführen:

Ausgangslage in NW

Im Jahre 2007 wurde in Nordrhein-Westfalen das bis dahin bei der Berechnung des Verhältnisausgleichs angewendete Verfahren Hare/Niemeyer durch das Verfahren nach Sainte Laguë/Schepers ersetzt, jedoch in seiner Ausprägung als Divisorverfahren.

Hierbei werden die von jeder Partei errungenen Stimmen durch einen geeigneten Divisor (*Ergebnis aus Gesamtstimmenzahl geteilt durch die Zahl der zu verteilenden Sitze; ggf. auch Anwendung der iterativen Methode*) dividiert. Der daraus entstehende, aus Vorkomma- und Nachkommastelle bestehende Quotient ergibt nach Anwendung der Standardrundung die der Partei zustehende Mandatszahl.

Beispiel:

<i>Partei</i>	<i>Division</i>	<i>Sitze (Standardrundung)</i>
A:	$4.160 / 980 = 4,24\dots$	4 Sitze
B:	$3.380 / 980 = 3,44\dots$	3 Sitze
C:	$2.460 / 980 = 2,51\dots$	3 Sitze

(Quelle: [www.wahlrecht.de/verfahren/stlague12.html](http://www.wahlrecht.de/verfahren/stlague12.html))

Das vom Landtag NW beschlossene Gesetz sah vor, dass bei der Rundung Zahlenbruchteile unter 0,5 auf die darunter liegende Zahl abzurunden und Zahlenbruchteile auf die darüber liegende Zahl aufzurunden sind. Zudem sollten Parteien, die aufgrund der Berechnung nicht mindestens eine Zahl von 1,0 für einen einzigen Sitz erreichen, bei der Sitzzuteilung

unberücksichtigt bleiben. Ein Quotient in Höhe von 0,5 bis 0,9 sollte demzufolge **nicht** zur Aufrundung zu einem Sitz führen.

Begründet wurde die Regelung damit, dass diese Zugangsbeschränkung dem weiten Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers bei der Frage unterfalle, für welches Berechnungsverfahren er sich entscheide. Es erscheine nicht gerechtfertigt, einer Partei oder Wählergruppe mangels ausreichenden Rückhalts in der Wählerschaft, welcher nicht für ein einziges (ganz-zahliges) Mandat ausreiche, bei der Verwertung der Reststimmen hinter den Komma rechnerisch einen Sitz zulasten der anderen Wahlvorschlags-träger zuzuteilen.

#### Urteil des VerfGH

Der VerfGH NW hat festgestellt, dass dadurch das Recht der Antragstellerin (*ödp*) auf Gleichheit der Wahl und auf Chancengleichheit verletzt worden ist. Hinreichende Gründe, die eine solche Differenzierung beim Erfolgswert erforderlich machen, seien weder im Gesetzgebungsverfahren, noch im Verfahren vor dem VerfGH dargelegt worden (*Rz. 47 d. Urteils*).

Die vom Gesetzgeber (in NRW) vorgenommene Modifizierung des Berechnungsverfahrens könne nicht für sich in Anspruch nehmen, eine im Rechenverfahren angelegte, aber über das Normalmaß hinausgehende Ungleichgewichtigkeit zu beseitigen. Das Zahlenbruchteile unterhalb von 1,0 gleichwohl zu einer Sitzzuteilung führen können, bewege sich im normalen Rahmen der nach dem Divisorverfahren mit Standardrundung systemimmanent vorgegebenen Ungleichgewichtigkeiten (*Rz. 65 d. Urteils*).

Es stünde dem Wahlgesetzgeber nicht zu, über die Einführung einer Zugangshürde für das Sitzzuteilungsverfahren bestimmte (unerwünschte) Parteien oder Wählergruppen gezielt von einer Mitwirkung an der politischen Willensbildung auszuschließen (*Rz. 73 d. Urteils m. Verweis auf BVerfG, Urteil vom 12.2.2008, NVwZ 2008, 407, 410*). Das Gericht hat damit deutlich gemacht, dass die von ihm beanstandete Regelung in ihrer Wirkung einer – sachlich nicht begründeten – Sperrklausel entspricht.

#### Bewertung

Das in NW angewendeten Sainte-Laguë-Verfahrens (Divisormethode) ist mit dem in SH geltenden Höchstzahlverfahren nach Sainte-Laguë nicht vergleichbar. Eine Heraufsetzung des Divisors von 0,5 auf 0,7 führt nicht zu einer Besserstellung bzw. zu einer besonderen Benachteiligung bestimmter Parteien, sondern wirkt sich gleichermaßen auf alle an der Verhältnisausgleichsberechnung teilnehmenden Parteien aus. Jeder Wahlvorschlagsträger benötigt für den ersten Sitz (ggf. auch für den einzigen Sitz) einen Stimmenanteil, der für ca. 0,7 Sitze erforderlich ist.

Kein Berechnungsverfahren zum Verhältnisausgleich ist imstande, eine absolute Erfolgswertgleichheit aller abgegeben Stimmen zu gewährleisten, denn es bleiben immer Reststimmen unberücksichtigt. Kommt es zu Differenzierungen in der Erfolgswertgleichheit, sind diese nur zulässig, wenn

hierfür ein zwingender Grund vorliegt. Als „zwingender Grund“ anerkannt ist jede Differenzierung, die sich bei der Umrechnung von Zweitstimmen in Sitze und den dabei anfallenden Reststimmen und Bruchteilen in Anwendung des jeweiligen Verteilungsverfahrens schon aus mathematischen Gründen unausweichlich ergibt (*LVerfG SH, Urt. v. 30.8.2010, LVerfG 1/10, Rz. 146, mit Verweis auf die Rechtsprechung des BVerfG*).

Von daher obliegt es der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers, für welches Berechnungsverfahren er sich entscheidet.

Da auch das Höchstzahlenverfahren nach d'Hondt mit der Teilung der Stimmen durch 1, 2, 3 ff. und einer tendenziellen Bevorzugung der großen Parteien (Sitzanspruch erst bei Stimmenzahlen für ca. ein volles Mandat) mit Blick auf die erforderliche Erfolgswertgleichheit aller Stimmen trotz der Nachteile gegenüber Sainte-Laguë verfassungsrechtlich nach wie vor nicht unzulässig ist, muss dieses auch für das modifizierte Verfahren nach Sainte-Laguë mit dem ersten Divisor 0,7 gelten.

Entscheidend ist vor allem, dass bei Anwendung der in Schleswig-Holstein vorgesehenen Sainte-Laguë-Modifizierung im Gegensatz zu der mit dem Organstreitverfahren angegriffenen Regelung in NW eine Partei im Gegensatz zu anderen Parteien deshalb nicht von der Sitzzuteilung ausgeschlossen wäre, weil sie allein ein bestimmtes Quorum an Wählerstimmen nicht erfüllt.

c) Änderungen des Volksabstimmungsgesetzes (Art. 3)

1. Online-Eintragung, Briefeintragung zur Volksinitiative (Ziff. 9)

Zu der beabsichtigten Neuregelung eines § 6 a Online-Eintragung verweise ich auf meine Stellungnahme unter Ziff. I e). Von der Einführung einer solchen Eintragungsmöglichkeit ist insbesondere aufgrund der dadurch erhöhten Verfahrensanforderungen an die Vertrauenspersonen sowie die Eintragungswilligen abzuraten.

Die von der Fraktion der PIRATEN vorgeschlagene Neuregelung eines § 6 b Briefeintragung sehe ich ebenfalls kritisch. Die Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative ist nicht vergleichbar mit der Möglichkeit einer Briefwahl im Zusammenhang mit Wahlen. Vielmehr kann eine beteiligungsberechtigte Person, die eine Volksinitiative unterstützen möchte, sich grundsätzlich jederzeit und überall auf einem Einzel- oder Sammelunterschriftsbogen eintragen und diesen mit persönlicher und handschriftlicher Unterschrift versehen den Vertrauenspersonen der Volksinitiative zuleiten. Ausschließlich diese sind für die Sammlung der erforderlichen Unterstützungsunterschriften zuständig. Ein „Antrag auf Briefeintragung“ bei der amtsfreien Gemeinde oder dem Amt ist somit nicht erforderlich.

2. Datensparsamkeit bei der Erhebung personenbezogener Daten der Bürger - § 15 Eintragung (Ziff. 10)

Soweit die Fraktion der PIRATEN eine vollständige Neufassung des § 15 VAbstG vorschlägt, ist darauf hinzuweisen, dass die Angabe bestimmter persönlicher Daten für den Verfahrensstand „Volksbegehren“ bzw. „Volksinitiative“ bereits in der Landesverordnung zur Durchführung des Volksabstimmungsgesetzes geregelt wird (vgl. § 6 Abs. 1 Nr. 3-5 VAbstGDVO bzw. § 4 Abs. 2 Nr. 3-5 VAbstGDVO). Die vorgeschlagene Neuregelung, im Rahmen der Eintragungen für ein Volksbegehren wie in Hamburg nur das Geburtsjahr anstelle des Geburtsdatums anzugeben, wird nicht unterstützt. Die vollständige Angabe stellt entgegen der Auffassung der Fraktion der PIRATEN keine unnötige Hürde bei der Sammlung von Unterschriften dar. Eintragungswillige, die ihre persönlichen Daten vor der Kenntnisnahme durch andere Personen schützen möchten, können sich in einem Einzelunterschriftsbogen für Volksinitiativen bzw. in einem Einzelantrag für Volksbegehren eintragen. Das vollständige Geburtsdatum kann ggf. die sichere Identifizierung der Eintragung und damit gerade bei Fehlen/Fehlerhaftigkeit oder Unleserlichkeit sonstiger Angaben den Nachweis der Beteiligungsberechtigung ermöglichen.

3. Freie Unterschriftensammlung - §§ 16, 18 VAbstG (Ziff. 12 und 13)

Die mit dem Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (Drs. 18/3537) in Artikel 3 Nr. 8 b) vorgesehene Änderung bewirkt eine verfahrenserleichternde Änderung des § 16 Abs. 3 VAbstG zugunsten der Vertrauenspersonen und der von ihnen örtlich beauftragten Personen. Nach dem geltenden Recht müssen die genannten Personen die von ihnen gewünschten zusätzlichen Eintragungsmöglichkeiten bei den amtsfreien Gemeinden bzw. Ämtern beantragen; dieses entfällt künftig. Die auch weiterhin vorgesehene Veröffentlichung solcher zusätzlichen Eintragungsmöglichkeiten dient ebenso wie die örtliche Bekanntmachung der amtlichen Eintragungsräume dem gleichermaßen bei Wahlen zu beachtenden Öffentlichkeitsprinzip. Die eintragungswilligen Bürgerinnen und Bürger sind darüber zu informieren, wann und an welchen Stellen die Möglichkeit zu einer Unterstützungsunterschrift für ein Volksbegehren besteht. Dem Änderungsvorschlag der Fraktion der PIRATEN zur Aufhebung des geltenden § 16 Abs. 3 VAbstG kann daher nicht gefolgt werden. Insofern kommen auch die weiteren Änderungsvorschläge zu § 18 Abs. 2 VAbstG, die in Zusammenhang mit der angestrebten Aufhebung des Absatzes 3 stehen, nicht in Frage.

4. Abstimmungstag - § 21 VAbstG (Ziff. 14 und 15)

Der Gesetzentwurf zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (Drs. 18/3537) sieht in Artikel 3 Nr. 10 vor, den geltenden § 21 VAbstG

zu ergänzen und folgenden Satz 3 anzufügen: „Nach Möglichkeit ist die Abstimmung mit der nächsten Wahl zusammenzulegen.“ Diese Ergänzung dient lediglich der Klarstellung und bewirkt keine Änderung der bisherigen Rechtslage, weder bezüglich des Verfahrens und der Zuständigkeit für die Festlegung des Abstimmungstages noch des nach § 20 VAbstG vorgesehenen Zeitrahmens von neun Monaten für die Durchführung eines Volksentscheides. Der genannte Zeitrahmen wiederholt im Übrigen die Vorgabe aus Artikel 49 Abs. 2 Satz 1 der Landesverfassung, wonach innerhalb von neun Monaten nach Zustandekommen eines Volksbegehrens ein Volksentscheid durchgeführt werden muss. Die von der Fraktion der PIRATEN in Ziff. 14 angedachte Streichung der Worte in § 20 Abs. 1 VAbstG „innerhalb von neun Monaten ab Bekanntmachung dieser Feststellung nach § 19 Abs. 2 Satz 1“ steht in direktem Zusammenhang mit den weiteren in Ziff. 15 beabsichtigte Änderungen des § 21 VAbstG. Danach sollen künftig die gemeinsame Durchführung des Volksentscheids mit bestimmten Wahlterminen, ein konkretes Antragsrecht der Vertrauenspersonen zur Festlegung des Abstimmungstages sowie bestimmte Ausschlusszeiträume für die Durchführung des Volksentscheids geregelt werden.

Eine Neuregelung im Sinne der Vorschläge der Fraktion der PIRATEN würde eine Verfassungsänderung voraussetzen. Hierfür ist ein Bedarf nicht erkennbar. Die verfassungsrechtlich einzuhaltende Frist von neun Monaten dient vorrangig dazu, einen möglichst zeitnahen Abschluss des Volksabstimmungsverfahrens sicherzustellen. Auch die geltenden Bestimmungen lassen zweifelsfrei eine Verbindung des Abstimmungstages mit einer allgemeinen Wahl zu, so geschehen beim Volksentscheid zur Rechtschreibreform am 27. September 1998 zugleich mit der Wahl zum 14. Bundestag.

5. Abstimmungsinformation - § 21 a VAbstG (Ziff. 16)

Nach § 21 a VAbstG ist eine Darlegung der unterschiedlichen Auffassungen des Landtags und der Vertrauenspersonen der Volksinitiative in geeigneter Form vorgesehen. Diese Regelung wurde mit Artikel 2 des Gesetzes vom 14. Februar 2004 (GVOBl. Schl.-H. S. 54) in das Volksabstimmungsgesetz eingefügt. Die von der Fraktion der PIRATEN gewünschte verbindliche Zusendung einer Information über den Abstimmungsgegenstand sowie einer Darlegung der Standpunkte und Begründungen zugleich mit der Abstimmungsbenachrichtigung würde einen nicht unerheblichen Mehraufwand auch für die Kommunen auslösen, den das Land zu erstatten hätte.

6. Konkurrierende Vorlagen - § 23 VAbstG (Ziff. 18)

Nach Artikel 49 Abs. 4 der Landesverfassung ist der Gesetzentwurf oder die andere Vorlage durch Volksentscheid angenommen, wenn die Mehrheit derjenigen, die ihre Stimme abgegeben haben, zuge-

stimmt hat und diese Mehrheit mindestens 15 % der Stimmberechtigten beträgt. Bei verfassungsändernden Vorlagen bedarf es der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen, jedoch mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten. In der Abstimmung zählen nur die gültigen Ja- und Nein-Stimmen. Bei Alternativvorlagen ist nur eine Vorlage erfolgreich, welche mindestens eine Stimme mehr als die Hälfte der insgesamt abgegebenen gültigen Ja-Stimmen auf sich vereinigt. Diese eindeutige verfassungsrechtliche Vorgabe ist mit dem geltenden § 23 VAbstG umgesetzt worden. Eine andere Berechnungsweise im Sinne der von der Fraktion der PIRATEN angeordneten Änderung mit Stichentscheid/Stichfrage ist mit dem Wortlaut der verfassungsrechtlichen Bestimmung nicht vereinbar.

#### IV. **Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN – Drs. 18/3588 –**

- Die Privatsphäre von Bewerberinnen und Bewerbern für Kommunal- und Landtagswahlen schützen –

Mit dem Antrag soll die Landesregierung aufgefordert werden, zum Schutz der Privatsphäre der Bewerberinnen und Bewerber zur Landtagswahl und zur Kommunalwahl die jeweils der Wahl zugrunde liegende Wahlordnung dahin zu ändern, dass die Veröffentlichung der Wohnanschrift der Bewerberinnen und Bewerber in Zukunft entbehrlich ist. Anstelle der Wohnung (Hauptwohnung) soll nur die Postleitzahl der Wohnanschrift und eine Erreichbarkeitsanschrift der Bewerberin oder des Bewerbers verwendet werden.

In Übereinstimmung mit dem Bundestags- und dem Europawahlrecht werden in Schleswig-Holstein die zur Wahl zugelassenen Bewerberinnen und Bewerber mit denjenigen Angaben aus ihrem Wahlvorschlag in der Form, wie sie vom Wahlausschuss zugelassen worden sind, veröffentlicht (Name, Vorname, Beruf oder Stand, Anschrift (Ort, Straße, Hausnummer). Anstelle des Geburtsdatums wird in der Veröffentlichung nur das Geburtsjahr angegeben. Ist bei einer Bewerberin oder einem Bewerber im Melderegister ein Sperrvermerk gem. § 51 Abs. 1 des Bundesmeldegesetzes eingetragen, wird anstelle der Anschrift eine Erreichbarkeitsanschrift verwendet. Entsprechend wird bei der Gestaltung des Stimmzettels verfahren (Name, Vorname, Beruf oder Stand, Anschrift bzw. Erreichbarkeitsanschrift).

Aufgrund des bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl bestehenden Öffentlichkeitsgrundsatzes und der erforderlichen Transparenz des Wahlverfahrens besteht ein überwiegendes Allgemeininteresse an der Veröffentlichung der Angaben über die Bewerberinnen und Bewerber, welches dem persönlichen Interesse der Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber an der Geheimhaltung ihrer personenbezogenen Daten vorgeht.

Durch die Veröffentlichung der vorgenannten Angaben kann der Wahlberechtigte die Bewerber verlässlich identifizieren und seine Wahlentscheidung in Kenntnis der Personen und ihrer politischen „Heimat“ bzw. Ziele überlegt treffen. Die öffentliche Bekanntgabe der Privatadresse ermöglicht es den Wahlbe-

rechtigten, sich vor der Wahl an den Bewerber zu wenden und ihn zu dessen Bewerbung zu befragen (*Hahlen* in: Schreiber, BWG, 9. Aufl., § 26 Rn. 35). Bei Bewerberinnen und Bewerbern, die glaubhaft machen, dass eine Veröffentlichung ihrer Anschrift eine konkrete Gefahr für Leben, Gesundheit oder ähnlich schutzwürdige Belange bedeutet („Sperrvermerk“ im Melderegister) ist die Angabe einer sog. Erreichbarkeitsanschrift datenschutzrechtlich ausreichend.

Aus den vorgenannten Gründen sollte an dem bisherigen Veröffentlichungsumfang festgehalten werden.

Eine Veröffentlichung nur der Postleitzahl (sowie einer allgemeinen Erreichbarkeitsanschrift), wie es die Fraktion der PIRATEN vorschlägt, würde im Übrigen nicht den vorgenannten Erwägungen entsprechen. In Orten, die nur eine einzige Postleitzahl haben, wäre eine „Lokalisierung“ der Wohnung und damit eine verlässliche Identifizierung der Bewerberin oder des Bewerbers nicht möglich; dieses dürfte auch nicht durch eine Angabe einer Erreichbarkeitsanschrift bei allen Bewerberinnen und Bewerbern ausgeglichen werden können.

#### **V. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Bürgerentscheiden in Angelegenheiten der Ämter - Drs. 18/3559 –**

Mit dem Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN, Drs.18/3559, sollen die direktdemokratischen Elemente in der Kommunalverfassung erweitert und, so lautet die Überschrift des Gesetzentwurfes, Bürgerentscheide in Angelegenheiten der Ämter eingeführt werden. Auch wenn der Gesetzentwurf die Landeswahlleitung in ihrer Aufgabenstellung nicht berührt, erlaube ich mir gleichwohl folgende Anmerkungen:

Nach meiner Auffassung ist eine Übertragung des Partizipationsinstruments Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheid auf die Amtsebene, anders als die Initiatoren des Gesetzentwurfs offenbar meinen, keinesfalls geboten; vielmehr verbietet sich dies sogar.

Ämter haben im Vergleich zu den Gebietskörperschaften (Gemeinden und Kreise) eine völlig andere Funktion im kommunalverfassungsrechtlichen Gefüge. Grundsätzliche Aufgabe des Amtes als sogenannte Schreibstube der Gemeinden ist es, letztere bei der verwaltungsmäßigen Durchführung von Aufgaben zu unterstützen. Deshalb hat der Gesetzgeber in der in § 24 a AO enthaltenen Aufzählung der entsprechend anzuwendenden Vorschriften der Gemeindeordnung bewusst keine Verweisung auf § 16 f GO Einwohnerantrag und § 16 g GO Bürgerentscheid, Bürgerbegehren vorgenommen.

Zwar ist es zutreffend, dass Ämter unter bestimmten Voraussetzungen Träger von Selbstverwaltungsaufgaben sein können. Auch nach dem richtungsweisenden Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 26. Februar 2010 zur Ämterstruktur in Schleswig-Holstein und der danach erfolgten Rechtsänderung des § 5 Amtsordnung können – wenn auch in sehr eingeschränktem Maße – Selbstverwaltungsaufgaben von amtsangehörigen Gemeinden auf ihr Amt ver-

lagert werden. Wer allerdings hieraus Gründe für die Übertragung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden auf das Amt ableitet, der verkennt die gravierenden Unterschiede zwischen Amt und Gemeinde:

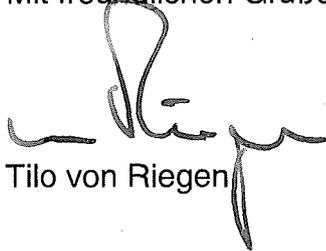
Es ist rechtlich keinesfalls vorgegeben und in der Praxis auch nicht die Regel, dass alle Gemeinden eines Amtes diesem ein und dieselbe Selbstverwaltungsaufgabe übertragen. Das Amt nimmt daher übertragene Selbstverwaltungsaufgaben häufig nicht für das gesamte Amtsgebiet wahr. Dies spiegelt sich auch bei der politischen Willensbildung im Amt wider: Sofern amtsangehörige Gemeinden gemeinsam die Trägerschaft von bestimmten Selbstverwaltungsaufgaben ganz oder teilweise auf das Amt übertragen, sind bei der Beschlussfassung des Amtsausschusses nur die Mitglieder derjenigen Gemeinden stimmberichtig, die die betreffende Aufgabe übertragen haben. Daraus folgt, dass ein Bürgerentscheid auf Amtsebene auch nur Bürgerinnen und Bürger derjenigen Gemeinden einbeziehen könnte, die eine bestimmte Selbstverwaltungsaufgabe übertragen haben.

Hinzu kommt, dass nach § 16 g Abs. 8 GO ein Bürgerentscheid die gleiche Wirkung wie ein Beschluss der Gemeindevertretung hat, d. h. der Bürgerentscheid ersetzt eine Entscheidung über Selbstverwaltungsangelegenheiten der (von den Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde) gewählten Gemeindevertretung. Der Amtsausschuss als „willensbildendes Organ“ des Amtes ist dagegen keine von den Bürgerinnen und Bürgern gewählte Volksvertretung. Er besteht aus den Bürgermeisterinnen oder Bürgermeistern der amtsangehörigen Gemeinden und je nach Größe aus weiteren Mitgliedern, die jeweils von ihrer Gemeindevertretung gewählt werden.

Einwohneranträge, Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind nach alledem für eine entsprechende Anwendung auf Amtsebene nicht geeignet.

Für weitergehende mündliche Ausführungen im Rahmen der Ausschussberatungen stehe ich Ihnen selbstverständlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Tilo von Riegen



Der Landesbeauftragte für politische Bildung Schleswig-Holstein  
Postfach 7121, 24171 Kiel

Vorsitzende des  
Innen- und Rechtsausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Frau Barbara Ostmeier, MdL

ausschließlich per E-Mail

**Dr. Christian Meyer-Heidemann**

Telefon (0431) 988-16 47  
Telefax (0431) 988-16 48

Christian.Meyer-  
Heidemann@landtag.ltsh.de

29.01.2016

**Stellungnahme zu Drs. 18/3537, Drs. 18/3587, Drs. 18/3588, Drs. 18/3539,  
Drs. 18/3559 sowie Umdruck 18/5342**

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Ostmeier,  
sehr geehrte Frau Schönfelder,  
sehr geehrte Damen und Herren,

ich bedanke mich für die Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme und führe zu den Punkten, die aus Sicht des Landesbeauftragten für politische Bildung besonders relevant sind, Folgendes aus:

**1. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (Gesetz-  
entwurf Drs. 18/3537, Änderungsanträge Drs. 18/3587 und Umdruck 18/5342)**

*a) zu Drucksache 18/3537*

Die Änderung des § 7 LWahlG ist ausdrücklich zu begrüßen, da der bisherige Ausschluss der unter Nummer 2 genannten Personen aus Sicht der politischen Bildung nicht zu rechtfertigen ist. Die Verkürzungen der jeweiligen Fristen in § 5 Abs. 2 LWahlG auf sechs Wochen und in § 8 Abs. 3 auf drei Monate trägt ebenso zu einer Verringerung von Ausschlusskriterien bei; sie werden daher gleichfalls befürwortet. Die Erweiterung des § 24 LWahlG um die neu hinzuzufügenden Absätze 6 und 7 erscheint aus Perspektive der politischen Bildung angebracht (dazu ausführlicher unter 3.).

Die beabsichtigte Ergänzung des § 36 Abs. 1 LWahlG kann dazu beitragen, ein eventuell vorhandenes Misstrauen bzgl. der ordnungsgemäßen Durchführung der Wahl abzubauen.

en, da eine nachträgliche Veränderung der Stimmzettel offensichtlich und unmissverständlich ausgeschlossen ist. Die Erweiterung des § 58 Satz 2 um Punkt 19 wird aus Sicht der politischen Bildung ausdrücklich begrüßt, da Informationen in sogenannter „Leichter Sprache“ und ausgewählten anderen Sprachen dringend notwendig sind, um die tatsächliche Wahlteilnahme aller Wahlberechtigten zu ermöglichen und zu fördern.

Die Erweiterung des § 10 GKWG um Absatz 5 ist dringend angeraten.

Die bisherigen Fälle, in denen eine Partei mehr als die Hälfte der abgegebenen gültigen Stimmen, aber nicht mehr als die Hälfte der insgesamt zu vergebenden Sitze erhielt, haben zu einem Ungerechtigkeitsempfinden in der Bevölkerung geführt, das sich teilweise negativ auf den demokratischen Prozess insgesamt übertragen hat.

Die Änderung des § 16 VAbstG Abs. 1 ist dahingehend sinnvoll, dass die Liste der möglichen Orte für die Eintragung in Eintragungslisten erweitert wird. Die beabsichtigte Formulierung „auch in der Öffentlichkeit“ darf jedoch nicht dazu führen, dass mögliche relevante Orte, deren öffentlicher Charakter rechtlich umstritten ist (z. B. Shopping-Center), durch das VAbstG ausgeschlossen werden. Hier scheint eine begriffliche Präzisierung angebracht.

*b) zu Drucksache 18/3587*

Das Sitzverteilungsverfahren gehört nicht unmittelbar in den Geschäftsbereich des Landesbeauftragten für politische Bildung und wird daher nicht kommentiert. Die vorgeschlagene Änderung des § 10 LWahlG mit dem Ziel der Einführung einer 2,5%-Hürde wird aus Sicht der politischen Bildung als Partizipationshürde abgelehnt.

