



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 Parteienzulassung 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 Umbruck 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)

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:

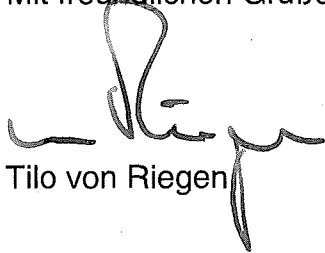
Es ist rechtlich keinesfalls vorgegeben und in der Praxis auch nicht die Regel, dass alle Gemeinden eines Amtes diesem ein und dieselbe Selbstverwaltungsaufgabe übertragen. Das Amt nimmt daher übertragene Selbstverwaltungsaufgaben häufig nicht für das gesamte Amtsgebiet wahr. Dies spiegelt sich auch 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