*c) zu Umdruck 18/5342*

Der Vorschlag zur Einführung einer „Ersatzstimme“ wird aus Sicht der politischen Bildung ambivalent beurteilt: Dem angestrebten Effekt, den „Stimmtod“ (Heribert Prantl in der „Süddeutschen Zeitung“ vom 4.1.2016, S. 1) etlicher Zweitstimmen zu verhindern und die Motivation zur Stimmabgabe zu steigern, steht die Befürchtung gegenüber, dass das Wahlverfahren für die Bürgerinnen und Bürger komplizierter wird. Erfahrungen aus der politischen Bildung zeigen, dass schon jetzt Probleme hinsichtlich der Unterscheidung von Erst- und Zweitstimme auftreten. Diese könnten sich durch die Einführung einer „Ersatzstimme“ noch vergrößern.

Der Landesbeauftragte für politische Bildung regt deshalb an, zunächst die Landtags- und Bundestagswahl 2017 bezüglich der Entwicklung des Anteils „wertloser“ Zweitstimmen auszuwerten. Parallel dazu sollte eine empirische Studie durchgeführt werden, um zu klären, welche tatsächlichen Auswirkungen die Aussicht auf eine „wertlose“ Zweitstimme hinsichtlich der Entscheidung für oder gegen eine Wahlteilnahme hat. Außerdem sollten die möglichen Einflüsse auf die Wahlentscheidung genauer untersucht und hinsichtlich erwünschter und unerwünschter Effekte beurteilt werden. Zur weiteren Klärung der genannten Fragen in Bezug auf die politische Bildung bietet der Landesbeauftragte für politische Bildung seine Expertise an.

## **2. Die Privatsphäre von Bewerberinnen und Bewerbern für Kommunal- und Landtagswahlen schützen (Drs. 18/3588)**

Hinsichtlich dieses Änderungsantrages ist der Geschäfts- und Arbeitsbereich des Landesbeauftragten für politische Bildung nicht unmittelbar berührt, so dass keine Bewertung erfolgen kann, ob die im Antrag geschilderte Problemlage tatsächlich vorliegt und folglich Änderungsbedarf besteht. Grundsätzlich ist es jedoch zu begrüßen, wenn Hindernisse, die Bürgerinnen und Bürger davon abhalten könnten, sich als Bewerberinnen bzw. Bewerber für eine Wahl aufstellen zu lassen, abgebaut werden. Wenn trotz Nicht-Veröffentlichung der Privatadresse die postalische Erreichbarkeit der Kandidatinnen und Kandidaten sichergestellt und durch die Angabe einer Postleitzahl die ungefähre Bestimmung des Wohnortes möglich ist, spricht aus Sicht der politischen Bildung nichts gegen die beabsichtigte Änderung.

## **3. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein und des Landesverfassungsgerichtsgesetzes (Drs. 18/3539)**

Die mit dem Gesetzentwurf angestrebte Verbesserung des Rechtsschutzes von Vereinigungen, denen die Anerkennung als eine zur Landtagswahl wahlvorschlagsberechtigte Partei durch den Landeswahlausschuss versagt wurde, wird begrüßt. Eine zukünftige Überprüfung im Vorfeld der Wahl durch das Landesverfassungsgericht stellt ein angemessenes Verfahren dar. Das bisher nachgelagerte Überprüfungsverfahren ist nicht hinreichend transparent für die Bürgerinnen und Bürger. Es könnte im Falle einer Nichtzulassung, die sich nachträglich als unrechtmäßig herausstellt, die Akzeptanz des demokratischen Prozederes insgesamt schwächen. Außerdem sollte die rechtskräftige Entscheidung über einen derart tiefgreifenden Eingriff in den demokratischen Prozess einem Gericht vorbehalten bleiben – auch weil auf diese Weise die größtmögliche Unabhängigkeit der Entscheidungsträger für die Bürgerinnen und Bürgern offenkundig wird.

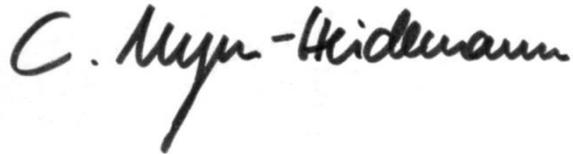
## **4. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Bürgerentscheiden in Angelegenheiten der Ämter (Drs. 18/3559)**

Aus Sicht der politischen Bildung ist die bisherige Ungleichbehandlung von Bürgerinnen und Bürgern problematisch. Die Einschränkung von Partizipationsmöglichkeiten derjenigen Bürgerinnen und Bürger, deren Gemeinden wichtige kommunale Angelegenheiten einem Amt übertragen haben, sollte aufgehoben werden. Insbesondere kommunale Fragen – wie etwa die Wasser- und Energieversorgung oder Kindertagesstätten und Schulen – besitzen ein beachtliches Potenzial, um das Interesse der Bürgerinnen und Bürger für die gemeinsamen Angelegenheiten zu wecken. Die Instrumente direkter Demokratie (Einwohnerantrag, Bürgerentscheid) stellen wichtige Teilhabemöglichkeiten dar, die allen Bürgerinnen und Bürgern des Landes offen stehen sollten. Es sollte trotz

der rechtlichen Unterschiede zwischen Gemeinden und Ämtern eine Möglichkeit gefunden werden, die bestehenden Partizipationshindernisse abzubauen.

Für eventuelle Rückfragen stehe ich Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading "C. Meyer-Heidemann". The signature is written in a cursive style with a large initial "C" and a long, sweeping underline.

Dr. Christian Meyer-Heidemann  
Landesbeauftragter für politische Bildung

Der Landesbehindertenbeauftragte ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An die Vorsitzende  
des Innen- und Rechtsausschusses  
Frau Barbara Ostmeier  
Landeshaus

29. Januar 2016

**Stellungnahme des Landesbeauftragten für Menschen mit Behinderung zum  
Gesetzentwurf zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (Drucksache 18/3537)**

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

vielen Dank für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu der im Betreff genannten  
Angelegenheit.

Der Landesbeauftragte begrüßt den Gesetzesentwurf, da der pauschale Ausschluss  
von Menschen mit Behinderungen, die eine gesetzliche Betreuung in allen  
Angelegenheiten haben, gestrichen wurde. Der Landesbeauftragte setzt sich seit  
Jahren für diese Änderung ein. Diese Regelung wurde auch vom UN-Fachausschuss  
bei der Staatenprüfung Deutschlands in Genf bemängelt, da sie gegen Art. 29 UN-  
BRK (Teilhabe am politischen Leben) verstößt.

Außerdem befürwortet der Landesbeauftragte die Verwendung von farbigen  
Parteilogos sowie die Darstellung der wichtigsten Wahlinformationen in Leichter  
Sprache, da diese Änderungen zu mehr Barrierefreiheit im Wahlprozess führen.  
Der Landesbeauftragte weist daraufhin, dass für eine barrierefreie Wahl nicht nur die  
Zugänglichkeit von Wahlräumen gegeben sein muss, sondern darüber hinaus auch  
die Inanspruchnahme von behinderungsbedingten Assistenzleistungen ungehindert  
funktionieren muss. Dies beinhaltet bei Menschen mit Sehbehinderungen z. B. die  
Assistenz in der Wahlkabine selbst. Hierfür ist jedoch eine Sensibilisierung der

Wahlhelfer und Wahlhelferinnen bzgl. der behinderungsspezifischen Assistenzen von Nöten.

Weiterhin erkenne ich Änderungsbedarf im Hinblick auf die Wählbarkeit nach § 8 Abs. 2 Nr.2 LWahlG. Dieser Paragraph sieht einen generellen Ausschluss der Menschen mit Behinderung vor, die nach § 63 StGB i. V. m. § 20 StGB in einem psychiatrischen Krankenhaus untergebracht sind. Dieses ist nicht mit Art. 29 UN-BRK vereinbar. Daher wird empfohlen, § 8 Abs. 2 Nr.2 LWahlG zu streichen. Stattdessen sollte für diesen Personenkreis eine individuelle Prüfung per Richterspruch bzgl. des passiven Wahlrechts erfolgen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Ulrich Hase". The signature is written in a cursive style with some loops and flourishes.

**Verband der  
Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter  
Schleswig-Holstein e. V.**

Schleswig, den 29.1.2016

An den  
Innen- und Rechtsausschuss  
des Schleswig-Holsteinischen Landtags

- **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften**  
Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW  
Drucksache 18/3537 Änderungsantrag der Fraktion der CDU - Drucksache 18/3587
- **Die Privatsphäre von Bewerberinnen und Bewerbern für Kommunal- und Landtagswahlen schützen** Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN - Drucksache 18/3588 - selbstständig –
- **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein und des Landesverfassungsgerichtsgesetzes** Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW - Drucksache 18/3539
- **Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Bürgerentscheiden in Angelegenheiten der Ämter** Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN - Drucksache 18/3559
- **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften**  
Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN - Umdruck 18/5342

Sehr geehrte Damen und Herren,  
sehr geehrte Frau Ostmeier!

Wir danken für die Gelegenheit, zu den genannten Gesetzesentwürfen Stellung zu nehmen und äußern uns zu den Gesichtspunkten, die die Verwaltungsgerichtsbarkeit betreffen, wie folgt:

Die in Artikel 1 (Änderung des Landeswahlgesetzes) Nummern 6 und 8 des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (DrS 18/3537) vorgeschlagene Erweiterung des Landeswahlausschusses um zwei Richterinnen und Richter des Oberverwaltungsgerichts Schleswig Holstein dürfte mit § 4 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 2 DRiG vereinbar sein. Die in der Gesetzesbegründung (DrS 18/3537 S. 22) angeführte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (Urteil vom 10.4.2002 - 6 C 22/01 - ) betrifft die Tätigkeit als Beisitzerin eines Wahlvorstands für die Europawahl. Die dort angeführte Argumentation dürfte für die Tätigkeit der Mitglieder eines Wahlausschusses genauso gelten. Schon in seiner Entscheidung vom 15. 11.1984 (2 C 29/83 - NJW 1985, 1093 - betr. die Wahrnehmung von Aufgaben in einem Richterwahlausschuss) hatte das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, dass einem Richter/einer Richterin nach Maßgabe des Bundes- oder Landesrechts jedenfalls solche Aufgaben zur Wahrnehmung zugewiesen

werden dürfen, die eine sachliche Nähe zu ihrer der richterlichen Tätigkeit haben und deren Wahrnehmung beruflich erworbene, für die Tätigkeit erwünschte Voraussetzungen in Form von Erfahrungen und Sachverstand mit sich bringen. Das gilt auch hier.

Die in Nummer 14 (§ 24 Landeswahlgesetz) vorgeschlagene Möglichkeit für Vereinigungen, die vom Landeswahlausschuss nicht als Partei anerkannt wurden, diese Entscheidung noch vor der Wahl vom Landesverfassungsgericht überprüfen zu lassen, verbessert den effektiven Rechtsschutz und ist zu begrüßen.

Für den Vorstand

Mit freundlichen Grüßen

Hans-Joachim Rosenthal

Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht  
Brockdorff-Rantzau-Str. 13  
24837 Schleswig

Tel.: 04621 86-1523 oder-1527

Fax: 04621 86-1277

E-Mail: [hans.joachim.rosenthal@ovg.landsh.de](mailto:hans.joachim.rosenthal@ovg.landsh.de)

ULD · Postfach 71 16 · 24171 Kiel

An den  
Innen- und Rechtsausschuss  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

per E-Mail an  
[innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:innenausschuss@landtag.ltsh.de)

Holstenstraße 98  
24103 Kiel  
Tel.: 0431 988-1200  
Fax: 0431 988-1223  
Ansprechpartner/in:  
Frau Mohammadi  
Durchwahl: 988-1284  
Aktenzeichen:  
LD22-21.03/20.001

Kiel, 29. Januar 2016

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften, Drucksache 18/3537**  
Schriftliche Anhörung – Ihr Schreiben vom 22.12.2015

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

das Unabhängige Landeszentrum für Datenschutz Schleswig-Holstein (ULD) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem oben genannten Gesetzentwurf im Rahmen der schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtages.

Zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW sowie zu den Änderungsanträgen der Fraktion der PIRATEN (Umdruck 18/5342 und Drucksache 18/3588) äußern wir uns wie folgt:

**I. Zu Artikel 1 – Änderung des Landeswahlgesetzes – Drucksache 18/3537**

**Zu Nr. 18 – Änderung des § 36 Abs. 1 LWahlG – Bereitstellen eines dokumentenechten Stifts**

Das ULD begrüßt das Hinzufügen des Satzes 3, der die Bereitstellung nicht radierfähiger Schreibstifte in den Wahlkabinen vorsieht. Zu einem entsprechenden Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN (Drs. 18/2622) hat das ULD gegenüber dem Ausschuss im vergangenen Jahr bereits mit den nachfolgend skizzierten Erwägungen Stellung genommen (Umdruck 18/4183).

Aus datenschutzrechtlicher Sicht gibt es keine Gründe, die gegen das Bereitstellen nicht radierfähiger Stifte sprechen. Dafür spricht insbesondere, dass das Vertrauen in die Integrität der Wahl gestärkt wird, wenn der Gefahr einer nachträglichen Manipulation der Stimmabgabe bei der Stimmauszählung entgegengewirkt wird. Integritätsverletzungen der Stimmzettel (z. B. Radierungen) kön-

nen künftig leichter erkannt werden. Auch entsteht den Wählerinnen und Wählern dadurch kein Nachteil, da im Falle einer fälschlichen Kennzeichnung des Stimmzettels durch den Wählenden ohnehin keine Radierung vorgenommen wird. Für diese Fälle wird der Stimmzettel grundsätzlich vernichtet, und es wird ein neuer Stimmzettel ausgehändigt.

Eine Verschlechterung gegenüber der bisherigen Situation stellt die neue Regelung jedenfalls nicht dar. Eine denkbare Manipulation der Stifte durch Wähler oder Dritte, etwa durch Wegnahme des Wahlstiftes in der Zelle oder durch Austausch des Stiftes durch einen radierfähigen Stift, ist auch ohne diese Neuregelung möglich. Gefahren eines erhöhten Wahlanfechtungsrisikos bestehen nach unserer Auffassung nicht.

Laut Gesetzesbegründung gehören zu den dokumentenechten Schreibstiften Kopierstifte, Filzstifte oder Kugelschreiber. Wählerinnen und Wähler sollen durch diese Regelung jedoch nicht verpflichtet werden, den in der Wahlkabine bereitliegenden Schreibstift zu benutzen. Vielmehr dürfen sie die Stimmzettel auch weiterhin mit einem eigenen mitgebrachten Schreibgerät kennzeichnen. Dies ist nachvollziehbar. Aus unserer Sicht würde ein zusätzliches Verbot von Mitführen eigener Schreibstifte eine unzumutbare Kontrolle und damit wohl auch eine verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigende Einschränkung des Wahlrechts bedeuten, was gleichzeitig zu einem mangelnden Vertrauen der Wahlberechtigten führen könnte.

Da Kopierstifte vom Wahlpublikum häufig schwer von Bleistiften zu unterscheiden sind, sollten für diesen Fall zumindest ausdrückliche Hinweise auf die Art der Stifte gegeben werden. Einfacher wäre eine Empfehlung zur Auslage solcher Schreibstifte, die auch für das Wahlpublikum erkennbar dokumentenecht sind. Damit können Verunsicherungen der Wählerinnen und Wähler weitestgehend ausgeschlossen werden.

## **II. Zu Artikel 2 – Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes – Drucksache 18/3537**

### **Zu Nr. 8 – Änderung des § 31 Abs. 1 – Bereitstellen eines dokumentenechten Stifts**

Die obigen Ausführungen zu Artikel 1 Nr. 18 – Änderung des § 36 Abs. 1 LWahlG – gelten entsprechend auch für die Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes.

## **III. Zu Artikel 3 – Änderung des Volksabstimmungsgesetzes – Drucksache 18/3537**

### **1. Zu Nr. 4 – Einfügen des neuen § 6 a „Online-Eintragung“**

Die Einführung der Möglichkeit einer Online-Eintragung bei künftigen Volksinitiativen halten wir grundsätzlich für sinnvoll. Hierbei soll die Unterschrift durch eine elektronische Zeichnung ersetzt werden. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass das Innenministerium durch Rechtsverordnung bestimmt, mit welchen technischen Verfahren die Authentizität des elektronisch übermittelten Dokuments hinreichend sichergestellt werden kann. Das ULD legt Wert darauf, dass dabei alle datenschutzrechtlichen Anforderungen Beachtung finden müssen, um einem Missbrauch personenbezogener Daten entgegenzuwirken. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass das Risiko des Missbrauchs in der digitalen Welt, beispielsweise durch Identitätsdiebstahl, durch Verknüpfung mit weiteren digital verfügbaren Informationen oder durch massenhafte Auswertungen, sich anders dar-

stellt als bei der Eintragung in Papierform. Aus diesem Grund müssen die Verfahren zur Authentizität datenschutzgerecht und sicher gestaltet sein.

Die im Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN (Umdruck 18/5342) zur Online-Eintragung (zu Nr. 9 a) vorgetragenen Bedenken teilt das ULD nicht in vollem Umfang. In diesem werden besondere technische Verfahren zur Authentifizierung (z. B. elektronischer Personalausweis oder De-Mail) mit der Begründung abgelehnt, dass diese Verfahren wenig genutzt und akzeptiert werden und vielfältigen datenschutzrechtlichen Bedenken ausgesetzt seien.

Das Argument, dass solche technische Verfahren heute kaum genutzt werden, überzeugt nicht. Jede Person, die die Möglichkeit der Online-Eintragung wahrnehmen möchte, kann sich Zugang zu solchen technischen Verfahren verschaffen. Es wird zudem niemand gezwungen, die Möglichkeit der Online-Eintragung zu nutzen. Solange die Online-Eintragung lediglich eine Zusatzoption zur handschriftlichen Eintragung i.S.d. § 6 Abs. 2 Nr. 2 VAbstG ist, sehen wir darin eine sinnvolle bürgerfreundliche Möglichkeit, das Beteiligungsrecht wahrzunehmen. Anders würde es sich verhalten, wenn die Online-Eintragung die einzige Option der Beteiligung an einer Volksinitiative darstellen würde und die Bürgerinnen und Bürger etwa auf die Nutzung des elektronischen Identitätsnachweises angewiesen wären.

Auch sind nach Auffassung des ULD technische Verfahren zur Authentifizierung nicht generell „vielfältigen datenschutzrechtlichen Bedenken ausgesetzt“. Dass es technische Verfahren zur Authentifizierung gibt, die nicht datenschutzgerecht gestaltet sind oder Sicherheitslücken aufweisen, ist unbestritten. Allerdings bedeutet dies nicht, dass datenschutzgerechte und sichere Verfahren nicht existieren. So käme nach Einschätzung des ULD der elektronische Identitätsnachweis des neuen Personalausweises in Kombination mit geeigneten Lesegeräten als Bestandteil eines möglichen Verfahrens infrage. Aber auch andere technische Verfahren kommen in Betracht.

Im genannten Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN wird alternativ die Erhebung des Geburtsjahres als Authentifizierung für ausreichend erachtet. Aus Sicht des ULD stellt dies keineswegs eine ausreichende Sicherstellung der Authentifizierung dar, da hierbei wiederum die Gefahr des Missbrauchs bestehen würde. Das Geburtsjahr sowie die Wohnanschrift sind häufig Daten, die andere Personen kennen oder leicht ermitteln könnten. Mithin wäre das Risiko der illegalen Nutzung fremder personenbezogener Daten sehr hoch einzustufen.

Darüber hinaus erachtet die Fraktion der PIRATEN eine eidesstattliche Versicherung gegenüber der zuständigen Stelle über die Richtigkeit der Angaben als sinnvoll. Die Strafbarkeit einer falschen eidesstattlichen Versicherung soll davor abschrecken, falsche Angaben zu machen. Grundsätzlich ist das ULD der Ansicht, dass die eidesstattliche Versicherung als unterstützendes Instrument infrage kommt; diese allein reicht für eine Sicherstellung der Authentizität jedoch nicht aus. Ein Datenmissbrauch ist allein mit der eidesstattlichen Versicherung demnach nicht auszuschließen.

Insgesamt sollten bei der Auswahl der zulässigen, rechtlich geregelten technischen Verfahren in der Rechtsverordnung auch etwaige nachteilige Folgen für die Nutzenden betrachtet werden. Dazu kann beispielsweise gehören, dass die Nutzenden besondere Maßnahmen treffen müssen, um einen missbräuchlichen Gebrauch zu verhindern (z. B. durch zusätzliche Hardware, Aktualisierungsverpflichtungen über einen langen Zeitraum, Pflichten zur unverzüglichen Meldung von etwaigen Sicherheitsvorfällen oder Sperrung der Zugänge), oder dass die Verwendung eines Verfahrens, das

ein(e) Betroffene(r) nur für die Online-Eintragung nutzen wollte, mit einer ungewollten Zugangseröffnung auch für andere Verwaltungsverfahren oder Kommunikationen verbunden ist. Das ULD steht für diesbezügliche Beratungen zur Verfügung.

## **2. Zu Nr. 6 – Ersetzen des Worts „Anschriften“ durch das Wort „Erreichbarkeitsanschriften“ in §12 Abs. 2 – Drucksache 18/3537; Änderungsantrag Drucksache 18/3588**

Das ULD unterstützt nachdrücklich die Regelung, dass künftig die Veröffentlichung der vollen Wohnanschrift von Wahlbewerberinnen und Wahlbewerbern entbehrlich sein wird. Dies trägt zum Schutz der Privatsphäre von Bewerberinnen und Bewerbern für Kommunal- und Landtagswahlen erheblich bei. Angesichts der Tatsache, dass Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber zunehmend mit Eingriffen in ihre Privatsphäre konfrontiert werden, soll dem mit dieser Regelung entgegengesteuert werden.

Laut dem Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN (Drucksache 18/3588) zu Drucksache 18/3537 erhalten die Betroffenen nicht nur in umfangreichem Maße Werbung und Informationsbroschüren an ihre Wohnadresse, sondern auch Drohbriefe. Auch sei es vereinzelt zu Beschmierungen von Wänden und Türen sowie zur Zerstörung von Gegenständen gekommen.

In Anbetracht dessen begrüßen wir den Vorschlag, dass lediglich eine Erreichbarkeitsanschrift öffentlich bekanntzumachen ist. Dies kann etwa das örtliche Parteibüro oder das eigene Wahlkreisbüro sein. Denkbar wäre auch ein eingerichtetes Postfach. Die Angabe der Privatanschrift wird aus datenschutzrechtlicher Sicht als nicht erforderlich angesehen und bringt die einzelnen Bewerberinnen und Bewerber unnötig in Gefahr. Sinn und Zweck der Veröffentlichung ist, dass die Wählerin oder der Wähler die Kandidatin oder den Kandidaten bei Fragen erreichen und dem Wohngebiet zuordnen kann. Hierfür reicht es demnach aus, die Postleitzahl der Wohnanschrift zu nennen sowie eine Erreichbarkeitsanschrift anzugeben.

Um bei namensgleichen Einzelbewerberinnen und -bewerbern Verwechslungen zu vermeiden, reicht die Angabe der Postleitzahl der Wohnanschrift und nötigenfalls auch des Geburtsjahres aus.

Mit dieser Regelung wird nicht nur dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht gem. Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG, sondern insbesondere dem daraus abgeleiteten Schutz auf informationelle Selbstbestimmung entsprochen. Damit wird zwar keine absolute Sicherheit für die Bewerberinnen und Bewerber geschaffen, jedoch steigt mit der Änderung die Hürde, die Privatanschrift herauszubekommen.

## **IV. Zum Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN – Umdruck 18/5342**

### **1. Zu Nr. 9 (Einfügen eines neuen § 6 b Volksabstimmungsgesetz)**

Das ULD begrüßt den Vorschlag der Fraktion der PIRATEN, mit dem Einfügen eines § 6 b die Briefeintragung bei Volksbegehren einzuführen.

Als Alternative zur Online-Eintragung, die nicht für alle Menschen infrage kommen wird, sollte es entsprechend der Briefwahl bei Wahlen auch bei Volksinitiativen die Möglichkeit geben, sich per

Briefeintragung an einer Volksinitiative zu beteiligen. Dies unterstützt die Wahrnehmung der Beteiligungsrechte auch für mobilitätseingeschränkte Personen.

## **2. Zu Nr. 10 (§ 15 Volksabstimmungsgesetz)**

Das ULD unterstützt die Motivation, die dem Änderungsbegehren der Fraktion der PIRATEN zur Datensparsamkeit bei der Erhebung personenbezogener Daten der Bürgerinnen und Bürger zugrunde liegt.

Nach unserer Auffassung reicht es aus, bei Volksbegehren statt des vollen Geburtsdatums lediglich das Geburtsjahr in öffentliche Eintragungslisten aufzunehmen. Für die Angabe von Tag und Monat der Geburt sehen wir keine Erforderlichkeit. Denn die Meldebehörden können das Beteiligungsrecht auch ohne Kenntnis des genauen Geburtsdatums überprüfen. Hierfür werden zumeist lediglich Vorname, Familienname sowie Wohnanschrift benötigt, um eine Identifizierung vornehmen zu können. Im Falle einer Namensidentität kann auch das Geburtsjahr erforderlich sein.

Vor allem Sammelunterschriftsbögen i.S.d. § 4 VAbstGDVO sind datenschutzrechtlich ohnehin bedenklich, da Abstimmungsberechtigte bei der Eintragung in die Liste erfahren, welche anderen Personen das Volksbegehren unterstützt haben. Aufgrund dieser Tatsache sind strenge Anforderungen an die Erforderlichkeitsprüfung zu stellen und nur diejenigen Daten zu erheben, die für die Aufgabenerfüllung, nämlich die Prüfung des Beteiligungsrechts, notwendig sind.

Das Volksabstimmungsgesetz trifft in der geltenden Fassung selbst keine Regelung über den Umfang der in die Unterschriftsbögen aufzunehmenden Daten. Dessen Festlegung ist nach § 30 VAbstG auf das Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten als Verordnungsgeber delegiert. Entsprechend dieser Kompetenzverteilung müsste eine entsprechende Änderung nicht im Gesetz, sondern in der Verordnung erfolgen. Aus datenschutzrechtlicher Sicht wäre eine Regelung in der Verordnung ausreichend. Sollte der Gesetzgeber die vorgeschlagene Änderung selbst durch eine Änderung des Volksabstimmungsgesetzes vornehmen, weisen wir darauf hin, dass zugleich auch die Verordnungsermächtigung in § 30 VAbstG eingeschränkt werden müsste.

Für Rückfragen oder eine Erörterung der Stellungnahme stehen wir gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Marit Hansen



---

Lorenz-von-Stein-Institut • Olshausenstraße 40 • 24098 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Düsternbrooker Weg 92  
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/5562

Postanschrift: Olshausenstraße 40, 24098 Kiel  
Dienstgebäude: Olshausenstraße 75, Gebäude II  
Telefon: (0431) 880-4542  
Fax: (0431) 880-7383  
Homepage: [www.lvstein.uni-kiel.de](http://www.lvstein.uni-kiel.de)  
E-Mail: [institut@lvstein.uni-kiel.de](mailto:institut@lvstein.uni-kiel.de)  
Durchwahl: 880-1505  
Datum: 29.01.2016

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften**

Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW  
- Drucksache 18/3537

Änderungsantrag der Fraktion der CDU - Drucksache 18/3587

**Die Privatsphäre von Bewerberinnen und Bewerbern für Kommunal- und Landtagswahlen schützen**

Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN - Drucksache 18/3588 - selbstständig -

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein und des Landesverfassungsgerichtsgesetzes**

Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW  
- Drucksache 18/3539

**Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Bürgerentscheiden in Angelegenheiten der Ämter**

Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN - Drucksache 18/3559

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften**

Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN - Umdruck 18/5342

Sehr geehrte Damen und Herren,

anliegend erhalten Sie die Stellungnahme des Instituts zu o. g. Gesetzentwürfen. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der parlamentarischen Beratung danken wir Ihnen sehr. Sollte weiterer Anhörungsbedarf bestehen, stehen wir gerne zur Verfügung. Wir würden uns freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in Ihre Diskussion fänden.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Prof. Dr. Christoph Brüning

Institutsvorstand

---

Vorstand:

Direktor des Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky (gf.), Prof. Dr. Christoph Brüning, Prof. Dr. Dr. Ulrich Schmidt



---

## Stellungnahme

zum

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahrrechtlicher Vorschriften**

Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW - Drucksache 18/3537

Änderungsantrag der Fraktion der CDU - Drucksache 18/3587

### **Die Privatsphäre von Bewerberinnen und Bewerbern für Kommunal- und Landtagswahlen schützen**

Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN - Drucksache 18/3588 - selbstständig -

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein und des Landesverfassungsgerichtsgesetzes**

Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW - Drucksache 18/3539

### **Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Bürgerentscheiden in Angelegenheiten der Ämter**

Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN - Drucksache 18/3559

### **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahrrechtlicher Vorschriften**

Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN - Umdruck 18/5342

vom 29.01.2016

Bearbeiter: Univ.-Prof. Dr. Christoph Brüning

Mit Schreiben vom 22.12.2015 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut sowie mir persönlich Gelegenheit gegeben, zu o. g. Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach und äußert sich zu ausgewählten Punkten wie folgt:

---

Vorstand:

Direktor des Landtages Prof. Dr. Utz Schliesky (gf.), Prof. Dr. Christoph Brüning, Prof. Dr. Dr. Ulrich Schmidt

## 1. Änderung des Landeswahlgesetzes

### a) Sesshaftigkeitserfordernis

Die in Artikel 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs der Fraktionen SPD, Bündnis 90/Die Grünen sowie der Abgeordneten des SSW (Drucksache 18/3537) vorgesehene Erleichterung der Wahlberechtigung durch eine Absenkung der erforderlichen Mindestfrist für das Innehaben einer Wohnung im Wahlgebiet begegnet Bedenken.

Die Gesetzesbegründung liefert keinen Grund dafür, warum die schleswig-holsteinische Regelung in Abweichung von der für Europa- und Bundestagswahlen geltenden Drei-Monats-Frist auf sechs Wochen verkürzt werden soll. Integration in die politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten eines Bundeslandes braucht Zeit. Daran ändert das Vorhandensein moderner Kommunikationsmittel nichts. Während die örtlichen Verhältnisse schon in Folge von anstehenden Erledigungen des täglichen Lebens relativ schnell erschlossen werden, stellt sich dies für den überörtlichen Zusammenhang des Bundeslandes anders dar. Von daher liegt eher eine Orientierung an den für die anderen staatlichen und überstaatlichen Ebenen geltenden Fristen als an denen für die kommunale Verwaltungsebene nahe.

### b) Wahlsystem

Ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Gesetzentwurf der die Regierung tragenden Fraktionen und Abgeordneten sowie dem Änderungsantrag der Fraktion der CDU besteht in der Festlegung des Verfahrens der Verteilung der Sitze. Ob hier das Verfahren nach D'Hondt oder nach Sainte Lague/Schepers festgelegt wird, ist eine Frage der politischen Opportunität. Verfassungsrechtlich zulässig sind nach der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung beide Verfahrensweisen; folgerichtig finden sie sich auch beide in der deutschen Wahlrechtslandschaft.

Zunächst ist zwischen den im Landtag vertretenen Parteien unstrittig, dass in das Gemeinde- und Kreiswahlgesetz eine **Mehrheitssicherungsklausel** aufgenommen werden soll, um derjenigen Partei oder Wählergruppe, auf die mehr als die Hälfte der Gesamtzahl der gültigen Stimmen entfallen ist, in jedem Fall auch eine Mehrheit der Sitze in der jeweiligen Vertretungskörperschaft zu sichern. Während der Entwurf von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und SSW für diesen Fall einen sogenannten Vorabsatz zuteilen wollen, schlägt der CDU-Entwurf eine Fortsetzung des Verhältnisausgleichs solange fort, bis sich die absolute Stimmenmehrheit auch in einer absoluten Sitzmehrheit niedergeschlagen hat. Dies führt ggfs. zu ei-

ner deutlichen Erhöhung der Gesamtzahl der Sitze. Diese Folge vermeidet der erstgenannte Entwurf.

Einig sind sich diese beiden Entwürfe auch in dem Ziel, einer Zersplitterung der Vertretungskörperschaft in viele kleine Gruppen stärker zu vorbeugen, um die Bildung einer stabilen Mehrheit zu erleichtern. Das wirkungsvollste Mittel ist insoweit sicherlich die Einführung einer **Sperrklausel**, wie sie der CDU-Entwurf vorsieht. Danach setzt die Teilnahme am Verhältnisausgleich die Wahl eines unmittelbaren Vertreters oder alternativ den Erhalt von insgesamt mindestens 2,5 % der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen voraus.

Auch wenn das Bundesverfassungsgericht seinerzeit die 5 %-Sperrklausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein gekippt hat (DVBl. 2008, 443 ff.), können nach wie vor gewichtige Gründe dafür geltend gemacht werden. So stellt das Bundesverfassungsgericht auf den Vergleich zwischen den Funktionen der Parlamente und der Kommunalvertretungen ab und leitet daraus für letztere ab, dass insoweit die Gleichheit der Kommunalwahl nicht durch Sperrklauseln beeinträchtigt werden dürfe. Immerhin deutet das Bundesverfassungsgericht an, dass für kommunale Vertretungsorgane andere Rechtfertigungen gefunden werden können.

Das schleswig-holsteinische Landesverfassungsgericht hat sich in seinem Urteil vom 19.06.2013 – LVerfG 7/12 – ausführlich mit der Zulässigkeit der 5 %-Klausel für die Landtagswahlen auseinandergesetzt und diese für verfassungsrechtlich gerechtfertigt angesehen. Bezüglich der vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig gebrandmarkten 5 %-Klausel für Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein hat das Landesverfassungsgericht angemerkt, dass diese Entscheidung nicht unumstritten sei und unter Verweis auf den Aufsatz von *Theis*, KommJur 2010, 168 (169 ff.) einige Gegenargumente referiert.

In diesem Sinne ist zu beachten, dass die Kommunalvertretungen Verwaltungsorgane der Gebietskörperschaften sind, die Aufgaben und Zuständigkeiten haben, die eine verlässliche Mehrheitsbildung voraussetzen. Dies gilt nach wie vor – gerade in Schleswig-Holstein – für die Kreation anderer Kommunalorgane, nämlich die Wahl ehrenamtlicher Bürgermeister und vor allem die Wahl der Landräte auf Kreisebene. Daneben obliegen den Kommunalvertretungen die Haushaltsplanung sowie die abgeleitete Rechtssetzung in Form von Satzungen. Schließlich sehen Gemeinde- und Kreisordnungen einen Katalog an exklusiven Zuständigkeiten der Gemeindevertretung bzw. des Kreistages vor, deren Wahrnehmung ebenfalls nicht von wechselnden oder Zufallsmehrheiten abhängen können sollte. Vor die-

sem Hintergrund spricht manches dafür, eine moderate Sperrklausel bei Kommunalwahlen nach wie vor für zulässig zu erachten.

Dass das damit verfolgte Ziel nicht von der Hand zu weisen ist, verdeutlicht auch der Entwurf von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und SSW, indem er das Sainte Lague/Schepers-Verfahren dergestalt modifizieren will, dass der erste **Teiler statt 0,5 nun 0,7** sein soll. Die damit generierten Höchstzahlen fallen etwas niedriger aus und erschweren somit die Zuteilung von Sitzen. Strukturell wirkt sich das eher zulasten kleinerer Parteien oder Wählergruppen aus.

Wie das Verfassungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen zu Recht entschieden hat, sind die Beurteilungsgrundsätze zur Gleichheit der Wahl bei allen Modifizierungen im Berechnungssystem anwendbar (siehe VerfGH, DVBl. 2009, 250 ff., zur sogenannten Mindestsitzklausel). Das schleswig-holsteinische Landesverfassungsgericht hat in dem Urteil vom 19.06.2013 – LVerfG 7/12 – seine Aufgabe dahin umrissen, unter Berücksichtigung aller tatsächlichen Gegebenheiten zu prüfen, ob die Grenzen des gesetzgeberischen Ermessens bezüglich der Regelung eines Quorums überschritten seien. Es prüfe lediglich, ob bei der Abwägung des Gesetzgebers und der ihr zugrundeliegenden Prognose die verfassungsrechtlichen Grenzen eingehalten seien, nicht aber, ob der Gesetzgeber die am meisten zweckmäßige oder einer rechtspolitisch besonders erwünschte Lösung gefunden habe.

Vor diesem Maßstab kann sowohl die Gewichtung eines Divisors im Berechnungsverfahren als auch die Einführung einer Sperrklausel für die Teilnahme am Verhältnisausgleich nur bestehen, wenn die Funktionsfähigkeit von Kommunalvertretungen durch eine Zersplitterung tatsächlich gefährdet ist. Hierfür genügt das plausible Argument der Schwerfälligkeit der Meinungsbildung allein nicht. Dargestellt werden muss, dass die Funktionsfähigkeit in den Kommunalvertretungen gestört wird, wenn die wahlrechtliche Ungleichbehandlung unterbleibt. So sinnfällig das Ziel des CDU-Änderungsantrags ist, so wenig wird er substantiiert. Hier müsste insbesondere im Hinblick auf die Zuständigkeiten der Kommunalorgane nachgebessert werden. Das erscheint indes möglich. Der in das geltende Wahlsystem mit all seinen Unschärfen und Rundungen nur wenig eingreifende Entwurf von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und SSW ist deshalb leichter zu rechtfertigen, dafür aber auch weniger ambitioniert.

## **2. Ergänzung der Verfassung und des Landesverfassungsgerichtsgesetzes**

Gegen die mit Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der Abgeordneten des SSW (Drucksache 18/3539) vorgeschlagene Beschwerde beim Landesverfassungsgericht gegen die Nichtanerkennung als Partei für die Landtagswahl ist nichts zu erinnern. Sie entspricht nahezu wortgleich den entsprechenden Bestimmungen im Grundgesetz und im Bundesverfassungsgerichtsgesetz.

Die einzige relevante Abweichung in der Formulierung findet sich in § 52 Abs. 2 des Entwurfs zur Änderung des Landesverfassungsgerichtsgesetzes, und diese ist wenig zielführend und sollte deshalb ersatzlos entfallen. Wenn nämlich das Absehen von einer mündlichen Verhandlung daran gekoppelt wird, dass „von ihr keine weitere Förderung des Verfahrens zu erwarten ist“, so fragt sich zum einen, ob und inwieweit damit das Verfahrensermessen des Verfassungsgerichts gebunden werden soll, und andererseits, welche Rechtsfolge ggfs. eingreift, wenn das Gericht vermeintlich oder tatsächlich aus anderen Gründen von einer mündlichen Verhandlung absieht. Muss dann insoweit Motivforschung betrieben werden? Die Formulierung des Konditionalsatzes verunklart, dass das Landesverfassungsgericht ein Verfahrensermessen hat, das es verfassungsgemäß ausüben muss. Weiterer Regelungsbedarf in einzelnen Verfahrensvorschriften besteht hier nicht.

**Dr. Martin Fehndrich**

**Wahlrecht.de**



E-Mail: fehndrich@wahlrecht.de

31. Januar 2016

### **Stellungnahme**

Zu den Gesetzentwürfen zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften  
in Schleswig-Holstein

Drucksache 18/3537 vom 05.11.2015

Drucksache 16/3587 vom 17.11.2015

Umdruck 18/5342 vom 15.12.2015

– Schriftliche Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages –

#### **1. Erhöhung der faktischen Sperrhürde im GWKG durch modifizierte Divisorfolge 0,7 – 1,5 – 2,5 – ...**

Die Frage zur Gerechtigkeit eines Verteilungsverfahrens manifestiert sich im besonderen Maße bei der Frage, ab wie vielen Stimmen einer Partei ein erster Sitz zugeordnet werden soll. Bei einer Partei, die weniger Stimmen erhalten hat, als im Durchschnitt für einen Sitz aufgebracht werden, besteht das Dilemma ihr entweder für weniger Stimmen als im Durchschnitt für einen Sitz erzielt einen Sitz zuzuteilen, oder aber keinen Sitz zuzuteilen und die Stimmen dieser Partei unvertreten zu lassen.

Diese Entscheidung über diese faktische Sperrhürde trifft der Gesetzgeber, soweit es keine explizite Sperrklausel gibt, entweder durch das gewählte Verteilungsverfahren und speziell bei Divisorverfahren im Wesentlichen mit dem ersten Divisor.

Gesetzentwurf (Drucksache 18/3537) schlägt nun einen ersten Divisor 0,7 als Modifikation des Divisorverfahrens mit Standardrundung (Sainte-Laguë) vor, d.h. die Divisorfolge 0,7 – 1,5 – 2,5 ...

Für dieses Verfahren wird hier nun beispielhaft für 6 Parteien die faktische Sperrhürde (ergänzend zur Berechnung in der Stellungnahme [Umdruck 17/3383](#), S. 5, 8.01.2012, Wilko Zicht, Wahlrecht.de) durchgerechnet.

Einwohner	Regelgröße	Natürliches Quorum (in % der abgegebenen Stimmen)					
		d'Hondt		Sainte-Laguë		Sainte-Laguë mod. 0,7	
		min	max	min	max	min	max
70-200	7	8,30%	12,50%	5,60%	10,00%	<b>7,00%</b>	<b>12,07%</b>
201-750	9	7,10%	10,00%	4,50%	7,10%	<b>5,83%</b>	<b>9,46%</b>
751-1.250	11	6,30%	8,30%	3,80%	5,60%	<b>5,00%</b>	<b>7,61%</b>
1.251-2.000	13	5,60%	7,10%	3,30%	4,50%	<b>4,38%</b>	<b>6,25%</b>
2.001-5.000	17	4,50%	5,60%	2,60%	3,30%	<b>3,50%</b>	<b>4,61%</b>
5.001-10.000	19	4,20%	5,00%	2,40%	2,90%	<b>3,18%</b>	<b>4,07%</b>
10.001-15.000	23	3,60%	4,20%	2,00%	2,40%	<b>2,69%</b>	<b>3,30%</b>
15.001-25.000	27	3,10%	3,60%	1,70%	2,00%	<b>2,33%</b>	<b>2,78%</b>
25.001-35.000	31	2,80%	3,10%	1,50%	1,70%	<b>2,06%</b>	<b>2,40%</b>
35.001-45.000	35	2,50%	2,80%	1,40%	1,50%	<b>1,84%</b>	<b>2,11%</b>
> 45.000	39	2,30%	2,50%	1,20%	1,40%	<b>1,67%</b>	<b>1,88%</b>
Städte ≤ 150.000	43	2,10%	2,30%	1,10%	1,20%	<b>1,52%</b>	<b>1,70%</b>
Städte > 150.000	49	1,90%	2,00%	1,00%	1,10%	<b>1,35%</b>	<b>1,48%</b>
Kreise ≤ 200.000	45	2,00%	2,20%	1,10%	1,20%	<b>1,46%</b>	<b>1,62%</b>
Kreise > 200.000	49	1,90%	2,00%	1,00%	1,10%	<b>1,35%</b>	<b>1,48%</b>

Der Divisor von 0,7 wird im Gesetzentwurf nicht begründet, bedeutet aber im Gegensatz zur Anmerkung im Gesetzentwurf für Parteien mit ungerundeten Sitzansprüchen der Größe 0,5 bis 0,7 eine Benachteiligung zum bisherigen Berechnungsverfahren.

Mit **Erfolgswertgleichheit**<sup>1</sup> als Maßstab für die Wahlgleichheit kann er nicht begründet werden. Dieser führt auch im Bereich eines Sitzes zur normalen kaufmännischen Rundung/Standardrundung. D.h. im Bereich eines Sitzes wird abgerundet, wenn die Partei Stimmen für 0 bis 0,5 Sitze erhält. Es wird auf einen Sitz aufgerundet, wenn die Partei Stimmen für 0,5 bis 1,0 Sitze erhält und auf einen Sitz abgerundet, wenn die Partei Stimmen für 1,0 bis 1,5 Sitze erhält.

Der Gesetzgeber gibt nun vielmehr einen **Mindestpreis** pro Sitz vor, der erreicht werden muß und hier 70% des Verteilungsddivisors, also des durchschnittlichen Mandatspreises beträgt. Dieses **Mindestpreisprinzip** wird als Bedingung noch vor die Erfolgswertgleichheit gesetzt. Bei höheren Mindestpreisen als 0,75 würden sich auch weitere Elemente der Divisorfolge ändern.

Während man für den zweiten Sitz beim normalen Divisorverfahren mit Standardrundung die dreifache Stimmenzahl als zum Erreichen des ersten Sitzes benötigt ( $1,5/0,5 = 3,0$ ), liegt das Verhältnis in der modifizierten Variante (Divisor 0,7) nur noch bei  $15/7 = 2,14 \dots$ . Bei einer Modifikation mit erstem Divisor 0,75 würde ein glattes Verhältnis von 2,0 erreicht, dasselbe wie beim Verfahren d'Hondt (Divisorverfahren mit Abrundung).

<sup>1</sup> Erfolgswert ist definiert als Sitze geteilt durch Stimmen. Allerdings argumentieren Gerichte nicht immer mit dem Erfolgswert, auch wenn sie von Erfolgswertgleichheit sprechen (Beispiel BVerfGE 95, 335, 359).

## **Aufsplittungsanreiz als weiterer Aspekt, der für einen höheren ersten Divisor spricht.**

Der Preis von 0,5 für den ersten Sitz stellt für Gruppieren einen Anreiz dar, sich für die Wahl in mehrere Gruppen aufzuspalten, um so mehrfach von der Aufrundung profitieren zu können. Umgekehrt fehlt ein Anreiz für kleine Gruppen der aufrundeten Größe von 0,5 bis 1,0 sich zu einer Gruppe zusammenzuschließen.

Eine konsequente Beseitigung aller denkbaren Aufsplittungsanreize würde zum Divisorverfahren mit Abrundung (d'Hondt) führen, das konsequent immer größere Parteien begünstigt. Allerdings dürfte es praktische Relevanz nur für den Fall eines abgerundeten Einzelsitzes geben. Bei einem einzelnen Sitz ist das Rundungsverhalten leichter vorhersehbar und ein Aufsplitten, das zu einer passenden Aufrundung führt, durch Kandidatur nur in bestimmten Wahlkreisen leichter zu bewerkstelligen.

Der Aufsplittungsanreiz würde sich auch dann reduzieren, wenn das zweite Element der Divisorfolge kleiner gewählt würde (z.B. bei der Folge 0,6 – 1,4 – 2,5 ...)

## **Keine Folgerung aus Verwendung und Änderung bei Wahlen in Schweden.**

Bei den schwedischen Parlamentswahlen gab es eine Divisorfolge 0,7 – 1,5 – 2,5 ... bei der Verteilung von Sitzen in den Mehrmandatswahlkreisen. Damit sollte ein Verfahren gewählt werden, das zwischen dem Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte-Laguë) und dem Divisorverfahren mit Abrundung (d'Hondt) liegt. Für die Zahl der Sitze insgesamt waren (soweit keine Überhangmandate auftreten) wegen einer nationalen Sperrklausel aber nur die landesweit abgegeben Stimmen maßgeblich.

Der Wert von 0,7 in Schweden wurde inzwischen auf 0,6 reduziert, wodurch im schwedischen Wahlsystem die Gefahr von Überhangmandaten reduziert wird. Bei Kommunalwahlen wird durch Gesetzesverweis dasselbe Zuteilungsverfahren benutzt. Die Änderung des Wertes von 0,7 auf 0,6 wurde allerdings zum Anlaß genommen auf kommunaler Ebene eine Sperrklausel einzuführen.

Alles in allem kann man daher weder aus der Verwendung noch der Änderung des Wertes in Schweden eine Aussage über die proportionalere Repräsentation bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein machen.

## **Verfassungsgerichtliche Rechtsprechung**

Es gibt ein Urteil des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen (VerfGH 12/08), das so etwas wie eine explizite 1,0-Sitz-Hürde im nordrhein-westfälischen Kommunalwahlsystem als nicht zulässige Sperrklausel ansieht. In Hamburg wird derzeit im Rahmen einer Wahlprüfung geprüft, ob der erste Divisor von 0,5 bei der Verteilung in den Wahlkreisen bei der Wahl zur Bezirksversammlung Harburg zu niedrig gewählt wurde<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Das Hamburgische Verfassungsgericht hat inzwischen (26.01.2015) die Klagen zurückgewiesen (HVerfG 2/15 und HVerfG 3/15), sieht aber bei Verwendung des Divisorverfahrens mit Standardrundung (Sainte-Laguë) in Wahlkreisen mit nur 5 Sitzen eine Ausgestaltung, die verfassungsrechtlich zu begründen ist.

Bei der Ausgangslage, die zum Urteil zur Ein-Sitz-Sperrklausel in NRW (VerfGH 12/08) führte, gibt es deutliche Unterschiede zum Gesetzentwurf in Drucksache 18/3537.

1. Die Hürde für den ersten Sitz von 0,7 ist kleiner als 1,0 und auch nicht als explizite Sperrhürde formuliert.<sup>3</sup>
2. Der erste Sitz eines modifizierten Systems ist immer noch günstiger als bei d'Hondt, wenn der erste Divisor kleiner als 0,75 ist und liegt damit innerhalb des weiten Bereiches, den die Verfassungsgerichte für zulässig erachten, wenn sie sowohl Sainte-Laguë als auch d'Hondt als mit den Gleichheitsgrundsatz einer Wahl vereinbar ansehen.
3. In NRW wurde versucht mit einer Funktionsstörung durch Gruppen mit nur einem Sitz also einem Sperrklauselargument zu argumentieren. Allerdings ohne die Funktionsstörung für das Gericht ausreichend nachzuweisen.
4. Allerdings wird die faktische Sperrhürde in kleinen Gemeinden (so kleine Gemeinden und Gemeinderäte gibt es in NRW nicht) mit Regelgrößen der Gemeinderäte von 9-13 über einen Wert von 5% geschoben, was die Anforderung an die Begründung der Notwendigkeit der Modifikation erhöht.

### **Modifiziertes Verteilungsverfahren für Landtagswahl**

Solang eine Sperrklausel den Einzug von Einzelmandatsträgern verhindert, ist das erste Element der Divisorfolge ohne Belang. Dies gilt aber in Schleswig-Holstein nicht, da diese für Parteien nationaler Minderheiten nicht angewendet wird. Es wäre daher zu prüfen, ob dieselben Gründe, die für das Mindestpreisprinzip auf kommunaler Ebene sprechen, auch auf Landesebene gelten.

### **2. Sperrklausel von 2,5% im GWKG (LT-Drs. 18/3587 der CDU)**

Für alle die Wahlgleichheit einschränkende Sperrklauseln gilt das Prinzip des „zwingenden Grundes“, d.h. einer Einschränkung der Wahlgrundsätze<sup>4</sup> muß stets ein besonderer, sachlich legitimer, „zwingender“ Grund entgegenstehen, dessen Notwendigkeit ausführlich begründet und gegen die Wahlrechtsbeschränkung abgewogen werden muß. Das ist bei kommunalen Wahlen bisher nicht gelungen. Der Vergleich mit dem derzeitigen Versuch in NRW (LT-Drs. 16/9795 vom 22.09.2015) geht fehl. In NRW wird die geplante 2,5%-Sperrklausel mit „konkreten Gefährdungen der Funktionsfähigkeit“ und durch „konkrete Funktionsbeeinträchtigungen“ begründet und beruht darüberhinaus auf den „speziellen Besonderheiten der Kommunalpolitik in Nordrhein-Westfalen“ mit ihren „kommunalen Entscheidungsstrukturen“. Auch in der Anhörung Sachverständiger

---

<sup>3</sup> Der Wert von 1,0 in NRW stellte kein Element einer Divisorfolge dar, sondern bezog sich auf einen „Schätzwert“ für den Zuteilungsdivisor.

<sup>4</sup> Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes.

im Düsseldorfer Landtag am 21.01.2015 wurden Unterschiede in der kommunalen Selbstverwaltung in beiden Bundesländer herausgearbeitet.

Der Verfassungsgerichtshof in NRW, das Bundesverfassungsgericht und andere Verfassungsgerichte verlangen valide empirische Untersuchungsergebnisse, die die Annahme rechtfertigen, wegen der fehlenden Sperrklausel komme es nicht nur in einzelnen Kommunalvertretungen zu Funktionsstörungen. Ein Verweis auf solche Untersuchungsergebnisse fehlt im Gesetzentwurf und wurde unserer Ansicht nach bisher auch in NRW nicht in ausreichendem Maße vorgelegt.

### **3. Mehrheitsklausel im GWG**

Gleichheitskriterium: Eine Partei, die mehr als die Hälfte der Stimmen erhalten hat soll mindeLT-Dtrs.-18/3537 gewählte Verfahren („Vorabsitzverfahren“) erfüllt dieses Kriterium nicht immer. Entweder soll dies ein Kompromiß bei der Zuteilung sein, oder der Gesetzgeber hat übersehen, daß es Fälle geben kann, bei denen das Divisorverfahren mit Standardrundung mehr als einen Sitz weniger als die Hälfte zuteilen kann.

**Beispiel:** Gremium mit 9 Sitzen, Rundung wie bisher bei 0,5.

Die Mehrheitspartei erhält 300 Stimmen, die anderen 6 Parteien jeweils 49 Stimmen. Dann ist ein Verteilungsdvisor 97. Die 6 kleinen Parteien erhalten jeweils einen Sitz und die Mehrheitspartei erhält 3 Sitze. Mit dem vorgeschlagenen Vorabsitzverfahren erhält die Mehrheitspartei immer noch nur 4 von 9 Sitzen.

**Beispiel:** Gremium 15 Sitze, Rundung bei 0,7 entsprechend dem vorgeschlagenem Verfahren in 18/3537

Die Mehrheitspartei erhält 500 Stimmen, 9 andere Parteien erhalten jeweils 55 Stimmen. Dann ist ein Verteilungsdvisor 78. Die 9 kleinen Parteien erhalten jeweils einen Sitz und die Mehrheitspartei erhält 6 Sitze. Mit dem vorgeschlagenen Vorabsitzverfahren erhält die Mehrheitspartei immer noch nur 7 von 15 Sitzen.

Eine Lösung wäre das Vorabsitzverfahren solange zu durchlaufen bis die Mehrheitspartei auch die Mehrheit der Sitze erhält. Etwa durch Anhängen eines zusätzlichen dritten Satzes an Abs. 5 (neu):

**Satz 3:** Sollte die Berechnung nach Satz 1-2 nicht zu einer Mehrheit der Mehrheitspartei führen, so wird das Verfahren solange mit einem weiteren Vorabsitz wiederholt, bis sich die gewünschte Mehrheit ergibt.

Alternativ könnte man entsprechend dem Prinzip einer getrennten Sitzverteilung an Mehrheit und Minderheit<sup>5</sup> zuteilen. Allerdings müsste man dann explizit den Fall regeln, daß man für den Mehrheitsitz einer anderen Partei einen direkt gewonnenen Sitz abnehmen müsste.

Bedenken sollte man auch, daß schon durch einen ersten Divisor von 0,7 die Wahrscheinlichkeit einer Mehrheitspartei ohne Mehrheit sinkt und die Notwendigkeit einer Mehrheitsklausel entfallen kann.

#### 4. Ersatzstimme im LWG

Die Einführung einer Ersatzstimme bei Landtagswahlen ist zu begrüßen, da diese die Einschränkungen der Wahlrechtsgleichheit abmildern kann. Wähler sind weniger gezwungen ihre Wahlentscheidung von ihrer Erwartung des Wahlergebnisses abhängig zu machen, so daß eine Fehleinschätzungen nicht zu einem Verlust der eigenen Stimme führt. Anhänger kleiner Parteien können diese dann risikolos wählen. Der **Abschreckungseffekt** fällt weg. Allerdings gilt dies nicht für den **Stützstimmeneffekt**. Er wird abgeschwächt, weil die Stimmen der Wähler der Kleinpartei nicht einfach wegfallen, aber gestärkt, weil eine Stützstimme nun völlig risikolos möglich ist. Ich halte es insgesamt bei einem Ersatzstimmenwahlrecht für unwahrscheinlicher, daß eine Partei, deren Zustimmung deutlich unter der 5%-Sperrklausel liegt, durch Stützstimmen auf ein Vielfaches dieser Zustimmung gehoben wird<sup>6</sup>, auch wenn das Risiko der wegfallenden Stützstimme wegfällt. Eine „aufrichtige Stimmabgabe“ wird so in mehr Fällen die sinnvollste Strategie bei der Stimmabgabe. Eine Mehrheitsumkehr durch die Sperrklausel wird so eingedämmt, wenn die Stimmen im jeweiligen Lager bleiben und nicht verfallen.

#### Mehraufwand bei der Auszählung der Stimmen

Die zusätzliche Stimme führt zu einem zusätzlichen Auszählschritt. Zur Gewährleistung der Öffentlichkeit der Wahl sollte auch dieser noch am Wahlabend im Wahllokal durchgeführt werden. Auch wenn anfangs nur ein kleiner Teil der Wähler von der Möglichkeit der Ersatzstimme Gebrauch machen wird, sollte man sich auch darauf einstellen, daß alle Wähler die neue Möglichkeit nutzen werden. Aber auch in diesem Extremfall wird der zusätzliche Auszählaufwand nicht viel größer als der normale Aufwand zur Auszählung einer Stimme sein.

---

<sup>5</sup> Dahinter steht das Prinzip einer getrennten Sitzverteilung an Mehrheit und Minderheit, siehe auch ausführlich Pukelsheim und Maier, ZParl, 4/2005, S. 763 „Eine schonende Mehrheitsklausel für die Zuteilung von Ausschusssitzen“

<http://www.math.uni-augsburg.de/stochastik/pukelsheim/2005a.pdf>

<sup>6</sup> Als Beispiel wird die Landtagswahl 2013 in Niedersachsen genannt, bei der die FDP in Umfragen auf unter 5% gesehen wurde und durch übermäßig viele Leih- oder Stützstimmen für eine CDU-FDP-Koalition 9,9% der Stimmen erhielt.

Die Auszählbarkeit würde dagegen spürbar erschwert, wenn ein Wähler nicht nur eine Ersatzstimme hat, sondern gestaffelte Präferenzen abgeben könnte oder wenn eine Partei auch mit einer Ersatzstimme über die Sperrhürde gehoben werden könnte.

Der Mehraufwand der Auszählung hält sich in Grenzen, wenn die Ersatzstimme nicht für die Parteien, die die Sperrklausel sicher überwunden haben, erfaßt werden muß. So sollten in absehbarer Zukunft Ersatzstimmen der CDU- und SPD-Wähler keinen Einfluß auf das Wahlergebnis haben. Sicher kann man sich am Wahlabend aber erst ein, wenn ausreichend viele Stimmen für solch eine Prognose ausgezählt worden sind.

### **Leichte Abwandlung des bisherigen Auszählverfahren gemäß § 55 LWO**

Notwendig ist in der Auszählung nur eine leichte Abwandlung des bisherigen Auszählverfahrens der Stimmen gemäß § 55 LWO [SH].

Die Bildung von Stapeln

– der Stimmzettel nach Landeslisten, auf denen die Erst- und Zweitstimme zweifelsfrei gültig für den Bewerber und die Landesliste derselben Partei abgegeben worden sind (§ 55 Abs. 1 Nr. 1 LWO) sowie

– der Stimmzettel, auf denen nur eine zweifelsfrei gültige Stimme oder Erst- und Zweitstimme zweifelsfrei gültig für den Bewerber und die Landesliste verschiedener Parteien abgegeben worden sind (§ 55 Abs. 1 Nr. 2 LWO)

würde beibehalten werden, nur die Auszählreihenfolge (in § 55 Abs. 4 LWO) für den Stapel aus § 55 Abs. 1 Nr. 2 LWO mit „uneinheitlicher“ Stimmabgabe müsste getauscht werden, so dass am Ende der Auszählung nach Zweitstimmen jeweils zwei Stapel pro Landesliste vorliegen (nämlich die nach § 55 Abs. 1 Nr. 1 LWO und die nach Nr. 2 gestapelten Stimmzettel). Die bisherige hier abschließende Sortierung der ausgezählten Stimmzettel nach Erststimmenabgabe hat im Landeswahlrecht in Schleswig-Holstein – im Gegensatz zum Bundestagswahlrecht für die nachträgliche Ermittlung bei der Verteilung nach Landeslisten nicht zu berücksichtigender Zweitstimmen, siehe § 6 Abs. 1 Satz BWahlG – keine praktische Relevanz.

Nach Erfassung der Zwischensummen der Erst- und Zweitstimmenszahlen erfolgt eine erste Schnellmeldung an die Gemeindewahlbehörde.

Danach wird ein weiterer Auszählschritt eingefügt. Dabei werden evt. abgegebene Ersatzstimmen auf den Stimmzetteln ausgezählt, auf denen Zweitstimmen für eine Landesliste abgegeben wurden, die der Landeswahlleiter am Wahlabend benennt. Für die benannten Landeslisten werden die Stimmzettel der jeweils beiden Stapel (nach § 55 Abs. 1 Nr. 1 LWO und nach Nr. 2) auf – einen Stapel ohne Ersatzstimme und – je einem Stapel nach der mit der Ersatzstimme gewählten Landesliste gestapelt und ebenso wie bei den Erst- und Zweitstimmenszählung geprüft und gezählt.

Die Benennung der (mit Zweitstimmen) gewählten Landeslisten, auf deren Stimmzetteln evtl. abgegebene Ersatzstimmen ausgezählt werden sollen<sup>7</sup>, kann der Landeswahlleiter aufgrund der – bereits bisher durchgeführten – Stichprobe oder einer Prognose/Hochrechnung eines Meinungsforschungsinstituts treffen. Die Benennung wird den Wahlvorständen am Wahlabend von der Gemeindewahlbehörde (etwa telefonisch bei der ersten Schnellmeldung) durchgegeben, kann aber auch online oder über andere Informationskanäle erfolgen. Die Benennung kann im Laufe des Wahlabends erweitert werden, wenn für weitere Parteien sicher feststeht, daß sie die Sperrhürde überwunden haben.

Ein Zielkonflikt wird bei der geänderten Auszählreihenfolge sichtbar. Durch die spätere Auszählung der Zweitstimmen wird man auch erst später sicher abschätzen können, ob eine Partei die 5%-Sperrhürde überwunden hat<sup>8</sup>. In kleinen und schnellen Wahllokalen werden daher bei mehr Parteien Ersatzstimmen auszuzählen sein als in größeren. Die Meldung der Ersatzstimmenergebnisse sollte dabei so organisiert werden, daß es keine Behinderung der Meldungen des Erst- und Zweitstimmenergebnisses gibt.

Bei einem Wahlergebnis wie bei der Landtagswahl 2012 hieße das, daß für zwischen 5% und maximal 35% der Stimmzettel die Ersatzstimmen erfaßt werden müßten.<sup>9</sup>

Eine gewisse Ungleichheit – nicht in Bezug aufs Wahlrecht sondern in Bezug auf die Ergebnisdarstellung – könnte man darin sehen, daß bei größeren Parteien nicht ermittelt wird, wieviele Ersatzstimmen ihrer Wähler an andere (insbesondere radikale) Parteien gegangen wären, während dies für Parteien, die nur knapp die Sperrklausel überwunden haben, ermittelt wird. Diese Information ließe sich aber per Stichprobe in der folgenden Woche ermitteln.

### **Keine verfassungsrechtlichen Bedenken**

Bedenken wegen Bedingungsfeindlichkeit der Stimmabgabe sind nicht tragfähig, schon gar nicht nach einer Abwägung gegen die bessere Durchsetzbarkeit der Wahlgleichheit. Vergleichbare Bedingung bei der Stimmabgabe finden sich unwidersprochen in vielen Wahlsystemen; bei Listenverbindung, wo unklar ist welcher Liste eine Stimme zugute kommt, bei offenen Listen, wo unklar ist, ob der gewählte oder ein anderer Kandidat der Liste profitiert, oder bei den Bedingungen zur (Nicht)-Berücksichtigung der Zweitstimme bei gewählten Direktkandidat ohne Liste im Bundestagswahlsystem. Auch eine Stichwahl ist in diesem Sinne eine bedingte Stimmabgabe einer Ersatzstimme, mit dem Unterschied, daß die Bedingung vor Abgabe der Ersatzstimme eintritt. Schließlich ist eine Sperrklausel selbst eine Bedingung, ob eine Stimme berücksichtigt werden soll oder nicht.

---

<sup>7</sup> Genauer, er benennt die Landeslisten, die nicht ausgezählt werden müssen.

<sup>8</sup> Dafür früher bei Erststimmen und Grundmandatsklausel.

<sup>9</sup> Je nachdem, ob nur Stimmzettel von SPD, CDU und SSW von der Ersatzstimmenausählung ausgenommen werden könnten, oder alle Parteien mit mind. 8% Zweitstimmen (plus SSW).

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/5582

**Prof. Dr. Joachim Krause**

Institut für Sozialwissenschaften  
Bereich Politikwissenschaft  
Westring 400  
24118 Kiel

**Mail, Telefon, Fax**

Tel.: 0431-880-2171  
Fax: 0431-880 2483  
e-mail: jkrause@politik.uni-kiel.de

Kiel, den 29.1.2016

**Stellungnahme zu**

1. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (Drucksache 18/3537)
2. Änderungsantrag der CDU-Fraktion (Drucksache 18/3587)
3. Änderungsantrag der Fraktion der Piraten (Drucksache 18/3588)
4. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (Umdruck 18/5342)
5. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein und des Landesverfassungsgerichtsgesetzes (Drucksache 18/3539)

Die hier vorliegenden Gesetzesentwürfe, Änderungsanträge und Umdrucke lassen angesichts der Kürze der Zeit keine detaillierte Prüfung zu. Besonders der von der Regierungskoalition vorlegte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften enthält ein großes Paket von Veränderungen, die sowohl den Bereich des Landeswahlgesetzes, des Gemeinde und Kreiswahlgesetzes sowie des Volksabstimmungsgesetzes betreffen und die auch eine Veränderung der Landesverfassung notwendig werden lassen. Im Wesentlichen handelt es sich um Anpassungen, die Entwicklungen im Bereich des Bundeswahlrechts und des Wahlrechts anderer Bundesländer betreffen. Von daher sind die meisten Vorschläge auch nicht kontrovers. Einige Elemente des Kommunalwahlrechts haben allerdings zu Diskussionen im Landtag geführt, die sich sowohl auf verwaltungsrechtliche Fragen wie auf das Wahlrecht und das Wahlsystem beziehen. Ich werde auf die verwaltungsrechtlichen Fragen im kommunalen Bereich nicht eingehen, sondern mich lediglich auf einige Fragen beschränken, die das **Wahlrecht** betreffen.

1. Die Verkürzung der Wartefrist für den Erhalt des Wahlrechts halte ich für unschädlich. Sie wird die Zahl der Wahlberechtigten um etwa 1,5% bis 2 % erhöhen, jedoch keinen Einfluss auf die Höhe der Wahlbeteiligung haben.
2. Entsprechend ist die Herabsetzung der Wartefrist für die Wählbarkeit für politische Ämter von sechs auf drei Monate logisch, sie könnte m.E. auch noch kürzer ausfallen.
3. Was die Streichung des § 7.2 des Landesgesetzes betrifft, wonach Personen vom Wahlrecht ausgeschlossen sind, die in allen Angelegenheiten unter Betreuung sind, so mag dieser Schritt im Sinne der UN-Behindertenkonvention geboten sein. Allerdings darf die Gesetzesänderung nicht im

Gegensatz zu zentralen verfassungsrechtlich gebotenen Bestimmungen des Wahlrechts stehen (gleiche, geheime und unmittelbare Wahlen). Insbesondere muss geklärt werden, wie verhindert werden kann, dass es bei Personen, die in Betreuungsverhältnissen leben, zu Manipulationen während der Stimmabgabe kommt. Auch muss gesichert werden, dass der geheime Charakter der Wahl erhalten bleibt. Die Problematik ist zu differenzieren, als dass man hier einfach eine Streichung vornehmen kann. Meines Erachtens wären differenzierte Verfahren notwendig, die erst auf der Basis gründlicher Studien zu erarbeiten sind.

4. Was die Verrechnungsverfahren für Mandate bei Landtagswahlen und Kommunalwahlen betrifft, so hat die CDU-Fraktion in ihrem Vorschlag (Drucksache 18/3587) die Wiedereinführung des Höchstzahlverfahrens nach der Methode d'Hondt verlangt (Teilung der abgegebenen Stimmen durch eine Zahlenreihe beginnend mit 1, 2, 3 etc.). Dies ist nachvollziehbar, soweit das Kommunalwahlrecht betroffen ist. Bei der letzten Kommunalwahl hat sich gezeigt, dass nach dem Wegfall der Sperrklausel große Parteien durch das Höchstzahlverfahren in der Variante Saint-Lague/Schepers benachteiligt werden, weil bei einem erstmaligen Teilungswert von 0,5 (dann kommt 1,5, 2,5 etc.) mehrere kleine Parteien einziehen können und damit eine Verzerrung bei der Sitzverteilung erfolgt. In einem Fall führte das dazu, dass eine Partei, die mehr als 50% der abgegebenen Stimmen erhielt, über keine Mehrheit in der betreffenden Vertretungskörperschaft verfügte. Der von der Regierungskoalition gemachte Vorschlag lässt erkennen, dass das Problem dort auch gesehen wird. Die Frage ist nur, was ist angemessener: eine erstmalige Teilungszahl von 0,7 (wie von der Koalition vorgeschlagen) oder von 1,0 (wie von der CDU-Fraktion präferiert)? Um hier zu einer sachgerechten Lösung zu kommen, bedarf es m.E. erst einer vertieften Analyse **aller** Ergebnisverzerrungen, die anlässlich der letzten Kommunalwahlen infolge des Höchstzahlverfahrens nach Saint-Lague/Schepers eingetreten sind. Die Zuteilung eines „Vorabmandats“ für den Fall, dass eine Partei trotz Erreichung der Mehrheit bei den absoluten Stimmen keine relative Mehrheit in der kommunalen Vertretungskörperschaft hat (Vorschlag der Regierungskoalition) löst m.E. das Problem nicht. Was ist, wenn dieses eine Mandat auch nicht ausreicht? Der Vorschlag der CDU-Fraktion fordert für diesen Fall so viele Ausgleichsmandate, bis die Mehrheit erreicht ist. Das ist anwendbar für den Fall, dass sich das oben erwähnte Extremergebnis wiederholt. Aber was ist in Fällen, wo nicht so klare Verhältnisse herrschen? Was macht man, wenn das Ergebnis des Verhältnisausgleichs deutlich zuungunsten einer oder zweier großen Parteien ausgeht, ohne dass eine von beiden die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen aufweisen kann?

5. Die von der CDU-Fraktion geforderte Einführung einer Sperrklausel von 2,5% im kommunalen Wahlrecht hat nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008 nur bedingte Verwirklichungschancen. Damals hatte das Bundesverfassungsgericht die bestehende Sperrklausel von 5% im kommunalen Wahlrecht Schleswig-Holsteins für verfassungswidrig erklärt, allerdings nicht ausgeschlossen, dass der Gesetzgeber eingreift, sollte es infolge ihres Wegfalls zu Behinderungen der Funktionsfähigkeit kommunaler Vertretungskörperschaften kommen. Um eine gesetzgeberische Maßnahme im Sinne des Vorschlags der CDU-Fraktion zu rechtfertigen, bedarf es nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts des empirischen Nachweises, dass die derzeitige Praxis des Wahlrechts zu einer Zersplitterung und damit zu einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit kommunaler Vertretungskörperschaften führt. Erst wenn diese vorliegt, kann der Gesetzgeber eingreifen – entweder, indem er eine moderate Sperrklausel einführt oder aber indem

er die Berechnungsmethode d'Hondt einführt, die eine relativ hohe Hürde für kleine Parteien bedeuten würde. Meines Wissens gibt es eine derartige empirische Analyse nicht.

5. Ich halte die in der Drucksache der CDU-Fraktion geforderte Rückkehr zum Höchstzahlverfahren nach der Methode d'Hondt beim Verhältnisausgleich für Landtagswahlen nicht für geboten. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass bei größeren parlamentarischen Gremien die großen Parteien durch d'Hondt bevorteilt und die kleinen benachteiligt werden. Entsprechend hat sich sowohl im Bundestag als auch in den meisten Länderparlamenten heute das Höchstzahlverfahren nach Saint-Lague durchgesetzt, eine Einstellung, die auch in der Rechtsprechung geteilt wird.

6. Der Vorschlag der PIRATEN Fraktion, eine sogenannte Ersatzstimme auf dem Wahlzettel zuzulassen, ist wenig hilfreich. Die Wahl zu einem parlamentarischen Gremium ist eine Wahl zwischen unterschiedlichen Parteien, ohne dass es Möglichkeiten der Korrektur nach dem Abschluss des Wahlvorgangs geben kann. Die 5% Sperrklausel soll der Zersplitterung von Parlamenten in viele Parteien entgegenwirken, damit die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Parlamentes gewährleistet ist. Das funktioniert nur dann, wenn die Wählerinnen und Wähler mit dem Risiko konfrontiert sind, dass ihre Stimme wertlos wird, sollten sie für eine Partei votieren, die nicht die 5%-Klausel erreicht. Außerdem würde die Einführung der „Ersatzstimme“ zu einer Komplizierung des Wahlrechts führen, was zu einer Abnahme der Wahlbeteiligung und zu einer Zunahme der ungültigen Stimmen beitragen kann.

## **Stellungnahme zur Änderung wahl- und abstimmungsrechtlicher Vorschriften in Schleswig-Holstein**

*Prof. Dr. Frank Decker, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn*

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die Gesetzentwürfe bzw. Änderungsanträge der Parteien sowie die dazu abgegebene Stellungnahme des Landeswahlleiters. Sie konzentrieren sich auf drei Punkte:

- Einführung einer moderaten (2,5 Prozent) Sperrklausel bei Kommunalwahlen
- Einführung einer Ersatzstimme im Landtagswahlrecht
- Zusammenlegung von Wahlen und Abstimmung in Verbindung mit weiteren Verfahrenserleichterungen der Volksgesetzgebung

### *Einführung einer moderaten (2,5 Prozent) Sperrklausel bei Kommunalwahlen*

Die Einführung einer 2,5-Prozent-Klausel bei Kommunalwahlen ist verfassungspolitisch sinnvoll, birgt allerdings das Risiko, an den Verfassungsgerichten in Land und Bund zu scheitern, solange diese – wofür es noch keine Anzeichen gibt – ihre dogmatische Position nicht aufgeben, wonach an Parlamente, die die Regierungen nicht bestellen und abberufen, hinsichtlich ihrer Funktionsfähigkeit weniger strenge Kriterien anzulegen seien als an Parlamente, denen eben diese Aufgabe neben der Gesetzgebung zukommt. Diese Unterscheidung ist aus politikwissenschaftlicher Sicht nicht tragfähig, wie ich in meiner Stellungnahme für den nordrhein-westfälischen Landtag (Anhörung am 21.01.2016) zum selben Reformvorhaben genauer ausgeführt habe, die hier als Anlage beigefügt ist. Um ein erneutes Scheitern zu vermeiden bzw. das Risiko eines solchen Scheiterns zu vermindern, würde ich dem Landtag empfehlen, denselben Weg wie in Nordrhein-Westfalen zu gehen, wo man die Sperrklausel unmittelbar in die Verfassung aufnehmen will. Auch hierzu verweise ich auf meine Ausführungen in der o.a. Stellungnahme.

### *Einführung einer Ersatzstimme im Landtagswahlrecht*

An meiner Empfehlung, eine solche Ersatzstimme einzuführen, die ich in der ersten Stellungnahme zu den Reformvorhaben für den Landtag abgegeben habe, halte ich auch nach Prüfung der vom Landeswahlleiter geltend gemachten verfassungsrechtlichen und praktischen Bedenken fest. Anders als von der Piraten-Fraktion vorgeschlagen, halte ich die Einführung einer Ersatzstimme aber nur in Verbindung mit einer Abkehr vom heutigen Zweistimmensystem für sinnvoll, da das System ansonsten zu kompliziert werden und somit zu einer wachsenden Zahl ungültiger Stimmen führen würde. Das heißt: Wahlkreis- und Listenstimme müssten zu einer Stimme zusammengelegt werden, bevor man die Ersatzstimme als weitere Stimme einführt. In der Anlage habe ich den Entwurf eines

Stimmzettels beigelegt. Er bezieht sich auf das Bundestagswahlrecht, könnte aber analog auf die Länderebene übertragen werden.

Mit Blick auf die Parteienfinanzierung bedürfte die Einführung einer Ersatzstimme auf Landesebene einer bundesrechtlichen Klarstellung im Parteiengesetz dahingehend, dass für die Inanspruchnahme der staatlichen Mittel das Ergebnis der Hauptstimmen zugrunde zu legen ist. Die Ersatzstimmen werden hierbei also nicht berücksichtigt.

Der Einwand, die Ersatzstimme verstoße gegen den Verfassungsgrundsatz der unmittelbaren Wahl, ist nicht triftig. Selbst wenn er es wäre, würde das die Verfassungswidrigkeit des Vorhabens nicht begründen, hat doch das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung (z.B. zur Briefwahl) zu Recht immer wieder betont, dass Einschränkungen bei einzelnen Wahlgrundsätzen (bei der Briefwahl etwa der Geheimheit und Freiheit der Wahl) gerechtfertigt werden können, wenn ihnen „Gewinne“ bei anderen Grundsätzen (hier der Allgemeinheit der Wahl) gegenüberstehen. Im Falle der Ersatzstimme würde der Gewinn in einer besseren Realisierung des Gleichheitsgrundsatzes liegen, da neben der Zählwertgleichheit der Stimmen durch sie auch ein höheres Maß an Erfolgswertgleichheit hergestellt werden könnte. Der Einwand trifft aber auch sachlich nicht zu. Seine Unhaltbarkeit wird deutlich, wenn man sich die Logik der Ersatz- oder Nebenstimme genauer veranschaulicht. Bei deren Abgabe handelt es sich im Grunde um einen zweiten Wahlgang, nur dass dieser nicht als realer Wahlgang innerhalb eines bestimmten Zeitraums (z.B. zwei Wochen) nach dem ersten Wahlgang stattfindet, sondern mit dem ersten Wahlgang zusammengezogen wird. Die Wähler geben ihre Stimme also für zwei aufeinanderfolgende Wahlgänge auf einem Stimmzettel ab. Dabei steht es ihnen selbstverständlich frei, mit der Ersatzstimme (also im zweiten Wahlgang) bei ihrem Votum zu bleiben oder die Stimme einer anderen Partei zu geben. Im ersten Fall würden sie dann entweder nur die Hauptstimme ankreuzen oder mit der Haupt- und Ersatzstimme dieselbe Partei wählen.

Was den Aufwand bei der Auszählung angeht, dürfte dieser kaum größer sein als heute, wenn man dem hier gemachten Vorschlag folgt und die Trennung von Wahlkreis- und Listenstimme aufhebt. Es müssten dann nach der Auszählung der Hauptstimmen nur die Stimmzettel nochmals ausgezählt werden, auf denen mit der Hauptstimme Parteien angekreuzt wurden, die weniger als fünf Prozent der Stimmen erhalten. Hier werden dann die Ersatzstimmen gezählt und gewertet. Geht man von 1.000 Stimmzetteln pro Wahllokal und einem Anteil von 15 Prozent gesperrter Hauptstimmen aus, wären das 150 zusätzlich auszuzählende Stimmzettel. Verglichen mit Wahlsystemen, die die Möglichkeit des Kumulierens und Panschierens enthalten (wie z.B. in Hamburg), wäre der Zählaufwand sogar deutlich geringer.

### *Zusammenlegung von Wahlen und Abstimmung in Verbindung mit weiteren Verfahrenserleichterungen der Volksgesetzgebung*

Bei der Gestaltung der Quoren in den verschiedenen Phasen des Volksgesetzgebungsverfahrens haben sich in der Bundesrepublik auf Landesebene zwei unterschiedliche Modelle herausgebildet. Entweder man verbindet niedrige Beteiligungshürden und großzügig bemessene Eintragungsfristen in der Eingangsphase

(Initiative und Begehren) mit einem vergleichsweise hohen Zustimmungsquorum beim Entscheid, oder man geht umgekehrt vor: hohe Beteiligungshürden und kürzere Fristen bei Initiative und Begehren, dafür aber kein bzw. nur ein sehr geringes Quorum beim Entscheid.

Schleswig-Holstein hat sich mit seinem „Kieler Modell“ für die erste Variante entschieden. Damit war das Land zugleich Vorreiter für andere Bundesländer, deren Verfassungsgebungsprozesse im Bereich der direkten Demokratie es maßgeblich beeinflusst hat. Das Gegenmodell wird vom direktdemokratischen Traditionsland Bayern verkörpert. Hier sind die Hürden insbesondere beim Volksbegehren sehr hoch, dafür gibt es kein Quorum beim Volksentscheid.

Beide Modelle haben dasselbe Ziel; sie wollen die mehrheitsdemokratische Qualität des Verfahrens absichern. Die Diskussion, welches Modell dazu besser geeignet ist, will ich hier nicht führen. Das wäre allein auch deshalb verfehlt, weil ein Umstieg Schleswig-Holsteins auf das bayerische Modell nicht zur Debatte steht. Die Reformvorschläge sind deshalb nur daraufhin zu prüfen, ob sie innerhalb der Logik des „Kieler Modells“ verfassungsrechtlich und -politisch tragfähig sind. Keine Bedenken hätte ich diesbezüglich z.B. hinsichtlich der erleichterten Eintragung, die die Eingangshürden im Volksgesetzgebungsverfahren weiter absenken würde.

Anders verhält es sich mit der von der Piraten-Fraktion vorgeschlagenen zwingenderen Zusammenlegung von Abstimmungen und Wahlen. Dies halte ich grundsätzlich für bedenklich, weil es auf eine künstliche Aushebelung des Zustimmungsquorums beim Volksentscheid hinausläuft. Das Erfordernis mehrheitsdemokratischer Absicherung wird dadurch zwar formal erfüllt, inhaltlich-materiell aber ad absurdum geführt, da es allein auf der Zufälligkeit der zeitgleich stattfindenden Wahl beruht. Dies führt auch zu unerwünschten Zufallseffekten im Abstimmungsergebnis. Solange es ein Quorum gibt, ist es aus demokratie- und verfassungspolitischer Sicht gerade geboten, Wahlen und Abstimmungen getrennt zu halten. Die Zusammenlegung sollte also – trotz der damit verbundenen höheren Kosten – eher erschwert als erleichtert werden.

## **Anhang**

### **Stellungnahme zur (Wieder)einführung einer kommunalen Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen qua Verfassungsänderung**

*Prof. Dr. Frank Decker, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn*

Die (Wieder)einführung der 1999 „gekippten“ Fünf-Prozent-Sperrklausel für Kommunalwahlen in der abgeschwächten Form einer 2,5-Prozent-Hürde durch eine verfassungsunmittelbare Regelung stellt einen Akt parlamentarischer Notwehr des parlamentarischen Verfassungsgebers gegen eine „übergreifige“ Verfassungsrechtsprechung dar. Die Entbehrlichkeit der Sperrklausel auf kommunaler Ebene wurde und wird von den Gerichten damit begründet, dass die Räte im Unterschied zu den Parlamenten auf staatlicher

Ebene (also in Ländern und Bund) keine Regierung bestellen, im Amt halten und gegebenenfalls abberufen müssten. Diese Argumentation hat das Bundesverfassungsgericht in zwei Urteilen jüngst sogar auf die Wahlen zum Europäischen Parlament übertragen, da für die Straßburger bzw. Brüsseler Versammlung das gleiche gelte. Auf der kommunalen Ebene steht die Abschaffung der Sperrklausel in den meisten Bundesländern in Zusammenhang mit der in den neunziger Jahren erfolgten Reform der kommunalen Regierungssysteme, die die bis dahin nur in Bayern und Baden-Württemberg vorgesehene Direktwahl der Bürgermeister außer in den Stadtstaaten überall eingeführt hat. Die Reform war gleichbedeutend mit dem Wechsel von der parlamentarischen hin zu einer präsidentiellen bzw. quasi-präsidentiellen Regierungsform. Folgt man der Argumentation der Verfassungsgerichte, sind mit Blick auf die Funktionsfähigkeit der Parlamente an beide Systeme unterschiedliche Maßstäbe anzulegen: Während im parlamentarischen System ein zu hohes Maß an Zersplitterung bzw. Fragmentierung die Bildung einer von der Parlamentsmehrheit getragenen Regierung erschwere, könnten präsidentielle Regierungssysteme, in denen den Parlamenten „lediglich“ die Funktion der Gesetzgebung und Regierungskontrolle zukomme, ein höheres Maß an Zersplitterung durchaus verkraften.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht lässt sich diese auch im Schrifttum der Staatsrechtslehre zumeist kritiklos übernommene Argumentation nur schwer nachvollziehen. In der vergleichenden Regierungslehre werden die Probleme, die sich aus der Verbindung von Vielparteienstruktur und präsidentieller Regierungsform ergeben, breit thematisiert. So hat z.B. der bekannte Lateinamerikaforscher Scott Mainwaring mit Blick auf den dortigen Koalitionsparlamentarismus von einer „schwierigen Kombination“ gesprochen. Das Mutterland des präsidentiellen Systems, die Vereinigten Staaten von Amerika, verbindet dieses bezeichnenderweise mit einem mehrheitsbildenden Wahlsystem, dessen Sperrwirkung noch sehr viel größer ist als jene des bundesdeutschen Verhältniswahlsystems mit Fünf-Prozent-Klausel. Im präsidentiellen System stellt sich das Problem der Koalitionsbildung genauso wie im parlamentarischen, nur dass es hier in die legislative Arena verlagert ist, während im parlamentarischen System die legislative Mehrheitsbildung durch die Regierungsbildung, also die exekutiven Koalitionen, vorstrukturiert wird. Die nordrhein-westfälischen Erfahrungen belegen eindrucksvoll, wie die Zersplitterung der Räte die legislative Mehrheitsbildung erschwert. Dies gilt unbeschadet der Tatsache, dass sich die legislativen Koalitionen im präsidentiellen System auch aus wechselnden Mehrheiten ergeben können. Sie sind also nicht immer aus denselben Parteien zusammengesetzt, so wie es die Funktionslogik der parlamentarischen Regierungsform im Regelfall impliziert (Ausnahmen bei geduldeten Minderheitsregierungen). Eine Gruppenstruktur des Parlaments, die die Antrags-, Rede- und Kontrollrechte der einzelnen Abgeordneten jener der Fraktion „unterwirft“ bzw. dieser überantwortet, ist unter den Bedingungen der präsidentiellen Regierungsform nicht weniger funktional als unter den Bedingungen der parlamentarischen. Die im Gesetzentwurf mit Blick auf die vorgeschlagene Höhe der Sperrklausel von 2,5 Prozent enthaltene Formulierung, wonach bei den Kommunalvertretungen „ein höheres Maß an Funktionsbeeinträchtigung oder -gefährdung und damit ein größeres Maß an Zersplitterung hinnehmbar ist“ als bei den Parlamenten auf staatlicher Ebene, erscheint vor diesem Hintergrund zumindest missverständlich, da sie nicht klar benennt, warum dies der Fall sein soll: wegen der von Bund und Ländern abweichenden Regierungsform oder wegen der insgesamt geringeren Bedeutung der kommunalen im Vergleich zu staatlichen Ebene.

Dass der Gesetzgeber die Sperrklausel in die Verfassung selbst aufnehmen möchte, statt sie auf einfachgesetzlicher Ebene zu regeln, ist misslich, aber zugleich unvermeidlich, da bei einer einfachgesetzlichen Regelung eine erneute Revision durch das Landesverfassungsgericht wahrscheinlich wäre. Anzeichen dafür, dass die Verfassungsgerichte von ihrer dogmatischen Auffassung der unterschiedlich beeinträchtigten Funktionsfähigkeit der staatlichen und kommunalen Regierungsformen abrücken, gibt es nicht. Deshalb bleibt dem Gesetzgeber keine Alternative, obwohl die Regelung des Wahlsystems bzw. von Einzelheiten des Wahlsystems in der Verfassung der in Deutschland eigentlich üblichen Praxis widerspricht. Diese Abweichung hat aber auch etwas Positives, verpflichtet sie doch die Regierungsseite zu einer einvernehmlichen Lösung mit der Opposition bzw. zumindest mit der größten Oppositionspartei. Die Gefahr, dass die Regierung eine sie begünstigende Lösung einseitig, also gegen den Willen der Opposition durchsetzt, die bei Wahlrechtsänderungen auf einfachgesetzlicher Ebene potenziell immer besteht, ist in diesem Falle also gebannt.

Bleibt die Frage nach der angemessenen Höhe der Sperrklausel. Die im Antrag von SPD, Grünen und CDU vorgeschlagenen 2,5 Prozent stellen das Ergebnis eines politischen Kompromisses dar. Sachlich ließe sich auch eine etwas höhere Marke (von 3 Prozent) gut begründen. Erstens könnte die von den Antragstellern ins Feld geführte Einebnung der faktischen Sperrklausel zwischen kleinen und größeren Räten damit noch besser gewährleistet werden, die die Einführung einer neuen künstlichen Hürde auch unter Gleichheitsgesichtspunkten als gerechtfertigt erscheinen lässt. Zweitens wäre die gewünschte Konzentrationswirkung bei einer 3 Prozent-Klausel etwas größer. Drittens sind ganzzahlige Prozentwerte Werte mit Dezimalzahlen vorzuziehen. Und viertens würden auch durch eine höhere Hürde die Chancen kleinerer Parteien und Wettbewerber nicht ungebührlich beeinträchtigt. Diese sind auf der kommunalen Ebene ohnehin größer als auf der staatlichen Ebene in Bund und Ländern, wo es organisatorisch wesentlich aufwändiger ist, sich zu einer Partei zusammenzuschließen und Einzelbewerber bisher stets erfolglos waren.

Stimmzettel  
für die Wahl zum Deutschen Bundestag  
im Wahlkreis (Nr., Name)  
am (Tag/Monat/Jahr)

# Sie haben 2 Stimmen:

## Hauptstimme

Wird gewertet,

- wenn die gewählte Partei mindestens fünf Prozent der abgegebenen und gültigen Stimmen erzielt oder der Einzelbewerber im Wahlkreis die Mehrheit der abgegebenen und gültigen Stimmen erzielt.

## Ersatzstimme

Wird gewertet,

- wenn die mit der **Hauptstimme** gewählte Partei weniger als fünf Prozent der abgegebenen und gültigen Stimmen erzielt oder der mit der **Hauptstimme** gewählte Einzelbewerber im Wahlkreis nicht die Mehrheit der abgegebenen und gültigen Stimmen erzielt,  
und
- wenn die mit den **Ersatzstimme** gewählte Partei mindestens fünf Prozent der abgegebenen und gültigen Hauptstimmen erzielt.

<input type="radio"/>	<b>CDU</b> Christlich Demokratische Union Deutschlands	Wahlkreis: N.N. (Beruf, Adresse)	<input type="radio"/>
		Landesliste: N.N. (fünf Personen)	
<input type="radio"/>	<b>SPD</b> Sozialdemokratische Partei Deutschlands	Wahlkreis: N.N. (Beruf, Adresse)	<input type="radio"/>
		Landesliste: N.N. (fünf Personen)	
<input type="radio"/>	<b>Grüne</b> Bündnis 90 / Die Grünen	Wahlkreis: N.N. (Beruf, Adresse)	<input type="radio"/>
		Landesliste: N.N. (fünf Personen)	
<input type="radio"/>	<b>Die Linke</b>	Wahlkreis: N.N. (Beruf, Adresse)	<input type="radio"/>
		Landesliste: N.N. (fünf Personen)	
<input type="radio"/>	<b>Person N.N.</b>	Einzelbewerber (Beruf, Adresse)	
<input type="radio"/>	<b>Partei N.N.</b>	Landesliste: N.N. (fünf Personen)	<input type="radio"/>

**Von:** Rosenthal, Hans-Joachim (VG-Schleswig)  
[\[mailto:Hans.Joachim.Rosenthal@ovg.landsh.de\]](mailto:Hans.Joachim.Rosenthal@ovg.landsh.de)

**Gesendet:** Dienstag, 9. Februar 2016 18:25

**Verband der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter  
Schleswig-Holstein e. V.**

Schleswig, den 9.2.2016

An den  
Innen- und Rechtsausschuss  
des Schleswig-Holsteinischen Landtags

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften  
Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der  
Abgeordneten des SSW  
Drucksache 18/3537 - Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN - Umdruck 18/5342**

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

zu dem o.g. Gesetzentwurf nehme ich zu Art 2 (Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes) Nr. 2 a): § 10 Abs. 2 Satz 2 („die Angabe „0,5“ wird durch die Angabe „0,7“ ersetzt“), zu dem Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN und der dazu abgegebenen Stellungnahme des Landeswahlleiters (Umdruck 18/5552) wie folgt Stellung:

Der Einwand der Fraktion der PIRATEN, die Erhöhung des Eingangswerts führe zu einem verfassungsrechtlich bedenklichen Ungleichgewicht im Erfolgswert der Wählerstimmen und beeinträchtige das Recht der Parteien auf Chancengleichheit, wäre berechtigt, wenn diese Regelung wie eine indirekte Sperrklausel wirken würde. Dann wäre – wie der von den PIRATEN zitierte Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 25.11.2008 (VerfGH 12/08) ausgeführt hat, ein „zwingender Grund“ erforderlich, der vom Gesetzgeber dargelegt werden müsste. Diese Bedenken gelten jedoch nicht, wenn wie in Schleswig-Holstein das Höchstzahlverfahren (nach Sainte-Lague) und nicht wie in NRW das Divisorverfahren gilt. Bei dem Höchstzahlverfahren ist die Hürde für die Erlangung des ersten Sitzes für alle Bewerber gleich hoch. Insofern halte ich die Ausführungen des Landeswahlleiters für überzeugend.

Die weitere Frage, ob der Gesetzgeber verpflichtet ist, ein Zählverfahren vorzusehen, das dem Ideal der Erfolgswertgleichheit aller abgegebenen Stimmen am nächsten kommt, hat das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht in dem vom Landeswahlleiter zitierten Urteil (LVerfG 1/10) dahingehend beantwortet, dass sogar das Höchstzahlverfahren nach d'Hondt trotz seiner Nachteile noch innerhalb des Gestaltungsspielraums liege.

Mit freundlichen Grüßen

Hans-Joachim Rosenthal

Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht  
Brockdorff-Rantzau-Str. 13, 24837 Schleswig  
Tel.: 04621 86-1523 oder-1527, Fax: 04621 86-1277



Dr. Björn Benken (Aktion Wahlreform)  
An der Wabe 5, D-38104 Braunschweig  
Tel.: 0531-3789500, info@wahlreform.de

Dr. Björn Benken, An der Wabe 5, 38104 Braunschweig

An den  
Schleswig-Holsteinischen Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/5615

10. Februar 2016

**Schriftliche Anhörung zu wahlrechtlichen Vorschriften:  
Anmerkungen zum Umdruck 18/5552 (betr. Auszählung der Ersatzstimmen)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Nachgang zu meiner schriftlichen Stellungnahme vom 14. Januar 2016 (Umdruck 18/5454) möchte ich hiermit kurz auf die zwischenzeitlich erfolgte Stellungnahme des schleswig-holsteinischen Landeswahlleiters Tilo von Riegen und dessen Bedenken hinsichtlich der Auszählung der Ersatzstimmen eingehen.

Zunächst einmal begrüße ich es außerordentlich, dass sich der Landeswahlleiter so ausführlich mit den möglichen praktischen Konsequenzen der Einführung einer Ersatzstimme auseinandergesetzt hat. Seine Ansicht, dass Stimmen **nur an solche Parteien** übertragen werden dürften, die mit ihren Hauptstimmen die 5%-Hürde überwunden haben (Seite 18), teile ich dabei voll und ganz. Sollte dieses Ziel im Gesetzentwurf der Piraten noch nicht klar genug zum Ausdruck kommen, müsste dieser in Punkt 2 noch präzisiert werden.

Hingegen sehe ich - anders als es der Landeswahlleiter befürchtet - die **Unmittelbarkeit der Wahl** durch die Ersatzstimme keinesfalls verletzt. Auch Prof. Florian Becker bestätigt ja in seiner Stellungnahme (Umdruck 18-5551, S. 5), dass ein Verstoß des Ersatzstimmenmodells gegen die Unmittelbarkeit der Wahl oder andere Wahlgrundsätze nicht erkennbar ist - eine Meinung, die von den meisten anderen Staatsrechtlern geteilt wird.

Im Kern richtet sich die Kritik des Landeswahlleiters gegen die angebliche **Komplexität der Auszählung** der Ersatzstimmen. Bekannt ist, dass die "Auszählung in Form der Stapelbildung .. zur Gewährleistung einer möglichst fehlerfreien Erfassung von Erst- und Zweitstimmen und damit zur Minimierung der Gefahr von Wahlfehlern unerlässlich" ist (Seite 9). Ebenfalls unstrittig ist, dass die Ersatzstimme einen zusätzlichen Sortier- und Auszähl-Durchgang erforderlich macht. Dieser Zusatzaufwand kann allerdings durch ein **intelligentes Auszählungsdesign** recht gering gehalten werden. Geschickt wäre es zum Beispiel, wenn man vor Beginn der Auszählung der Zweitstimmen alle Stimmzettel danach separiert, ob sie eine Ersatzstimme enthalten oder nicht. Das überwiegende Gros der Stimmzettel (80 bis 95 Prozent) wird nur eine

Hauptstimme und keine Ersatzstimme aufweisen; dieser Stapel kann auf herkömmliche Weise ausgezählt werden. Nur jene 5 bis 20 Prozent der Stimmzettel, auf denen die Option der Ersatzstimme genutzt wurde, bedürfen einer gesonderten Behandlung.

Wie hoch wäre nun der **zusätzliche Zeitaufwand**? Der oben beschriebene Zwischenschritt, bei dem pro Wahllokal mehrere hundert Stimmzettel auf die zwei Stapel "Mit Ersatzstimme" bzw. "Ohne Ersatzstimme" aufzuteilen sind, dürfte von zwei Kleingruppen in maximal 10 bis 15 Minuten zu bewältigen sein (wohlgemerkt nur die reine Vorsortierung, nicht bereits eine Auszählung). Die Auszählung der im Stapel "Ohne Ersatzstimme" enthaltenen Stimmzettel entspricht ganz dem derzeitigen Prozedere, hier würde also kein zusätzlicher Zeitbedarf anfallen. Dasselbe gilt für den ersten Auszählungsschritt des Stapels "Mit Ersatzstimme", bei dem zunächst nur die Hauptstimmen ausgezählt werden. Erst der zweite Auszählungsschritt, bei dem die Ersatzstimmen an der Reihe sind, erfordert Zusatzarbeit. Diese bleibt allerdings in einem sehr überschaubaren Rahmen, weil der Stapel "Mit Ersatzstimmen" in einem Wahllokal mittlerer Größe **lediglich ein paar Dutzend Stimmzettel** enthalten dürfte.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass manche Kombinationen stark gehäuft auftreten (wie z.B. die Präferenzrangfolge FDP→CDU). Hingegen wären von den **110 mathematisch denkbaren Kombinationen**, die der Landeswahlleiter im Hinblick auf die Landtagswahl 2012 erwähnt, mehr als 70 Prozent höchst unwahrscheinlich bis widersinnig (z.B.: CDU→Grüne, NPD→SPD, Familie→Freie Wähler, Linke→MUD usw.). Letztlich würde man pro Wahllokal vielleicht 10 oder 15 oder 20 kleine bis sehr kleine Stapel erhalten mit unterschiedlichen Kombinationen aus Haupt- und Ersatzstimme. Die Sortierung des Stapels "Mit Ersatzstimme" auf diese kleinen Unterstapel mag ca. 10 Minuten zusätzlicher Zeit in Anspruch nehmen, die Erfassung (Dokumentation) und Übermittlung der jeweiligen Partei-Kombinationen vielleicht nochmals ca. 20 bis 30 Minuten, so dass sich eine **zeitliche Zusatzbelastung von insgesamt ca. 40 bis 50 Minuten** aufgrund der Ersatzstimmen ergäbe. Diese Zeitkosten als K.O.-Argument gegen eine Änderung des Wahlrechts ins Feld führen zu wollen wäre allerdings widersinnig, wenn die Landtagsfraktionen zugleich auf der anderen Seite **verlängerte Öffnungszeiten** der Wahllokale um ein oder zwei Stunden grundsätzlich positiv beurteilen in der Hoffnung, damit die Wahlbeteiligung zu erhöhen (vgl. Umdruck 18-2532).

Sicherlich ist es ehrenwert, wenn der Landeswahlleiter versucht, die ihm unterstellten **Wahlhelfer** vor einer zu hohen **Arbeitsbelastung** zu schützen, und betont, dass die Zweitstimmenauszählung schon jetzt "Wahlvorstände an die Grenzen ihrer Belastbarkeit" bringt und die Ersatzstimme den Druck auf die Wahlvorstände nochmals erhöhen könnte. Allerdings sollte auch hier der Blick über den Tellerrand gewagt werden, denn in vielen süddeutschen Ländern erfordert das im Kommunalwahlrecht verankerte System des Kumulierens und Panaschierens einen ungleich größeren Auszählaufwand. So konnten z.B. bei der Stadtratswahl 2014 in München die Wähler bis zu 80(!) Stimmen an 932 Kandidaten vergeben, ggf. auch parteiübergreifend. Der Stimmzettel hatte die imponierende Größe von 140 x 60 cm, vgl. die Abbildung unter: [http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/60/München\\_Stimmzettel\\_Stadtrat\\_2014.jpg](http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/6/60/München_Stimmzettel_Stadtrat_2014.jpg)

Zu beachten ist, dass im obigen Beispielszenario schon **ausnahmslos alle Ersatzstimmen ausgezählt** worden sind, unabhängig davon, ob sie tatsächlich zum Tragen kommen oder nicht. Dies dient nicht zuletzt auch der Transparenz und der Sicherheit. Hingegen ist der Landeswahlleiter in seinem Papier davon ausgegangen, dass unter Umständen nur die am Ende tatsächlich wirksam werdenden Ersatzstimmen ausgezählt werden müssten (Seite 9, Punkt 2). (Martin Fehndrich von [wahlrecht.de](http://wahlrecht.de) hat in

Umdruck 18/5574, Seite 7 ein ähnliches Verfahren vorgeschlagen, wobei hier jedoch dem Landeswahlleiter freigestellt ist, vor Beginn oder während der Auszählung bekanntzugeben, welche Parteien mit ausreichender demographischer Sicherheit die Sperrklausel übersprungen haben, so dass deren Ersatzstimmen nicht ausgezählt werden müssten). Auf diese Weise würde man zwar den Zeitaufwand im engeren Sinne leicht reduzieren können; der Zeitaufwand im weiteren Sinne steigt jedoch dramatisch an, weil erst das Ergebnis der Haupt-Zweitstimmenauszählung abgewartet werden müsste, damit man mit der Auszählung der Ersatz-Zweitstimmen fortfahren kann. Diese Wartezeit ist überflüssig. Wenn bei Anwendung des oben beschriebenen Verfahrens alle Kombinationen von Haupt- und Ersatzstimmen schon im Wahllokal vollständig ausgezählt worden sind, können die Wahlvorstände nach getaner Arbeit nach Hause gehen und alles Weitere getrost dem Computer überlassen. Denn sobald alle Hauptstimmen-Ergebnisse vorliegen und klar ist, welche Parteien die 5%-Hürde übersprungen haben, bedarf es nur noch eines einfachen **Algorithmus**, um die Stimmenübertragungen anhand der aus den Wahllokalen eingespeisten Ersatzstimmen-Ergebnisse vorzunehmen.

Ob aufgrund der leicht erhöhten Auszählungsdauer **das Landeswahlergebnis noch am Wahlabend** vorliegt, ist nicht entscheidend. Dieser Aspekt, der vor allem der Bequemlichkeit der Fernsehkonsumenten oder der Bedürfnisse der Zeitungsverlage geschuldet ist, sollte nicht die Beurteilung der Qualität eines Wahlsystems beeinflussen. Dennoch dürfte nach bisherigen Einschätzungen die Erreichung des Zieles auch im neuen System noch möglich sein, sofern nicht allzu ungünstige Umstände zusammenreffen - so wie es umgekehrt im derzeitigen System durchaus möglich ist, dass das vorläufige amtliche Endergebnis erst weit nach Mitternacht feststeht (so z.B. bei der Landtagswahl 2013 in Hessen, wo erst um 2:31 Uhr klar war, dass die FDP wieder im Landtag vertreten ist).

Die Befürchtung schließlich, dass Änderungen am Wahlsystem zu einer erhöhten **Anzahl an ungültigen Stimmen** führen, mag zwar im Allgemeinen nicht unplausibel sein - bei der Einführung der Ersatzstimme ist diese Furcht aber am allerwenigsten begründet. Denn die Ersatzstimme kann in Form eines "gleitenden Übergangs" eingeführt werden; es ist nicht zwingend erforderlich, dass alle Wähler gleich von Anfang an das neue Wahlsystem kennen und ihre Stimme nach dessen Regeln abgeben. Diese **hundertprozentige Abwärtskompatibilität** übersieht der Landeswahlleiter bei seinen Ausführungen. Tatsächlich ist es so: Wer die Option der Ersatzstimme nutzt, hat das neue System verstanden. Wer das neue System hingegen nicht verstanden hat (oder für wen das neue System gar nicht relevant ist), der wählt eben nach dem bisher gewohnten System und hat damit eine vollgültige Stimme abgegeben. Der schlimmstmögliche Fall würde eintreten, wenn kein einziger Wähler das neue System nutzen würde - dann wären die Ergebnisse exakt dieselben wie im jetzigen System; hinter diesen Zustand können sie niemals zurückfallen. Die Zahl der ungültigen Haupt-Zweitstimmen wird sich deshalb auch in einem Ersatzstimmensystem nicht nennenswert erhöhen (höchstens wenn im Einzelfall nicht klar genug erkennbar ist, welches die Hauptstimme und welches die Ersatzstimme sein soll). Hingegen könnte es zu einer gewissen Anzahl ungültiger Ersatzstimmen kommen, wobei dann jedoch nur die Ersatzstimmen selbst und nicht die Stimmzettel als Ganzes ungültig erklärt werden müssten.

  
Dr. Björn Benken

# ARBEITSGEMEINSCHAFT DER KOMMUNALEN LANDESVERBÄNDE



(federführend 2016)



Städtetag Schleswig-Holstein • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Barbara Ostmeier  
Die Vorsitzende  
Postfach 7121  
24171 Kiel

Telefon: 0431 570050-30  
Telefax: 0431 570050-35  
eMail: [info@staedteverband-sh.de](mailto:info@staedteverband-sh.de)

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/5616

per Mail an: [innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:innenausschuss@landtag.ltsh.de)

Unser Zeichen: 12.12.00 ze ma / Ki-BI  
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 09. Februar 2016

## **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften**

Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW - Drucksache 18/3537 Änderungsantrag der Fraktion der CDU - Drucksache 18/3587

## **Die Privatsphäre von Bewerberinnen und Bewerbern für Kommunal- und Landtagswahlen schützen**

Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN - Drucksache 18/3588 - selbstständig -

## **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein und des Landesverfassungsgerichtsgesetzes**

Gesetzentwurf der Fraktionen von SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der Abgeordneten des SSW - Drucksache 18/3539

## **Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Bürgerentscheiden in Angelegenheiten der Ämter**

Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN - Drucksache 18/3559

## **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften**

Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN - Umdruck 18/5342

Sehr geehrte Frau Ostmeier, sehr geehrte Damen und Herren,

zu oben genannten Gesetzentwürfen nehmen wir als Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände Schleswig-Holstein wie folgt Stellung:

### **I. Anmerkungen im Allgemeinen**

Aus Sicht der kommunalen Wahlbehörden hat sich das Wahlrecht insgesamt in der Praxis bewährt. Es gibt aus unserer Sicht keine entscheidenden Änderungs- und Korrekturvorschläge aus

Städteverband Schleswig-Holstein  
Tel.: 0431 570050-30  
Fax: 0431 570050-35  
eMail: [info@staedteverband-sh.de](mailto:info@staedteverband-sh.de)  
<http://www.staedteverband-sh.de>

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag  
Tel.: 0431 570050-10  
Fax: 0431 570050-20  
eMail: [info@sh-landkreistag.de](mailto:info@sh-landkreistag.de)  
<http://www.sh-landkreistag.de>

Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag  
Tel.: 0431 570050-50  
Fax: 0431 570050-54  
eMail: [info@shgt.de](mailto:info@shgt.de)  
<http://www.shgt.de>

der Anwenderpraxis, die erforderlich sind. Die vorgeschlagenen Änderungen sind zu einem großen Teil politisch motiviert und obliegen allein der Entscheidung des Landtags. Insgesamt sollte bei den Änderungen eine Harmonisierung aller gesetzlichen Vorgaben und Verfahrensabläufe - insbesondere im Hinblick auf die Fristen - vorgenommen werden, um den Wählern die Wahlvorbereitung und die Wahl als solche zu erleichtern. Ebenso sollte den Wahlbehörden und Wahlvorständen die Durchführung der Wahlen erleichtert werden.

Eine Reihe von Anlagen zu den Wahlordnungen bedarf aus unserer Sicht einer Überarbeitung (z.B. die Wahlniederschrift). Dies sollte nach unserer Auffassung mit Bedacht und im Hinblick auf Vereinfachung, Übersichtlichkeit und Praxisbedarf in Zusammenarbeit mit dem Innenministerium und den kommunalen Praktikern erfolgen. Dazu gehört beispielsweise auch die Frage, ob Wahlbenachrichtigungskarten durch Wahlbriefe ersetzt werden sollten, da sie kaum lesbar sind und aufgrund des hohen Aufwands für die Druckereien auch kostenintensiver.

Abschließend weisen wir ausdrücklich darauf hin, dass eine Vielzahl von Vorschlägen für die Kommunen nur mit einem deutlich erhöhten Aufwand an Personal, Finanzen und Organisation umzusetzen sind. Wir machen ausdrücklich Konnexität geltend und erwarten eine plausible und nachvollziehbare Kostenschätzung im Gesetzgebungsverfahren.

## **II. Zu den Einzelvorschriften**

Aus Gründen der Übersichtlichkeit haben wir die nachfolgenden Anmerkungen zu allen vorliegenden Gesetzesvorschlägen nach Gesetzen und Paragraphen einheitlich sortiert.

### **1. Änderung des Landeswahlgesetzes (LWahlG)**

#### **a. Drs. 18/3537 Artikel 1, Nummern 1 und 11 zu Inhaltsverzeichnis sowie § 21**

Der Vorschlag wird von uns ausdrücklich unterstützt. Da die Gemeindewahlbehörden in der Praxis ohnehin nicht in der Lage waren, die Hinderungsgründe im Einzelnen zu überprüfen, ist die aktuelle Regelung ohne praktischen Nutzen.

#### **b. Änderungsantrag Fraktion der PIRATEN LT-Umdruck 18/5342 zu § 1 Abs. 2 (Ersatzstimme)**

Aus kommunaler Sicht sollten Änderungen der Vorschriften vor allem dem Sinn und Zweck der Wahlvereinfachung dienen. Für die kommunalen Wahlbehörden und ehrenamtlichen Wahlvorstände würde die Einführung einer Ersatzstimme zu deutlich höherem Aufwand in der Vorbereitung und der Auszählung führen. Die Ersatzstimme ist auch systematisch durch eine mögliche Ergänzung des Stimmzettels unpassend und führt aus unserer Sicht eher zur Verwirrung des Wählers. Wir gehen davon aus, dass die Änderung zu einer deutlich höheren Anzahl von ungültigen Stimmen und mehr Wahlanfechtungen führt. Wir teilen auch die Auffassung des Wissenschaftlichen Dienstes im Landtag, dass verfassungsrechtliche Fragen bis hin zur Änderung des Grundgesetzes zu klären sind. Die Unmittelbarkeit der Wahl und die Bedingungsfeindlichkeit der Stimmenabgabe scheinen aus unserer Sicht durch die Einführung der Ersatzstimme verletzt.

#### **c. Änderungsantrag Fraktion der PIRATEN LT-Umdruck 18/5342 zu § 3, neuer Abs. 1 a**

In Ergänzung zu den Anmerkungen zu Ziffer 1 b wird der Änderungsvorschlag abgelehnt. Die Einführung einer Ersatzstimme ist systemfremd.

**d. Änderungsantrag der Fraktion der CDU Drs. 18/ 3587 zu § 3 Abs. 3**

Die Änderung ist eine politische Entscheidung. Sie würde die vorhergehende Rechtslage wiederherstellen.

**e. Drs. 18/3537 Artikel 1, Nummer 2 zu § 5 Abs. 1**

Der Vorschlag wird abgelehnt.

Die Änderung hätte zur Folge, dass gemäß § 10 Abs. 1 LWahlO der 42. Tag vor der Wahl der Stichtag für die Aufstellung der Wählerverzeichnisse ist. Somit fiel der Tag, an dem die persönlichen Voraussetzungen für das Wahlrecht verwirklicht sein müssen, mit dem Stichtag für die Aufstellung des Wählerverzeichnisses zusammen.

Die Vorschrift in der vorgeschlagenen Fassung würde auf Seiten der Meldebehörden zu einem nicht vertretbaren Arbeitsdruck führen, da alle Meldungen, die sich auf die Zeit bis zum 42. Tag vor der Wahl (6 Wochen) beziehen, idealerweise am selben Tag verarbeitet sein müssten, um zu vermeiden, dass gehäuft Wahlscheinanträge zu bearbeiten wären. Dieser Vorschlag führt zu erheblichen Arbeitsverdichtungen bzw. wäre in einigen Fällen schlicht nicht umsetzbar.

Darüber hinaus darf bezweifelt werden, dass ein verbleibender Zeitraum von 6 Wochen für eine Vorbereitung auf eine Wahlentscheidung wirklich ausreichend ist, um sich mit Themen von landespolitischer Bedeutung vertraut zu machen. Der Hinweis, dass bei den Kommunalwahlen ebenfalls nur eine Frist von 6 Wochen gelten würde, ist insoweit nicht relevant, als dass es bei den Kommunalwahlen um die Themen der örtlichen Gemeinschaft geht, zu denen die Wahlberechtigten sofort nach einem Umzug einen unmittelbaren Bezug haben dürften.

Auch die Erfahrungen auf Bundesebene zur Verkürzung entsprechender Fristen zeigen auf, dass die Zeit zu knapp und nicht praktikabel ist. Ergänzend weisen wir darauf hin, dass die Meldefrist nach dem Landesmeldegesetz zwei Wochen beträgt, so dass durch diese Frist der o.g. Zeitrahmen noch verkürzt wird. Dadurch könnte die rechtzeitige Zustellung der Wahlunterlagen gefährdet sein. Wir befürchten auch hier die erhöhte Gefahr der Wahlanfechtungen.

**f. Drs. 18/3537 Artikel 1, Nummer 2 zu § 5 Abs. 3**

Die Änderung ist aus unserer Sicht unproblematisch.

**g. Drs. 18/3537 Artikel 1, Nummer 3 zu § 7**

Der Vorschlag wird abgelehnt.

Es ist aus unserer Sicht nicht erkennbar, wie die veränderte Regelung dazu führen soll, dass behinderte Menschen vermehrt von ihrem Stimmrecht Gebrauch machen würden, da es zu bedenken gilt, dass der von der Begünstigung betroffene Personenkreis bei der Stimmabgabe vielfach auf die Hilfe eines Mitgliedes des Wahlvorstandes angewiesen sein wird. Eine solche Hilfeleistung ist nach § 45 Abs. 1 Satz 1 LWahlO jedoch nur zulässig bei Wählern, die nicht lesen können oder die wegen einer körperlichen Behinderung in der Stimmabgabe gehindert sind. Der begünstigte Personenkreis wird in aller Regel aber nicht zu den Analphabeten oder den körperlich behinderten Menschen gehören, sondern vielmehr an einer psychischen Störung leiden. Vor diesem Hintergrund erschließt sich nicht, welchen Vorteil der begünstigte Personenkreis in der Praxis durch die Streichung der bisherigen Nr. 2 erlangt.

Wir weisen der Vollständigkeit halber darauf hin, dass die Personen nach dieser Änderung aber weiter gewählt werden dürften. Fraglich ist, ob dies gewollt ist. Wir sehen auch die Gefahr, dass das Missbrauchsrisiko deutlich erhöht wird.

**h. Drs. 18/3537 Artikel 1, Nummer 4 zu § 8**

Der Vorschlag wird abgelehnt.

Die Regelung steht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der ebenfalls abgelehnten Regelung zu § 5.

**i. Drs. 18/3537 Artikel 1 Nummer 5 zu § 10 Abs. 1**

Die Regelung wird ausdrücklich unterstützt. Sie entspricht den langjährigen Forderungen der Praxis vor Ort.

**j. Drs. 18/3537 Artikel 1 Nummer 6 zu § 11 Abs. 1**

Der Vorschlag wird begrüßt.

Ergänzend dazu weisen wir darauf hin, dass im Rahmen einer von uns unterstützten Harmonisierung der Wahlrechtsvorschriften die Benennungs- und Berufungsregeln und Erfordernisse der Bekanntmachung (vgl. § 14) hier und für das Kommunal-, Bundes- und Europawahlrecht (vgl. § 12 GKWG, § 2 GKWO) vereinheitlicht werden sollte. Bisher wird im Kommunalwahlrecht vereinfacht bekannt gemacht, im Landeswahlrecht öffentlich.

**k. Drs. 18/3537 Artikel 1 Nummer 7 zu § 12 Abs. 1 Satz 1**

Die Änderung ist unproblematisch, da eine Harmonisierung des Wahlrechts zu begrüßen ist.

**l. Drs. 18/3537 Artikel 1 Nummer 8 zu § 14 Abs. 2**

Die sprachliche Wortangleichung wird begrüßt. Ergänzend siehe Anmerkungen zu Ziffer 1 j.

**m. Drs. 18/3537 Artikel 1 Nummer 9 zu § 16 Abs. 3**

Der Vorschlag wird begrüßt.

**n. Drs. 18/3537 Artikel 1 Nummer 10 zu § 18 Abs. 3 und 4, Nummer 12 zu § 22 und Nummer 20 zu § 41**

Die Regelungen werden ausdrücklich unterstützt. Sie entsprechen den langjährigen Forderungen der Praxis vor Ort und führen zu sprachlichen Glättungen.

Die in § 18 Abs. 3 und 4 vorgesehene Möglichkeit der Gemeindewahlbehörden, Briefwahlvorstände zu bilden, wird grundsätzlich begrüßt. Zwar würde in dem Fall die Rekrutierung zusätzlicher Wahlhelfer erforderlich werden, jedoch ist damit in der Regel auch eine Entlastung der übrigen Wahlvorstände möglich. Auf die damit einhergehenden Unterschiede bei den Ergebnissen der Urnen- und Briefwahl wurde im Gesetzentwurf bereits hingewiesen.

**o. Drs. 18/3537 Artikel 1 Nummer 11 zu § 21**

Die Regelung wird ausdrücklich unterstützt. Da die Gemeindewahlbehörden in der Praxis ohnehin nicht in der Lage waren, die Hinderungsgründe im Einzelnen zu überprüfen, ist die aktuelle Regelung ohne praktischen Nutzen. Das Landeswahlgesetz wird an dieser Stelle an das Europawahl-, Bundestagswahl- und Kommunalwahlrecht angeglichen. Es ist zudem denkbar, dass diese Änderung einen Beitrag zur Erhöhung der Wahlbeteiligung leistet.

Der Satz 2 der geltenden Regelung sollte zur Klarheit im Gesetz verbleiben, auch wenn eine Regelung in der LWahlO enthalten ist.

**p. Drs. 18/3537 Artikel 1 Nummer 13 zu § 23 Abs. 1 und 8**

Der Vorschlag zu Absatz 1 wird begrüßt.

Der Vorschlag zu Absatz 8 wird aus den oben dargelegten Gründen zu § 5 abgelehnt. Aus unserer Sicht sind alle Fristverkürzungen problematisch.

**q. Drs. 18/3537 Artikel 1 Nummern 14, 15, 16 zu §§ 24, 25, 31**

Zu den Vorschlägen werden keine Änderungen vorgetragen.

**r. Drs. 18/3537 Artikel 1 Nummer 17 zu § 35**

Der Vorschlag wird aus den oben dargelegten Gründen zu § 5 abgelehnt.

**s. Drs. 18/3537 Artikel 1 Nummer 18 zu § 36**

Durch die Verwendung des Wortes „soll“ wird eine faktische Pflicht zur Verwendung dokumentenechter Schreibgeräte eingeführt. Mit einem in der Zielrichtung vergleichbaren „Entwurf eines Gesetzes zur Bereitstellung dokumentenechter Stifte in Wahlzellen“ (Drucksache 18/2622 vom 14.01.2015) hatte die Fraktion der PIRATEN bereits einen ähnlichen Vorstoß gemacht. In der im Rahmen der Anhörung durch den Innen- und Rechtsausschuss dazu abgegebenen Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände haben wir uns kritisch zu einer derartigen Regelung geäußert. Denn der Gesetzentwurf suggeriert in diesem Punkt, dass es in der Vergangenheit regelmäßig zu Verunsicherungen oder Beschwerden von Wählerinnen und Wählern gekommen sei. Dies haben jedoch die von uns befragten Kommunen nicht bestätigen können. Zudem stellt unserer Bewertung nach die Aussage, dass der Anschein einer nachträglichen Manipulation ausgeschlossen werden solle, die ehrenamtlichen Wahlvorstände ein Stück weit unter Generalverdacht. Zudem ist der Ablauf der Auszählung hinreichend gesetzlich konkretisiert und geregelt. Insbesondere haben sich die Wahlvorstände gegenseitig zu beaufsichtigen, das Öffentlichkeitsprinzip muss bei der Wahlhandlung und der Ermittlung und Feststellung der Wahlergebnisse gewahrt werden. Nach § 58 Nr. 10 LWahlG (bzw. § 59 GKWG) hat das Innenministerium zudem die Möglichkeit, Regelungen über die Einrichtung und Bekanntmachung der Wahlräume zu treffen. Bereits jetzt ist es Wählerinnen und Wählern schließlich möglich, selbst dokumentenechte Stifte mitzubringen. Aus den genannten Gründen sehen wir keinen Bedarf für eine derartige Regelung.

Es sollte ferner auch in die Abwägung einbezogen werden, dass der Auslöser für die Neufassung – der Bleistift – in der Praxis deshalb regelmäßig zur Anwendung kommt, weil er das einzige Schreibgerät darstellt, das bei jeder Temperatur schreibfähig ist und auch, was nicht selten vorkommt, auf fettverschmierten Stimmzetteln eine eindeutige Kennzeichnung ermöglicht.

**t. Änderungsantrag der Fraktion PIRATEN LT-Umdruck 18/5342 zu §§ 39 und 40**

Die Änderungsvorschläge werden aus den oben dargelegten Gründen zu §§ 1 und 3 abgelehnt.

**u. Drs. 18/3537 Artikel 1 Nummer 19 zu § 40 Absatz 2**

Die Angleichungen des Sprachgebrauchs werden ausdrücklich begrüßt. Die einheitliche Verwendung der beiden Begriffe „Wahlbrief“ und „Stimmzettelumschlag“ führt zu Vereinfachungen und zur Klarheit. Der Begriff Wahlbriefumschlag sollte entfallen.

**v. Drs. 18/3537 Artikel 1 Nummer 21 zu § 44**

Der Vorschlag wird begrüßt.

**w. Drs. 18/3537 Artikel 1 Nummer 22 zu § 58 S. 2 Nummer 8**

Es erschließt sich uns nicht, welchem Ziel diese Maßnahme dienen soll. Die Begründung, dass den Wählern, die nicht lesen können bzw. stark sehbehindert sind, das Auffinden des von ihnen präferierten Wahlvorschlages auf dem Stimmzettel und dessen Kennzeichnung erleichtert werden soll, überzeugt jedenfalls nicht vollständig.

Es kann daher nur gemutmaßt werden, dass ein wie auch immer gearteter Wiedererkennungseffekt erwartet wird. Wir befürchten jedoch, dass die Wahlentscheidung der Wähler durch ein derartiges „Merchandising“ zugunsten der Parteien und Bewerber als Wahlbeeinflussung eingestuft werden kann. Da die Wahlbehörden die Stimmzettel als amtliche Dokumente verwenden, sehen wir hier die Gefahr der Wahlbeeinflussung und eine Verletzung des staatlichen Neutralitätsgebots.

Aus unserer Sicht ist auch zu befürchten, dass in der Praxis nicht alle Parteien einheitlichen Größen und Dateivorlagen liefern. Dies würde bei dem verfolgten Ziel einer Harmonisierung der Wahlvorschriften von Land und Kommunen auch Veränderungen bei den Kommunalwahl-Stimmzetteln bedeuten. Wir gehen auch von einer hohen Fehleranfälligkeit des Vorschlags aus, der vor allem den zeitlichen Druck auf die Wahlbehörden und Druckereien deutlich erhöht, da aufgrund der Zahl der erforderlichen Stimmzettel ggfls. zwei Arbeitsgänge erforderlich sind.

Abschließend machen wir an dieser Stelle ausdrücklich Konnexität gelten. Die Herstellung der Stimmzettel, ggfl. erhöhte Portokosten durch größere Stimmzettel oder ein Vorabversand von Wahlinformationen wie bei den letzten Landtagswahlen in Bremen führen zu einem deutlich erhöhten Aufwand für die Wahlbehörden in den Abstimmungen und Wahlvorbereitungen und damit zu deutlich höheren Kosten. Diese Mehrkosten können wir derzeit nicht abschließend beziffern.

Wir können aber an dieser Stelle schon mitteilen, dass für Porto 0,28 ct. pro Brief und für die ehemalige Infopost für normale Umschläge bis 20 g zu berechnen sind, bis 50 g sind 35 ct. fällig. Bis 50 g in DIN A5 Umschlägen wären 45 ct. fällig. Dies ist dann für alle Wahlberechtigten zu multiplizieren. Weitaus bedeutsamer sind die erforderlichen Mehrkosten für Personal. Wird beispielsweise die Briefwahlmöglichkeit eine Woche verlängert, dann sind etwa in der LH Kiel 12- 14 Beschäftigte erforderlich. Dies bedeutet reine Personalkosten von 29.750 € (bei 14 Beschäftigten, 5 Arbeitstagen, 8,5 Stunden pro Tagen und 50 € pro Stunde bei Laufbahngruppe 1, 2. Einstiegsamt nach Erlass des Ministeriums für Inneres und Bundesangelegenheiten zur Gebührenbemessung nach Zeitaufwand vom 01.10.2014).

Da es aus unserer Sicht um eine gerechte Lastenverteilung und um eine ausreichende Aufgabenfinanzierung des Landes für die Kommunen gehen muss, fordern wir an dieser Stelle, dass in Schleswig-Holstein eine eigenständige Regelung für eine Kostenerstattung an die Gemeinden und Kreise aufgenommen wird. Eine entsprechende Regelung gibt es in allen anderen Flächenbundesländern.

Die Regelung in Nordrhein-Westfalen beispielsweise sieht wie folgt aus:

*Wahlkosten § 40 LWahlG*

*(1) Das Land erstattet den Gemeinden und den Kreiswahlleitern die Kosten der Landtagswahl. Die Kosten der Gemeinden werden nach festen und nach Gemeindegrößen abgestuften Sätzen erstattet, die vom Innenminister festgesetzt werden.*

Für Baden-Württemberg lautet sie:

*§ 56 Wahlkosten LWG*

*(1) Die Kosten der Landtagswahlen trägt das Land. Es erstattet den Landkreisen und Gemeinden die durch die Vorbereitung und Durchführung der Wahlen einschließlich der Übermittlung des Wahlergebnisses entstandenen notwendigen Kosten unter Ausschluss der laufenden Ausgaben persönlicher und sachlicher Art. Für die Inanspruchnahme von Räumen in Anstalten und Gebäuden der Landkreise und Gemeinden wird keine Vergütung gewährt.*

*(2) Art und Höhe des Kostenersatzes bestimmt das Innenministerium im Einvernehmen mit dem Finanz- und Wirtschaftsministerium.*

**x. Drs. 18/3537 Artikel 1 Nummer 22 zu § 58 S. 2 Nummer 10**

Die sprachliche Vereinheitlichung wird begrüßt.

**y. Drs. 18/3537 Artikel 1 Nummer 22 zu § 58 S. 2 Nummer 19**

Mit der Einfügung einer neuen Nummer 19 soll ausweislich der Begründung die Möglichkeit eröffnet werden, die in den Anlagen zur LWahlO festgelegten Muster der einzelnen Wahlunterlagen zur Durchsetzung der Barrierefreiheit auch in „Leichter Sprache“ darzustellen. Dieses betrifft die Wahlbenachrichtigung, den Wahlscheinantrag (Anlage 1 LWahlO), den Wahlschein (Anlage 4 LWahlO), das Merkblatt für die Briefwahl (Anlage 5 LWahlO), den Stimmzettelumschlag für die Briefwahl (Anlage 19 LWahlO), den Wahlbriefumschlag (Anlage 20 LWahlO) sowie die Bekanntmachung über das Recht auf Einsicht in das Wählerverzeichnis und die Erteilung von Wahlscheinen (Anlage 2 LWahlO) und die Wahlbekanntmachung (Anlage 21 LWahlO). Der Abdruck einer Übersetzung der wichtigsten Informationen zur Wahl in den wichtigsten Migrantensprachen soll darüber hinaus den zur Landtagswahl wahlberechtigten Personen, die über keine hinreichenden Deutschkenntnisse verfügen, die Teilnahme an der Wahl erleichtern.

Aus unserer Sicht ist auf Folgendes hinzuweisen:

Anzustreben ist eine generelle Überarbeitung aller Anlagen der LWahlO. Als nicht zielführend sind Regelungen anzusehen, die unterschiedliche Varianten der Anlagen und der Muster beinhalten. Entweder die Muster werden generell in Richtung „Leichte Sprache“ überarbeitet oder aber eine solche Überarbeitung unterbleibt. Ein Nebeneinander von alten Mustern, die ohne jede Frage eine Sprache verwenden, die dem durchschnittlichen Wähler nur ungenügend die notwendigen Informationen übermittelt, sowie neuen Mustern in „Leichter Sprache“ ist nicht praktikabel. Bei einem solchen Nebeneinander hätte die Gemeindegewahlbehörde für jeden einzelnen Wähler zu entscheiden, auf Basis welchen Musters er beispielsweise seine Wahlbenachrichtigung erhält. Davon abgesehen, dass dies zeitlich nicht zu schaffen wäre, dürften interessante Diskussionen mit Wahlberechtigten entstehen, die eine Wahlbenachrichtigung in „Leichter Sprache“ erhalten haben, obwohl sie sich selbst für durchaus befähigt halten, auch eine Wahlbenachrichtigung nach dem alten Muster zu verstehen.

Vor diesem Hintergrund sprechen wir uns dafür aus, die amtlichen Muster generell so abzufassen, dass Missverständnisse weitestgehend ausgeschlossen werden und auf Alternativen in „Leichter Sprache“ zu verzichten.

Im Hinblick auf die Zurverfügungstellung der wichtigsten Informationen zur Wahl auch in anderen Sprachen wird darauf hingewiesen, dass die konkrete Ausgestaltung nicht darin bestehen kann, den Wählern diese Informationen von Amts wegen durch die Gemeindevahlbehörde zum Beispiel zusammen mit der Wahlbenachrichtigung zu übersenden. Im Melderegister finden sich keine Hinweise darauf, welche Sprachen ein Wähler im Einzelfall tatsächlich spricht. Die Staatsangehörigkeit ist als solches jedenfalls kein geeignetes Kriterium. Die Übersendung von allen Informationen an alle Wähler und in allen Sprachen, in welche die amtlichen Muster übersetzt wurden, wäre dagegen mit einem Aufwand verbunden, den die Gemeindevahlbehörden nicht leisten können und der erhebliche Kosten verursachen würde, die in keiner vernünftigen Relation zum beabsichtigten Nutzen stehen.

Sofern die Regelung darauf hinausläuft, dass die Wähler die Informationen quasi als „Holschuld“ in der von ihnen bevorzugten Sprache bei der Gemeindevahlbehörde abfordern können (zum Beispiel in Form von Flyern oder durch Informationen auf der Website des Rechtsträgers der Gemeindevahlbehörde), werden keine Einwände erhoben.

Darüber hinaus hinterfragen wir generell die Sinnhaftigkeit des Vorschlags. Wahlberechtigt zu Landtagswahlen sind Deutsche im Sinne des Artikels 116 GG (vgl. § 5). EU-Bürger sind zu Landtagswahlen nicht wahlberechtigt. Es ist nicht vorstellbar, dass die Wahlberechtigten nicht oder nur unzureichend in der Lage sind, ihr Wahlrecht auszuüben, weil sie nicht über die erforderlichen Kenntnisse der deutschen Sprache verfügen. Sie könnten dann auch nicht die notwendigen Informationen über Bewerber und Parteien haben, die für die Bildung der Wahlentscheidung notwendig sind. Auch diese Informationen sind in deutscher Sprache verfasst. Wir gehen im Übrigen davon aus, dass eine entsprechende Regelung an dieser Stelle unzählige Folgeänderungen nach sich ziehen wird.

Abschließend machen wir auch in diesem Punkt ausdrücklich den Einwand der Konnexität geltend. Eine detaillierte Kostenschätzung ist uns aufgrund der Kürze der Anhörungsfrist nicht möglich. Hier sind umfangreiche Kostenschätzungen erforderlich.

## **2. Änderung der Landeswahlordnung - LWahlO**

### **a. Änderungsvorschlag der Fraktion Piraten LT-Drs. 3588 zu §§ 23, 28, 31**

Der Änderungsantrag verfolgt den Schutz der Privatsphäre von Bewerbern für Kommunal- und Landtagswahlen. Zur Begründung verweist der Antrag auf eine entsprechende Entschließung des Berliner Abgeordnetenhauses. Es ist zu bezweifeln, dass die dortigen Erwägungsgründe auch im Flächenland Schleswig-Holstein die Überlegung rechtfertigen, im Rahmen der Kandidatenveröffentlichung anstelle der Wohnanschrift zwingend eine Erreichbarkeitsanschrift zu verwenden. Denn nicht jeder Bewerber wird einer Partei angehören, die ihrerseits wiederum über eine Geschäftsstelle im Orts- oder Kreisgebiet verfügt. Der Verwaltungssitz der jeweiligen Gebietskörperschaft dürfte als Erreichbarkeitsanschrift ebenfalls ungeeignet sein.

Die Regelung ist im Hinblick auf die Idee der Wahlerleichterung und Förderung der Wahlbeteiligung auch nicht nachvollziehbar. Eine eindeutige Zuordnung der Vorschläge wird durch die unterschiedlichen Angaben zu Anschrift und Erreichbarkeitsanschrift erschwert.

Im Fall der Änderung der Vorschrift müsste das Muster in Anlage 6 zur LWahlO um die Erreichbarkeitsanschrift ergänzt werden, damit im weiteren Verfahren mit dieser gearbeitet werden kann.

Die Stimmzettel werden deutlich größer und umfangreicher.

Auch bei diesem Vorschlag ist nach unserer Auffassung Konnexität zu beachten (s.o.).

Diese Anmerkungen gelten im gleichen Maße für die GKWO.

### **b. zu § 33**

Ergänzend zu den vorgeschlagenen Änderungen des § 40 LWahlG zu den Begriffsänderungen bei Stimmzetteln und Stimmzettelumschläge sind Folgeänderungen im Sinne einer einheitlichen Bezeichnung erforderlich.

## **3. Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes - GKWG**

An dieser Stelle weisen wir ausdrücklich darauf hin, dass nach Änderung des GKWG die Vordrucke dringend zu vereinfachen und zu überarbeiten sind.

### **a. Drs. 18/3537 Artikel 2 Nummer 1 zu § 4**

Wir verweisen auf unsere Anmerkung zu § 7 LWahlG (Ziffer 1 g). Der Vorschlag wird abgelehnt.

### **b. Änderungsvorschlag der Fraktion der CDU LT-Drs. 3587 zu Artikel 2 Nummer 2 a zu § 10 Abs. 1 S. 1**

Der Vorschlag wird von uns ausdrücklich unterstützt. Die Handlungsfähigkeit unserer kommunalen Vertretungskörperschaften ist ein so hohes Gut, das die Verankerung einer Sperrklausel im GKWG rechtfertigt. Erfahrungen haben gezeigt, dass sich Beratungs- und Entscheidungsfindungsprozesse zum Teil erheblich verzögern und wichtige kommunale Entscheidungen in kleinteilig besetzten Vertretungskörperschaften zum Teil nicht mehr getroffen werden können. Dabei ist die Handlungsfähigkeit gerade auf kommunaler Ebene angesichts eines steten Aufgabenzuwachses und einer vielerorts zu beobachtenden Dichte von Sitzungen und zu treffenden Entscheidungen unabdingbar. Neben wichtigen administrativen Entscheidungen sind gerade derzeit eine Vielzahl von Bauplanungsprozessen zu begleiten, die vor allem eine zügige und nachhaltige Unterbringung und Integration von Flüchtlingen sicherstellen sollen. Darüber hinaus sind zum Teil weitreichende Entscheidungen zu treffen, um wichtige Infrastruktureinrichtungen der Daseinsvorsorge und damit die Gemeinden insgesamt zukunfts- und handlungsfähig zu gestalten. Umso erstaunlicher ist es, dass die Sperrklausel auf Bundes- und Landesebene mit aller Selbstverständlichkeit gilt, während die Handlungsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften bei all ihren wichtigen Entscheidungen beeinträchtigt bleibt, was insbesondere für das Ehrenamt eine zusätzliche Belastung darstellt.

Auch in Kenntnis der verfassungsrechtlichen Bedenken ist die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Landesverbände der Auffassung, dass die vorgeschlagene 2,5 %-Hürde langfristig nicht ausreicht.

In den allermeisten Fällen dürfte die (Wieder-)Einführung einer Sperrklausel von 2,5 % keine gravierenden Auswirkungen auf die Zusammensetzung der Vertretungen haben, da diese -grob gerechnet- erst ab Vertretungen mit einer Sitzzahl von mindestens 40 (nach derzeitigem Recht also nur in kreisfreien Städten und Kreisen) regulierende Wirkung entfaltet. In allen anderen Ge-

meinden müssten -wiederum grob gerechnet- ohnehin mehr als 2,5 % der Stimmen für einen Sitz in der Vertretung erreicht werden (bei einer Gemeinde mit 2.000 Einwohnern und daher 13 Sitzen z. B. über 7 %). Auch eine 4%-Sperrklausel würde -grob gerechnet- erst ab 25-köpfigen Vertretungen Wirkung entfalten, also bei Gemeinden mit mehr als 15.000 Einwohnern. Insofern kann die jedenfalls mit dem Fehlen einer Sperrklausel begründete Befürchtung einer „Zersplitterung“ und einer hiermit einhergehenden Handlungsunfähigkeit kommunaler Vertretungen nicht uneingeschränkt geteilt werden.

Unseres Erachtens sollte die Sperrklausel bei mindestens 4 % der abgegebenen Stimmen liegen.

**c. Drs. 18/3537 und Änderungsvorschlag der Fraktion der CDU LT-Drs. 3587 sowie Änderungsvorschlag der Fraktion der Piraten Umdruck 18/5342 zu Artikel 2 Nummer 2 b zu § 10 Abs.2 S. 2**

Sowohl die in Drs. 18/3537 vorgesehene Änderung (Anhebung des ersten Divisors auf 0,7) als auch die im Änderungsantrag der CDU-Fraktion vorgesehene Änderung haben nach unserer Auffassung gemein, dass sie sich an das Höchstzahlverfahren nach D'Hondt annähern bzw. dieses berücksichtigen. Die Beurteilung der Frage, ob und inwieweit die vorgeschlagenen Änderungen angezeigt sind, überlassen wir der Bewertung durch die Fraktionen.

Es wird jedoch für die Kommunen zu beachten sein, dass, eine Änderung so rechtzeitig zu beschließen und zu verkünden wäre, dass die Anbieter von Software ausreichend Zeit haben, ihre Produkte anzupassen.

**d. Drs. 18/3537 Artikel 2 Nummer 2 b zu § 10 Abs. 5**

Mit der Neufassung des § 10 Abs. 5 GKWG ist vorgesehen, eine sog. Mehrheitssicherungsklausel einzuführen, um die Regelungen zum Verhältnisausgleich zu ergänzen. Dies erachten wir als sinnvoll, da es zur letzten Kommunalwahl Wahlergebnisse gegeben hat, bei denen der prozentuale Stimmenanteil einer Partei oder Wählergruppe nicht in errungenen Sitzen widerspiegelt werden konnte. So erhielt etwa in der Gemeinde Barnitz die dortige Wählervereinigung 50,02 % der Stimmen, bekam nach dem Auszählverfahren jedoch nur 5 der insgesamt 11 Sitze.

**e. Änderungsvorschlag der Fraktion der CDU LT-Drs. 3587 zu Artikel 2 Nr. 2 zu § 10 Abs.5 neu**

Der Änderungsantrag hat in diesem Punkt zum Gegenstand, die Regelung zum „Vorabsitz“ im Rahmen der Mehrheitssicherungsklausel dahingehend zu verändern, dass bei Bedarf nicht nur ein weiterer, sondern weitere Sitze zugeteilt werden, bis auf eine Partei oder Wählergruppe mehr als die Hälfte der Sitze entfällt. Soweit die Zuteilung weiterer als nur eines Vorabsitzes tatsächlich erforderlich werden könnte, wird diese Änderung begrüßt.

**f. Drs. 18/3537 Artikel 2 Nummer 3 zu § 17**

Die Regelung wird aus unserer Sicht begrüßt. Wir verweisen auf unsere Anmerkungen zu Ziffer 1 zu § 21 LWahlG.

**g. Drs. 18/3537 Artikel 2 Nummer 4 zu § 19**

Gegen die Regelung werden keine Einwände erhoben. Wir weisen darauf hin, dass eine einheitliche Regelung für alle Fristen in allen wahlrechtlichen Vorschriften erforderlich ist. Auf die oben vorgetragenen Bedenken zum kommunalen Mehraufwand wird hier verwiesen (vgl. Ziffer 1 e).

**h. Drs. 18/3537 Artikel 2 zu Nummer 5 zu § 21**

Die Regelung wird ausdrücklich begrüßt. Die gesetzliche Klarstellung wird dazu führen, dass zukünftig Diskussionen mit den Wahlvorschlagsträgern vermieden werden können.

**i. Drs. 18/3537 Artikel 2 zu Nummer 6 zu § 25**

Es handelt sich um eine notwendige Folgeänderung im Zusammenhang mit Artikel 2 Nummer 4 zu § 19 GKWG. Wir verweisen auf unsere Anmerkungen oben. Die Klarstellung in Abs. 2 ist aus unserer Sicht überfällig und wird ausdrücklich begrüßt.

**j. Drs. 18/3537 Artikel 2 zu Nummer 7 zu § 28 Abs. 2**

Der Änderungsvorschlag wird von uns abgelehnt.

Nach derzeitigem Recht werden auf den Stimmzetteln zur Gemeinde- und Kreiswahl landeseinheitlich zunächst die Bewerber, die für eine an der letzten Landtagswahl beteiligten Partei auftreten, in der Reihenfolge der von diesen Parteien bei der Wahl erreichten Stimmenzahlen aufgeführt. Das Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten gibt hierzu eine für alle Stimmzettel verbindliche Reihenfolge und Nummerierung der Wahlvorschläge vor. Anschließend erscheinen auf dem Stimmzettel die Bewerber, die für sonstige Parteien oder Wählergruppen auftreten, in alphabetischer Reihenfolge des Partei- oder Wählergruppennamens. Parteilose Einzelbewerber werden danach in alphabetischer Reihenfolge ihres Familiennamens aufgeführt. Die gesetzlich vorgeschriebene Reihenfolge auf dem Stimmzettel entspricht im Prinzip der zu Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen geltenden Regelung. Es wurde bisher aus Gründen der Übersichtlichkeit und besseren Vergleichbarkeit für wesentlich gehalten, dass alle politischen Parteien, soweit sie an der letzten Landtagswahl teilgenommen haben, auch zur Kommunalwahl in allen Kreisen und Gemeinden auf dem Stimmzettel unter derselben Nummer aufgeführt werden.

An dieser Auffassung halten wir weiterhin fest. Sollte der im Entwurf vorgesehene Vorschlag Gesetzeskraft erlangen, würde dies bedeuten dass die Gemeindegewahlleitung, insbesondere im Bereich der Ämter, für eine Vielzahl von Gemeinden jeweils individuelle Reihenfolgen auf der Basis der letzten Wahl festzulegen hätten. Innerhalb der bei Wahlen üblicherweise herrschenden Hektik erscheint dieses Verfahren als im höchsten Maße fehleranfällig. Da die (falsche) Reihenfolge der Parteien bzw. Wählergruppen und Einzelbewerber auf dem Stimmzettel einen Wahlfehler begründen kann, wird hier unnötig das Tor für Wahlanfechtungen aufgestoßen. Aus Sicht der Praxis wird der Vorschlag daher abgelehnt.

**k. Drs. 18/3537 Artikel 2 zu Nummer 8 zu § 31**

Wir verweisen auf unsere Anmerkungen zu § 36 LWahlG in Ziffer 1 s.

**l. Drs. 18/3537 Artikel 2 zu Nummer 9 zu § 35 Abs. 2**

Die sprachliche Vereinheitlichung wird begrüßt. Wir verweisen auf unsere Anmerkungen zu § 40 LWahlG zu Ziffer 1 u.

**m. Drs. 18/3537 Artikel 2 zu Nummer 10 zu § 37 a Abs. 4**

Es handelt sich um eine redaktionelle Anpassung an den veränderten Sprachgebrauch, die begrüßt wird. Allerdings schlagen wir vor den Begriff „Beschäftigte“ zu verwenden.

**n. Drs. 18/3537 Artikel 2 zu Nummer 11 zu § 38 Abs.2**

Die Vorschrift schafft die notwendige Rechtsklarheit. Bisher konnte nur aus der Rechtsprechung auf den Umstand geschlossen werden, dass der Einspruch auch innerhalb der Einspruchsfrist zu begründen ist.

**o. Zu § 39**

Aus unserer Sicht sollte das umfangreiche Verfahren zur Feststellung der Gültigkeit der Wahl auf Vereinfachung und Beschleunigung geprüft werden. Entsprechende Erfahrungsberichte der Gemeinden zum Wahlprüfungsausschuss liegen dem Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten vor.

**p. Drs. 18/3537 Artikel 2 zu Nummer 12 zu § 51 Abs. 2**

Die Änderung wird begrüßt. Die in § 21 GKWG vorgeschlagene Präzisierung der Vorgabe für die Unterzeichnung von Wahlvorschlägen zur Gemeindevahl und zur Kreiswahl sollte auch für die Unterzeichnung von Wahlvorschlägen zur Direktwahl des hauptamtlichen Bürgermeisters gelten, so dass die Anpassung in diesem Zusammenhang zwingend ist.

**q. Drs. 18/3537 Artikel 2 zu Nummer 13 zu § 59**

Die mit der Neufassung vorgenommene Nummerierung der einzelnen Regelungsgegenstände dient der Übersichtlichkeit und besseren Lesbarkeit der Vorschrift. Dies wird ausdrücklich begrüßt.

Bei den Änderungen in den Nummern 7 und 9 handelt es sich um eine redaktionelle Angleichung an das dem veränderten Sprachgebrauch angepasste Bundeswahlrecht, die für sachgerecht erachtet wird.

Mit der neuen Nummer 17 wird die Möglichkeit eröffnet, die in den Anlagen zur Gemeinde- und Kreiswahlordnung festgelegten Muster der einzelnen Wahlunterlagen zur Durchsetzung der Barrierefreiheit auch in „Leichter Sprache“ darzustellen. Wir verweisen auf unsere umfangreichen Anmerkung zu § 58 Satz 2 Nr. 19 LWahlG unter Ziffer 1 y.

Ferner regen wir an in Satz 1 nach den Worten „*durch Rechtsverordnung*“ das Wort „*insbesondere*“ einzufügen, um dem Ordnungsgeber ausreichend Flexibilität für Ergänzungen zu lassen.

**4. Artikel 3 (Änderung des Volksabstimmungsgesetzes)**

**a. Drs. 18/3537 Artikel 3 zu Nummer 1 zu § 1**

Der Vorschlag wird ausdrücklich begrüßt.

**b. Drs. 18/3537 Artikel 3 zu Nummer 1 zu § 4**

Der Vorschlag wird ausdrücklich begrüßt.

**c. Drs. 18/3537 Artikel 3 zu Nummer 3 zu § 6 Abs. 3**

Die Klarstellung wird für erforderlich angesehen und entspricht den Bedürfnissen der Praxis.

**d. Drs. 18/3537 Artikel 3 zu Nummer 4 zu § 6 a neu**

Die Vorschrift kann zu einer Vereinfachung der durch die Meldebehörden vorzunehmenden Prüfungen beitragen. Allerdings wird hier bei der Ausgestaltung des Verfahrens, namentlich der Bestimmung durch Rechtsverordnung der zulässigen rechtlich geregelten technischen Verfahren nach § 6 a Satz 2 des Entwurfs zu beachten sein, dass die Anbieter von Software rechtzeitig einbezogen werden. Dies kann nur gewährleistet werden, wenn die Anbieter bereits bei der Erarbeitung des Entwurfs für eine solche Verordnung beteiligt werden.

Auch zu diesem Punkt machen wir ausdrücklich den Einwand der Konnexität, da mit der Einführung der Online-Eintragung ein erheblicher Mehraufwand der kommunalen Wahlbehörden durch Technik entsteht. Wir machen ausdrücklich darauf aufmerksam, dass der Gesetzgeber gefordert ist eine entsprechende Kostenschätzung vorzunehmen.

**e. Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN Umdruck18/5342 zu § 6 a und b neu**

Die vorgeschlagenen Regelungen bedürfen einer detaillierten Regelung in einer Rechtsverordnung. Wir weisen ausdrücklich darauf hin, dass der Vorschlag nicht mit den übrigen Wahlvorschriften übereinstimmt und damit eine Sonderregelung darstellen würde. Dies sehen wir kritisch.

**f. Drs. 18/3537 Artikel 3 zu Nummer 6 zu § 12**

Die Regelungen sind aus Sicht der kommunalen Wahlbehörden im Hinblick auf Wahlerleichterung und Förderung der Wahlbeteiligung nicht nachvollziehbar. Eine eindeutige Zuordnung der Vorschläge wird durch die unterschiedlichen Angaben zu Anschrift und Erreichbarkeitsanschrift erschwert. Die entsprechenden Muster müssten ebenfalls um die Erreichbarkeitsanschrift ergänzt werden, damit im weiteren Verfahren mit dieser gearbeitet werden kann. Die Stimmzettel werden deutlich größer und umfangreicher.

Auch bei diesem Vorschlag ist nach unserer Auffassung Konnexität zu beachten (s.o.).

**g. Drs. 18/3537 Artikel 3 und Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN Umdruck18/5342 zu Nummer 7 zu § 15**

Die Vorschläge sind unproblematisch und nachvollziehbar.

**h. Drs. 18/3537 Artikel 3 und Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN Umdruck18/5342 zu Nummer 8 zu § 16**

Die Formulierungen in Nummer 8 a zu Abs. 1 sind nach unserer Auffassung nicht klar genug. Gemeint ist, dass die Listen überall mit Zustimmung des Verfügungsberechtigten ausgelegt werden können, aber auch in amtlichen Räumen. Daher sollte § 16 Abs. 1 wie folgt geändert werden:

*„Die Eintragung in Eintragungslisten oder Einzelanträgen kann auch in amtlichen Räumen stattfinden.“*

Der Änderungsvorschlag zu Abs. 3 in Drs. 18/3537 wird unterstützt.

**i. Drs. 18/3537 Artikel 3 zu Nummer 9 zu § 17**

Der Vorschlag wird ausdrücklich begrüßt.

**j. Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN Umdruck18/5342 zu Nummern 13, 14, 15 zu §§ 18, 20, 21**

Die Vorschläge werden begrüßt, da sie der Klarstellung dienen und Verwaltungsaufwand reduzieren.

**k. Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN Umdruck18/5342 zu § 21 a neu**

Der Vorschlag führt zu einem deutlich erhöhten Verwaltungsaufwand der kommunalen Wahlbehörden. Wir machen ausdrücklich den Einwand der Konnexität geltend und verweisen auf unsere Anmerkungen zur Frage der Kostenschätzung.

Wir sehen es auch als problematisch an, dass damit keine Vereinheitlichung mit den Vorschriften zu Bürgerbegehren erfolgt.

**l. Drs. 18/3537 Artikel 3 zu Nummer 11 zu § 22**

Der Vorschlag wird ausdrücklich begrüßt.

**m. Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN Umdruck18/5342 neue Nummer 15 zu 23**

Nach unserer Auffassung sollte der Vorschlag mit den Vorschriften zu Bürgerbegehren harmonisiert werden.

Der Vorschlag zur Regelung in Abs. 4 ist aus unserer Sicht zu kompliziert. Nach unserem Verständnis sollte der Landtag abschließend zur Abstimmungsfrage bzw. zum Gesetzentwurf entscheiden. Eine Neuabstimmung halten wir bei dem genannten Szenario für nicht richtig.

**n. Drs. 18/3537 Artikel 3 zu Nummer 12 zu § 25**

Der Vorschlag wird ausdrücklich begrüßt.

**5. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Bürgerentscheiden in Angelegenheiten der Ämter (Drs. 18/3539)**

Die mit dem Gesetzentwurf beabsichtigte Implementierung von Bürgerentscheiden auf Amtsebene widerspricht mehrfach den rechtlichen Strukturen der Ämter und wird daher abgelehnt. Das Amt ist zwar nach § 1 Abs. 1 der Amtsordnung (AO) eine Körperschaft, allerdings fehlt ihr die Gebietshoheit. Die Mitglieder des Amtsausschusses werden auch nicht direkt gewählt, weil es keine „Amtsbürger“ gibt und eine unmittelbare demokratische Legitimation der Mitglieder des Amtsausschusses insoweit entbehrlich ist. Vor diesem Hintergrund enthält § 24a AO auch nur einige Einwohnerrechte aus der Gemeindeordnung und keine Bürgerrechte.

Zudem ergeben sich bei der Umsetzung auch praktische Probleme, denn nicht immer werden bestimmte Aufgaben von allen amtsangehörigen Gemeinden gleichermaßen auf ein Amt übertragen. Das bedeutet, dass es in der Regel einen „amtsweiten Bürgerentscheid“ ohnehin nicht geben kann bzw. nur dann, wenn alle Gemeinden eine bestimmte Aufgabe gleichermaßen übertragen haben.

Abschließend weisen wir darauf hin, dass die Änderungen dieses umfangreichen wahlrechtlichen Gesetzespakets in einem ausreichenden Maße diskutiert und abgewogen werden muss. Die Vielzahl von Anregungen und Bedenken zeigen, dass die geplanten Änderungen im parlamentarischen Verfahren vor der abschließenden Beschlussfassung noch einmal umfassend beraten

werden sollten. Es ist aus unserer Sicht auch dringend erforderlich, die weiteren Änderungen der Wahlordnungen schon jetzt zeitnah mit dem Ministerium für Inneres und Bundesangelegenheiten vorzubereiten. Dazu sind wir bereits in ersten Gesprächen. Daher möchten wir uns ausdrücklich vorbehalten, auch noch einmal zeitnah vor Verabschiedung der Gesetze in einem zweiten Schritt eine ergänzende Stellungnahme abzugeben. Dies ist in der nun vorgesehenen Frist, die uns eingeräumt wurde, nicht leistbar.

Mit freundlichen Grüßen



Claudia Zempel  
Dezernentin

An den Innen- und Rechtsausschuss  
Landtag Schleswig-Holstein

## **Stellungnahme zu den Gesetzentwürfen DS 18/3537, DS 18/3559 und DS 18/5342**

von Tim Weber, Claudine Nierth

Uns wurden die Gesetzentwürfe DS 18/3537, DS 18/3539, DS 18/3559, DS 18/3587, DS 18/3588 und DS 18/5342 zugesandt. Dafür und für die Möglichkeit, Stellung zu nehmen, möchten wir uns beim Schleswig-Holsteinischen Landtag bedanken.

Es handelt sich um umfangreiche Änderungen, die wir zu Beginn würdigen möchten. Hier ist im Besonderen die Ausweitung der Wahlberechtigten (Artikel 1 § 5 oder § 7) zu erwähnen. Im folgenden konzentrieren wir uns auf die uns wichtigen Reformvorschläge.

Mit freundlichen Grüßen

Claudine Nierth und Tim Weber

### **DS 18/3537 Artikel 3** Änderung des Volksabstimmungsgesetzes

#### § 6a Online-Eintragung

Die Koalition wählt wie Bremen eine vorsichtige Herangehensweise (§2 Abs. 2 BürgantrG). Die elektronische Eintragung wird für die Volksinitiative ermöglicht. Allerdings wird nicht wie bei der Europäischen Bürgerinitiative ein unkompliziertes Verfahren gewählt, sondern technisch anspruchsvollere Verfahren, die die Echtheit der Unterschrift hinreichend sichern sollen. Beteiligung und Sicherheit stehen in einem Spannungsverhältnis. Je höhere Anforderungen an die Sicherheit gestellt werden, desto kleiner wird der Anteil der Menschen sein, die dieses Verfahren nutzen.

Im Hinblick auf die Volksinitiative könnte natürlich das einfachere EBI-Verfahren (Europäische Bürgerinitiative) gewählt werden. Im Hinblick auf eine spätere Übertragung des Verfahrens auf das Volksbegehren scheinen höhere Anforderungen an die Sicherheit begründet.

Der Vorschlag der Fraktion der Piraten (DS 18/5342) ist anwendungs- und bürgerfreundlicher und u. E. beim Verfahrensschritt Volksinitiative ausreichend. Wir sind aber unsicher, ob dieser Vorschlag auch beim Volksbegehren trägt. Trotz Hinweis auf die Strafbarkeit ist Unterschriftenfälschung im größeren Ausmaß nicht auszuschließen.

Der Gesetzgeber sollte darauf achten, dass die Rechtsverordnung zeitnah beschlossen wird.

Die von der Piratenfraktion vorgeschlagene Briefeintragung (§ 6b 18/5342) ist u. E. sinnvoll, wenn wie in Brandenburg Amtseintragung vorgeschrieben ist oder wie derzeit im Gesetzentwurf DS 18/3537 eine eingeschränkt freie Sammlung vorgeschlagen wird.

Wenn eine freie Sammlung wie in anderen Bundesländern eingeführt werden würde, wäre eine Briefeintragung entbehrlich.

#### § 16 Eintragungsräume, Bekanntmachung

§ 16 soll wie folgt geändert werden:

a) In Absatz 1 werden nach den Worten „in anderen Örtlichkeiten“ die Worte „,auch in der Öffentlichkeit,“ eingefügt.

b) Absatz 3 Satz 1 erhält folgende Fassung: „Vertrauenspersonen oder von ihnen örtlich beauftragte Personen können vor oder während der Eintragsfrist weitere Eintragungsräume oder andere Örtlichkeiten, auch in der Öffentlichkeit, mit Zustimmung der oder des Berechtigten festlegen.“

Die Koalition schlägt ein unübliches Verfahren vor, was vermutlich der Tatsache geschuldet ist, dass bei Einführung des Verfahrens die Amtseintragung vorgezogen wurde, aber zusätzliche Räume ermöglicht wurden.

Die Vorschläge der Koalition ermöglichen keine spontane freie Sammlung: Eine Bürgerin möchte abends in der Nachbarschaft sammeln oder jemand möchte am Arbeitsplatz Unterschriften sammeln. Durch den Umweg über die Vertrauenspersonen bzw. den von ihnen beauftragten Personen enthält der Gesetzentwurf ein zentralisiertes, kontrollierendes Moment, der die Sammlung zwar freier gestaltet als bisher, aber eben nicht befreit. Die freie Sammlung zeichnet sich dadurch aus, dass Menschen von sich aus aktiv werden können.

In den Bundesländern gibt es die Amtseintragung (z.B. Bayern oder Hessen), Amtseintragung mit der Möglichkeit der Briefeintragung (Brandenburg), beide Verfahren (Amtseintragung plus freie Sammlung) (z.B. Hamburg oder Thüringen) und die freie Sammlung (z.B. Bremen oder Sachsen). Die freie Sammlung ist dann aber auch wirklich frei, d. h. Menschen können Unterschriften sammeln, ohne dass das angemeldet werden müsste.

Mehr Demokratie befürwortet das übliche Verfahren der freien Sammlung, weil es die politische Aktivität und das politische Gespräch zwischen den Menschen, mithin die demokratische Begegnung, erleichtert.

§16 Absatz 1 könnte dann lauten:

„ Die Eintragung in Eintragungslisten oder Einzelanträgen kann in amtlichen Räumen oder außerhalb von amtlichen Räumen erfolgen“

§16 Absatz 3 wird gestrichen.

Mehr Demokratie befürwortet dieses gemischte Verfahren, da es den Bürgerinnen und Bürgern mehr Möglichkeiten zur Beteiligung einräumt. Alternativ könnte wie in Bremen die Amtseintragung gänzlich gestrichen werden. So wie bei der Volksinitiative liegt dann die Verantwortung für die Sammlung bei den Initiatoren eines Volksbegehrens. Die Initiatoren müssen mindestens 80.000 Unterschriften stimmberechtigter Einwohnerinnen und Einwohner einreichen. Die Unterschriften werden vorher von den Kommunalverwaltungen auf ihre Gültigkeit überprüft. Auf einer Liste dürfen nur Menschen mit Hauptwohnsitz derselben Gemeinde unterschreiben.

### §21 Abstimmungstag

Hier schlägt die Koalition vor: „Nach Möglichkeit ist die Abstimmung mit der nächsten Wahl zusammenzulegen.“

Dies ist eine schwache Formulierung. Die Erfahrung zeigt, dass in einer politischen Auseinandersetzung, wozu Volksentscheide zweifelsohne zählen, die Verwaltungen dazu neigen, Wahlen und Volksentscheide auseinander zu legen, damit das Zustimmungsquorum nicht erreicht wird. Das Jahr 2013 mag hier Pate stehen. In Hamburg und Berlin fanden jeweils Volksentscheide zum Rückkauf von Energienetzen statt. In Hamburg fand der Volksentscheid aufgrund gesetzlicher Vorschriften zusammen mit der Bundestagswahl im September statt. Bei einer hohen Beteiligung entschieden sich die Hamburgerinnen und Hamburger knapp für den Rückkauf. In Berlin legte der Senat den Volksentscheid auf November 2013. Die Beteiligung fiel deutlich niedriger aus. Obwohl über 80 Prozent der Stimmberechtigten für den Rückkauf stimmten, scheiterte der Volksentscheid am Zustimmungsquorum. Daher ist die Hamburger Regelungen, die Initiatoren können eine Zusammenlegung beantragen oder die Bremer Regelung fünf Monate vor einer Wahl und einen Monat nach einer Wahl findet kein Volksentscheid statt, vorzuziehen.

Nun kann argumentiert werden, dass in Schleswig-Holstein das Zustimmungsquorum mit 15 Prozent niedrig genug ist, dass eine Zusammenlegung von Wahlen und Volksentscheiden nicht so bedeutsam ist. Dies ist richtig. Es gab aber in Schleswig-Holstein einen Volksentscheid (zum Buß und Beettag) mit einer Beteiligung von knapp 29 und in Sachsen einen mit knapp 26 Prozent. In diesen Fällen ist dann eine höhere Zustimmungsrate nötig (51,7 bzw. 57,7 Prozent). Dies wäre zumindest nicht ganz fair und würde dazu einladen, die Termine für Volksentscheide und Wahlen zu trennen. Unabhängig von den Chancen, das Zustimmungsquorum zu erreichen, irritiert ein Auseinanderlegen die Bürgerinnen und Bürger, verlangt ihnen unnötig mehr Engagement ab und führt zu machtpolitischen Diskussionen und Vorwürfen an die „politisch“ geführte Verwaltung. Alles dies beschädigt die politische Kultur und stärkt sie nicht.

Schließlich gilt bei Verfassungsänderungen in Schleswig-Holstein ein Zustimmungsquorum von 50 Prozent der Stimmberechtigten. Hier wäre eine zwingende Zusammenlegung von Wahlen und Volksentscheiden wie in Hamburg notwendig. Vorausgesetzt es besteht beim Gesetzgeber der Wunsch, dass verfassungsändernde Volksentscheide das Zustimmungsquorum von 50 Prozent erreichen können.

Selbstverständlich müsste für solche weitergehenden Regelungen die Verfassung geändert werden, da Artikel 49 Absatz 2 Satz 1 Schleswig-Holsteinische Verfassung eine maximale Frist von neun Monaten zwischen zustande gekommenen Volksbegehren und Volksentscheid vorgibt. Dies ist aber kein zwingendes Argument gegen den Vorschlag, sondern möglicherweise ein hilfreicher Hinweis.

Anders herum könnte man auch argumentieren, innerhalb dieser Frist wären unterschiedliche Termine für eine Wahl und für einen Volksentscheid der Öffentlichkeit schwer vermittelbar. Deswegen könnte die Soll-Vorschrift im Rahmen der Verfassung in eine Muss-Vorschrift formuliert werden.

„Findet innerhalb von vier bis neun Monaten nach einem zustande gekommenen Volksbegehren (Artikel 49 Absatz 2 Satz Schleswig-Holsteinische Verfassung) eine Wahl zum Landtag, Bundestag oder EU-Parlament oder landesweite Kommunalwahlen statt, so sind Wahl und Volksentscheid auf denselben Tag zu legen.“

### Stichentscheid und Abstimmungsinformation

Die von der Fraktion der Piraten in DS 18/5342 vorgeschlagenen Reformen des Stichentscheids und des Abstimmungsheftes sind beide sinnvoll und bundesweit sowie international eingeführt.

Beim jetzigen Verfahren werden die Abstimmenden unnötig eingeschränkt, ungültige Stimmen werden „provoziert“ und es besteht die Gefahr der Stimmenaufteilung. Ein einfaches Beispiel aus der Schweiz mag dies belegen. Ein Vorschlag möchte ein Tempolimit von 100 Km/h auf Autobahnen einführen, ein weiterer Vorschlag befürwortet ein Tempolimit von 120 Km/h. Eine Mehrheit von ca. 60 Prozent der Abstimmenden befürwortet ein Tempolimit, verteilt sich aber je zur Hälfte auf die beiden Vorschläge. Im Ergebnis wird kein Tempolimit beschlossen, obwohl eine Mehrheit das befürwortet. Es kann begründet sein, für mehrere Vorschläge mit Ja zu stimmen. Wenn zwei oder mehr Vorschläge mehr Ja- als Nein-Stimmen erhalten, ist ein Stichentscheid nötig. Einen Widerspruch zur Verfassung vermögen wir nicht zu erkennen. Der Stichentscheid ist u. a. in Bayern, Bremen und der Schweiz geregelt.

Ein Abstimmungsheft als Information für die Bürgerinnen und Bürger (für jeden Wahlberechtigten, alternativ jeden Haushalt) ist in mehreren Bundesländern, u. a. Bayern, Baden-Württemberg, Bremen, Berlin, Thüringen und Sachsen-Anhalt, geregelt. Dass dies Mehrkosten verursacht, liegt auf der Hand. In der Abwägung zwischen Kosten und Information der Bürgerinnen und Bürger als Grundlage für eine begründete Entscheidung muss der Gesetzgeber eine Entscheidung treffen. U. E. überwiegt der demokratische Mehrwert die Kosten.

### **DS 18/3559** Gesetz zur Einführung von Bürgerentscheiden in Angelegenheiten der Ämter

Die Einführung von Bürgerentscheiden auf Ebene der Ämter ist u. E. sinnvoll. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern z. B. Niedersachsen sind durch die schleswig-holsteinische Regelungen Bürgerinnen und Bürger bei einigen Themen z. B. Schulangelegenheiten der Möglichkeit beraubt, sich per Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zu beteiligen. Das Recht auf Bürgerbegehren und Bürgerentscheid wird dadurch ungleich verteilt. Kritisch könnte man anmerken, dass Recht auf Bürgerentscheid in einigen Fragen durch Vertrag zwischen den Gemeinden eingeschränkt wird.

Die Argumente in der Stellungnahme des Landeswahlleiters greifen u. E. nicht. Denn solange die Ämter Aufgaben „der Schreibstube“ übernehmen, wird ein Bürgerbegehren nicht ergriffen werden. Allerdings bei Selbstverwaltungsentscheidungen z. B. Schulschließung oder Schulstandort sind die Instrumente Bürgerbegehren und Bürgerentscheide wie in anderen Gemeinden sinnvoll. Herr von Riegen verweist selbst darauf, dass Ämter Träger von Selbstverwaltungsaufgaben sein können. Für diese Fälle ist die Möglichkeit von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sinnvoll.

Wir stimmen auch zu, dass Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sich stets auf das Gebiet eines Amtes beziehen, für das auch die Vertreter der jeweiligen Gemeinde zuständig sind. Bürgerentscheide wären also abhängig von den übertragenden Aufgaben auf dem Gesamtgebiet oder einem Teilgebiet des Amtes möglich.

In der Tatsache, dass die Mitglieder des Amtsausschusses nicht direkt gewählt werden, sehen wir keinen Hinderungsgrund, sondern eine demokratiepolitische Herausforderung, die durch Gesetzesänderungen gelöst werden kann.

#### **DS 18/3537 Artikel 2** Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes

In § 10 soll die Angabe 0,5 durch 0,7 ersetzt werden.

Wie Dr. Fehndrich und Prof. Dr. Becker in ihren Stellungnahmen schreiben wird der Grundsatz der Gleichheit der Stimmen für das erste Mandat hinsichtlich ihres Erfolgswertes durchbrochen. Dies benachteiligt kleinere Parteien und Wählergruppen.

Durch den höheren Divisor wird in Gemeinden bis 1250 Einwohner eine 5-Prozent-Klausel eingeführt. Das sind immerhin über 70 Prozent aller Gemeinden (796 von 1111). Im ungünstigeren Fall sind sogar bis über 80 Prozent der Gemeinden betroffen (901 von 1111).

In kleineren Gemeinden geht es für kleinere Parteien und Wählergemeinschaften in der Regel um ein Mandat. Dass hier der Zugang zu den Gemeindevertretungen erschwert wird, schränkt die Chancengleichheit der Parteien unnötig ein. Anders herum ist es schwer vorstellbar, dass zusätzliche Gruppierungen die Arbeitsfähigkeit der Gemeindevertretungen gefährden.

In größeren Gemeinden (ab 15.000 Einwohner) ist eine höhere Zugangshürde zumindest zumutbar und die Wirkungsmächtigkeit eines einzelnen Mandatsträger ist sicherlich begrenzt. Aber ob diese Argumente ausreichen, um die Prinzipien der Stimmengleichheit und der Chancengleichheit der Parteien zu durchbrechen, scheint fragwürdig. Schließlich ist es denkbar, dass sich zwei einzelne Abgeordnete zu einer Fraktion zusammen schließen und dadurch ihr Wirkungsmächtigkeit erhöhen.

Nun könnte bei noch größeren Gemeinden (ab 45.000 Einwohner) argumentiert werden, dass zu viele Fraktionen und Abgeordnete unterschiedlicher Parteien und Wählergemeinschaften die Arbeitsfähigkeit belasten und die Bereitschaft zum Ehrenamt schmälern. Selbstredend müsste hier der konkrete Nachweis geführt werden. Und die Lösung, dass bei Gemeinden ab einer bestimmten Einwohnerzahl der Divisor erhöht wird, ist auch unbefriedigend, da es willkürlich wirkt und dazu führen kann, dass in Gemeinden mit weniger Einwohnern weniger Stimmen für das erste Mandat benötigt werden.

Daher empfiehlt Mehr Demokratie e.V. den Divisor bei 0,5 zu belassen (Landtags- und Kommunalwahlen).

### **DS 18/5342 Änderungsantrag** Einführung der Ersatzstimme beim Landeswahlrecht

Mehr Demokratie e.V. begrüßt den Vorschlag der Ersatzstimme. Verfassungsrechtliche Bedenken greifen u. E. nicht. Es ist nicht ersichtlich, warum der Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl verletzt werden sollte. Es werden keine Wahlfrauen oder Wahlmänner dazwischen geschaltet. Die Wählerinnen und Wähler wählen die von den Parteien aufgestellten Listen direkt, und zwar mit ihrer Zweitstimme oder der Ersatzstimme.

Der Versuch, den Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl weit auszulegen, ist abzulehnen, da er die Spielräume des Gesetzgebers einengt. So könnte die Existenz starrer Listen als Verletzung der Unmittelbarkeit der Wahl gelesen werden, da die Wählerinnen und Wähler die Kandidatinnen und Kandidaten nur indirekt wählen. Aber auch diese Interpretation wird dem eigentlichen Sinn des Wahlgrundsatzes nicht gerecht.

Der Sinn der Ersatzstimme ist ersichtlich. Im Spannungsfeld Gleichheit der Stimmen, was gegen eine Sperrklausel spricht, und Funktionsfähigkeit des Parlaments, was eine Sperrklausel rechtfertigt, ist die Ersatzstimme der Versuch den Wählerinnen und Wählern die Möglichkeit zu geben, ihre favorisierte Partei zu wählen, ohne dass sie auf ihren Einfluss bei der Zusammensetzung des Parlaments verzichten müssen.

Die Prognose in der Stellungnahme des Landeswahlleiters, dass die Einführung der Ersatzstimme zu nicht vertretbarem Mehraufwand führen würde, können wir nicht nachvollziehen. Sicherlich würde es zu Mehraufwand führen. Aber dies ist auch der Fall, wenn zwei Wahlen oder eine Wahl und ein Volksentscheid an einem Tag stattfinden. Dennoch werden diese Herausforderungen an einem Wahlabend gemeistert. Vielleicht könnte statt der Kennzeichnung mit dem E oder auf andere Weise, was die Erfassung, welche Stimme die Zweitstimme und welche die Ersatzstimme ist, erschwert, eine Zeile ergänzt werden, in der die Wählenden die Partei eintragen, für die die Ersatzstimme gelten soll.

Auch hier muss abgewogen werden. Ist der Mehraufwand für die Wahlhelfer im Verhältnis zum demokratischen Nutzen eines Teils der Wähler gerechtfertigt? Wir meinen, dass dies der Fall ist, da die Zahl der Wähler, die für Parteien kleiner gleich fünf Prozent stimmen, steigt. Für diese Wählerinnen und Wähler wäre der Wahlvorgang zufriedener. Ob eine Ersatzstimme kleineren Parteien nutzen würde, muss abgewartet werden. Die letzte EU-Wahl in Deutschland, bei der keine 5-Prozent-Sperrklausel galt, hat zumindest nicht zu besseren Ergebnissen für die kleineren Parteien geführt. Die Annahme, dass die 5-Prozent-Sperrklausel die Ergebnisse der kleineren Parteien schmälere, wurde durch diese eine Wahl nicht bestätigt.

Tim Weber / Bundesgeschäftsführer

Bernhardstraße 7, 28203 Bremen

[tim.weber@mehr-demokratie.de](mailto:tim.weber@mehr-demokratie.de)

Claudine Nierth / Bundesvorstandssprecherin

Spiekerhörn 15, 25335 Raa-Besenbek

[claudine.nierth@mehr-demokratie.de](mailto:claudine.nierth@mehr-demokratie.de)

## Die Modifizierung der Fünfprozenthürde

### 1. Einführung der Fünfprozentklausel und Praxis

Die Fünfprozentklausel fand im Wahlgesetz des Bundes und in den Wahlgesetzen der Länder Aufnahme, wobei die Geschichte ihrer Einführung recht verschlungen ist.<sup>1</sup> Sie ging auf die Ministerpräsidenten der Länder zurück, nicht auf den Parlamentarischen Rat, der sich mit knapper Mehrheit dagegen ausgesprochen hatte. Die alliierten Militärgouverneure akzeptierten das Votum der Ministerpräsidenten grundsätzlich, modifizierten dies jedoch insofern, als die Klausel nicht auf das gesamte Bundesgebiet Anwendung finden sollte, sondern auf das jeweilige Bundesland. An der Alternativklausel (der Gewinn eines Direktmandates befreite die Parteien davon, in einem Bundesland fünf Prozent der Stimmen zu erreichen) hielten die Militärgouverneure fest. 1953, im zweiten Bundeswahlgesetz, wurde diese auf das Bundesgebiet (wie auch die Fünfprozentklausel) ausgedehnt. Die Auffassung, das sei eine Verschärfung, ist nur zum Teil richtig. Eine ausgesprochene Hochburgenpartei ist zwar benachteiligt, aber eine politische Kraft wie die FDP mit bundesweit mehr als fünf Prozent profitierte davon, da auch die Stimmen in den Ländern berücksichtigt werden, in denen die Parteien keine fünf Prozent der Stimmen erlangen. Diese Reform war sinnvoll, denn eine Klausel hat nur Sinn, wenn sie sich auf das Bundesgebiet erstreckt. Die Alternativklausel wurde im dritten Bundeswahlgesetz 1956 auf drei Direktmandate verschärft.

Die Klausel dient dazu, der Gefahr der Parteienzersplitterung vorzubeugen und stabile Mehrheiten für die Regierungsbildung zu schaffen.<sup>2</sup> Dadurch fallen die Stimmen der Wähler für Parteien, die keine fünf Prozent erreicht haben, unter den Tisch. Diese Vorkehrung, die auch in den Bundesländern wie Schleswig-Holstein übernommen wurde, hat sich prinzipiell bewährt. Einerseits verhinderte sie den Einzug von Splitterparteien in den Bundestag, andererseits schottete sie keineswegs ein „Machtkartell“

---

<sup>1</sup> Vgl. Eckhard Jesse, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1983, Düsseldorf, S. 221-234.

der Etablierten ab. So gelang es den Grünen in den achtziger und der aus der SED hervorgegangenen PDS in den neunziger Jahren, die Hürde zu überwinden. Vielleicht schafft dies 2017 auch die Alternative für Deutschland.

Die Fünfprozentklausel ist ein sinnvoller Kompromiss<sup>3</sup> zwischen den beiden Kriterien „Bildung regierungsfähiger Mehrheiten“ und „Repräsentation der politischen Richtungen“, die in einem unaufhebbar Spannungsverhältnis zueinander stehen – sinnvoll vor allem deshalb, weil sie alle Parteien mit über fünf Prozent proportional zu ihren Ergebnissen begünstigt und nicht von unberechenbaren Zufälligkeiten abhängt, wie dies bei den Überhangmandaten der Fall ist. Waren 1949 noch zehn Parteien im Parlament vertreten, so ging deren Zahl in den Folgejahren zurück: 1953 auf fünf (seinerzeit war dem Gesamtdeutschen Block/Block der Heimatvertriebenen der Einzug in den Bundestag gelungen), 1957 auf vier. Zwischen 1961 und 1983 gab es nur drei Bundestagfraktionen. Die Sperrklausel hat diese Entwicklung nicht hervorgerufen, wohl aber begünstigt.

Immer wieder ist prinzipielle Kritik an der Klausel geübt worden.<sup>4</sup> Sie sei undemokratisch, weil sie kleine politische Strömungen benachteilige. Andere fordern eine Senkung der Höhe der Sperrhürde.<sup>5</sup> Niemand jedoch plädiert für deren Anhebung. Im Grunde ist dies nicht konsequent, da zugleich die relative Mehrheitswahl als legitime Alternative gilt. Nicht die Fünfprozentklausel verdient es, abgeschafft zu werden, wohl aber die „Grundmandatsklausel“. Wer drei Direktmandate erreicht, zieht in den Bundestag auch ohne einen Mindestanteil von fünf Prozent in den Deutschen Bundestag ein. Das ist unlogisch. Schließlich ist eine Partei mit 4,4 Prozent und vier Direktmandaten (wie die PDS 1994) keineswegs „repräsentationswürdiger“ als eine Partei mit 4,8 Prozent und ohne

---

<sup>2</sup> Parteien nationaler Minderheiten sind von der Klausel ausgenommen.

<sup>3</sup> Das Urteil muss anders ausfallen für Kommunal- und Europawahlen, da hier die Parlamente nicht die Exekutive wählen. Insofern waren die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 2008 und 2013 in diesen Fällen stimmig, Sperrklauseln abzuschaffen.

<sup>4</sup> Vgl. zur Diskussion Ulrich Wenner, Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M. 1986; Ernst Becht, Die 5%-Klausel im Wahlrecht. Garant für ein funktionierendes parlamentarisches Regierungssystem?, Stuttgart 1990.

Direktmandate (wie die FDP 2013). Diese „Alternativklausel“ unterläuft den Sinn der Fünfprozenthürde. Man kann nicht erst eine bundesweite Fünfprozenthürde aus funktionalen Gründen vorsehen und dann eine Regelung in Betracht ziehen, die diese Klausel auszuhebeln vermag. Hochburgenparteien können unter den Bedingungen einer Verhältniswahl nicht „repräsentationswürdiger“ sein als Parteien mit „verstreuter“ Wählerschaft. Zudem: Die drei Direktmandate müssen nicht in einem zusammenhängenden Wahlgebiet gewonnen werden. Eine „künstliche“ Hürde provoziert mehr Kritik als eine „natürliche“ (etwa bei der relativen Mehrheitswahl), obwohl diese für kleinere Parteien deutlich restriktiver ausfällt.<sup>6</sup> Das ist Ausdruck von Wahlrechtsdogmatismus, der strikt zwischen Verhältniswahl und Mehrheitswahl unterscheidet.

## 2. Nebenwirkungen der Fünfprozentklausel

Obwohl die Fünfprozentklausel positive Wirkungen entfaltet hat und ihre Existenz prinzipiell einleuchtet, gibt es eine Reihe von problematischen Nebenwirkungen, die mit dem Zweck der Klausel, regierungsfähige Mehrheiten zu ermöglichen, nichts zu tun haben. Die wichtigsten seien genannt.

Erstens: Gegenwärtig schlägt sich der Einfluss jener Wähler, die für eine an der Fünfprozenthürde gescheiterte Partei votiert haben, auf die Zusammensetzung des Parlaments nicht nieder. Die „verlorenen“ Stimmen kommen den ins Parlament gewählten Parteien entsprechend ihrer Größe zugute. Dieser Missstand fördert Verdruss. So entfielen bei der Bundestagswahl 2013 15,7 Prozent der Stimmen auf Parteien unterhalb der Fünfprozent-Grenze, so viel wie noch nie. Bei den Bundestagswahlen zuvor lagen die Extremwerte zwischen 0,9 Prozent (1972 und 1976) und 8,0 Prozent (1990).

Zweitens: Manch einer wählt jetzt eine kleine Partei deshalb nicht, weil er fürchtet, sein Votum ginge verloren („Papierkorbstimme“), oder er

---

<sup>5</sup> Vgl. etwa Thomas Krumm, Wie wirksam sperren Sperrklauseln? Die Auswirkung von Prozenzhürden auf die Parteienzahl im Bundestag und im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 23 (2013), S. 393-424.

<sup>6</sup> Vgl. hierfür Hans Herbert von Arnim, Volksparteien ohne Volk. Das Versagen der Politik, München 2009, S. 158-164, S. 301

bleibt aus Resignation gleich zu Hause. Der umgekehrte Fall der „Leihstimmen“ (Wahl einer kleinen Partei, damit sie über die Fünfprozenthürde gelangt) ist ebenso gegeben, um eine Koalition zu schmieden.<sup>7</sup> Für die Wählerschaft besteht eine große Unsicherheit. Der Stimmbürger votiert unter Umständen nicht für seine Erstpräferenz, möchte er seine Stimme doch nicht „verschenken“. Möglicherweise hat dieser Umstand der FDP 2013 den Einzug in den Bundestag gekostet.

Drittens: Das jetzige Wahlverfahren begünstigt Verzerrungen des Willens der Wähler. Ein aussagekräftiges Beispiel: Bei der letzten Bundestagswahl scheiterten mit der FDP (4,8 Prozent) und der AfD (4,7 Prozent) zwei nicht-linke Parteien knapp an der Fünfprozenthürde. So mutierte eine linke Stimmenminderheit zu einer – freilich ungenutzten – linken Mandatsmehrheit.

Diese gravierenden Defizite erwähnt auch manch ein Kritiker, dem die Notwendigkeit einer Klausel prinzipiell nicht einleuchtet, um diese generell in Zweifel zu ziehen. Aber muss man das Kind mit dem Bade ausschütten? Gibt es eine Möglichkeit, welche die Vorteile der Fünfprozenthürde wahrt und die zugleich ihre Nachteile unterbindet? Es gibt sie!

### 3. Reformvorschlag

Jeder Wähler bekommt neben der „Hauptstimme“ (bisher: Erst- und Zweitstimme) eine Neben-, Ersatz-, Eventual- bzw. Alternativstimme, eine Art zweite Präferenz. Diese kommt dann zur Geltung, wenn das Erstvotum einer Partei mit weniger als fünf Prozent galt. Sie zieht nicht in das Parlament ein, aber deren Wähler sind durch die Nebenstimme, abgegeben für die Partei der zweiten Präferenz, von der politischen Willensbildung keineswegs ausgeschlossen. Die drei genannten Defizite wären dann beseitigt, ohne dass neue schädliche Nebenwirkungen aufträten.

Erstens: Der Wähler kann ohne Risiko für die Partei votieren, die ihm am sympathischsten erscheint. Sollte diese politische Kraft an der

---

<sup>7</sup> Man denke an die Landtagswahl in Niedersachsen im Januar 2013, als die FDP, der ein mögliches Scheitern an der Fünfprozentklausel vorausgesetzt wurde, mit 9,9 Prozent extrem gut abschnitt. Bei großen Teil der CDU entstand der (fälschliche) Eindruck, ein schwarz-gelbes Bündnis sei dadurch verspielt worden. Dieses Ergebnis schreckte bei der Bundestagswahl 2013 manche Wähler aus dem konservativ-liberalen Milieu ab, für die FDP zu votieren.

Fünfprozenthürde scheitern, käme die Nebenstimme zur Geltung. Die Stimmen der Wähler für Parteien, die an der Fünfprozenthürde scheitern, fallen nicht unter den Tisch. Da der Wahlakt diejenige Form der politischen Partizipation darstellt, von der die Bürger den meisten Gebrauch machen, ist dies im Sinne angemessener Repräsentation sinnvoll.

Zweitens: Der Wähler kann ohne taktisch-strategische Überlegungen bei der ihm sympathischsten Partei sein Kreuz machen. Er muss keine Angst haben, für den Papierkorb zu stimmen. Die abschreckende Wirkung der Klausel für die „Kleinen“ entfiere. Und umgekehrt würden „Leihstimmen“ weitgehend der Vergangenheit angehören. Wir wüssten, wie stark die Parteien tatsächlich sind.

Drittens: Eine Verfälschung des Wählerwillens kann nicht mehr auftreten, da prinzipiell jede Stimme verwertet wird. Wer nur für die eigene Partei zu votieren gedenkt, ist nicht verpflichtet, von der Ersatzstimme Gebrauch zu machen. Unter den Bedingungen der Existenz einer Nebenstimme wäre 2013 entweder eine schwarz-gelbe Koalition oder eine Alleinregierung der Union zustande gekommen jedenfalls kein schwarz-rotes Bündnis.

Zugegeben: Wer nicht nur die Haupt-, sondern auch die Nebenstimme einer Partei gibt, die an der Fünfprozenthürde scheitert, bliebe weiterhin einflusslos.<sup>8</sup> Und wer vermehrt Nebenstimmen von Wählern extremistischer Parteien erhält, könnte in Verruf geraten, und eine politische Kraft, die dank der Nebenstimmen regiert, müsste sich vorwerfen lassen, sie sei eine „Partei der zweiten Wahl“. Aber das sind Petitesse. Immerhin vermeidet diese Reform eine Vielzahl irritierender Nebenwirkungen.

Der positive Effekt der Fünfprozentklausel (Schutz vor Zersplitterung im Parlament) bliebe gewährleistet, die negative Wirkung verschwände (z.B. die fehlende Berücksichtigung von Stimmen). Leider greift die Politik eine solche Reform – billig im Sinne von angemessen, keineswegs im Sinne von primitiv – so gut wie nicht auf. Der Landtag in Schleswig-Holstein debattiert zur Zeit zwar über einen von der Piratenpartei eingebrachten Gesetzentwurf, aber die Aussichten, eine Ersatzstimme in das dortige Wahlgesetz

---

<sup>8</sup> Es erscheint aus Gründen der Transparenz nicht sinnvoll, dem Bürger mehrere Ersatzstimmen zu geben.

vorzunehmen, sind nicht sonderlich groß. Mittlerweile propagieren in der Wissenschaft manche eine solche Reform.<sup>9</sup>

#### 4. Prüfung der Kriterien

In Anlehnung an Winfried Steffani sollen drei, nicht eigens für das Wahlrecht entwickelte Kriterien herangezogen werden: Transparenz, Partizipation und Effizienz.<sup>10</sup> Die These des Hamburger Politikwissenschaftlers stimmt, dass diese drei Merkmale für die „Steigerung des Demokratiepentials des parlamentarischen Regierungssystems der Bundesrepublik“<sup>11</sup> zentral sind. Allerdings, und das erwähnt Steffani nicht, können sie in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander stehen. Wer ein Kriterium verabsolutiert, sieht sich der Gefahr ausgesetzt, dass ein anderes nicht angemessen zur Geltung kommt.

**Transparenz:** Die Ersatzstimme, die Unmittelbarkeit der Wahl nicht gefährdet, erfüllt dieses Kriterium. Dem Stimmbürger ist deren Funktion bewusst. Missverständnisse sind so gut wie auszuschließen. Es dürfte kaum einen Wähler geben, der eine „Hauptstimme“ als „Ersatzstimme“ ansieht und diese als jene. Wer keine Ersatzstimme abgibt, macht sein Votum nicht ungültig. Anders ist dies bei dem Wähler, der eine Partei nur bei der Ersatzstimme ankreuzt. Allerdings dürfte dies dann Absicht sein, kein Unvermögen.

**Partizipation:** Durch die Ersatzstimme erhält der Wähler einer kleinen Partei die Möglichkeit, auch Einfluss auf die Zusammensetzung des Bundestages zu nehmen. Er kann nicht nur seiner Erstpräferenz nachkommen, sondern zugleich auch eine Zweitpräferenz geltend machen. Durch den Reformvorschlag, der in Deutschland allerdings ohne Tradition ist, würde vermutlich die Wahlbeteiligung steigen, wiewohl nur leicht.

**Effizienz.** Diese Ersatzstimme ist wirksam, wenn sie für eine Partei abgegeben wird, die mit der Hauptstimme die Fünfprozenthürde überwindet.

---

<sup>9</sup> Vgl. Frank Decker, Wenn die Populisten kommen. Beiträge zum Zustand der Demokratie und des Parteiensystems, Wiesbaden 2013; Jan Köhler, Parteien im Wettbewerb. Zu den Wettbewerbsbedingungen nicht-etablierter politischer Parteien im Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2006.

<sup>10</sup> Vgl. Winfried Steffani, Parlamentarische Demokratie. Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation, in: Ders. (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1973, S. 17-47.

Im anderen Fall bleibt sie wirkungslos. Der verbreitete Verdruss von Bürgern, bei Wahlen politisch ohnmächtig zu sein, kann sich somit nicht auf das Wahlsystem berufen.

Unter dem Strich gilt: Transparenz gefährdet in diesem Fall weder Partizipation noch Effizienz, Partizipation weder Effizienz noch Transparenz, Effizienz weder Transparenz noch Partizipation. Ein unaufhebbares Spannungsverhältnis zwischen den drei Kriterien besteht nicht.

## 5. Ergebnis

Was für die Bundestagswahl gilt, trifft auch für die Landtagswahl zu. Der Landtag in Schleswig-Holstein sollte daher die Ersatzstimme einführen. Das Bundesland wäre damit Vorreiter für eine wichtige Reform. Die Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Vorgaben steht außer Frage. Ein Verstoß mit der Unmittelbarkeit der Wahl liegt nicht vor.

---

<sup>11</sup> Ebd., S. 42.