

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim  
Lehrstuhl für Stochastik und ihre Anwendungen

Institut für Mathematik der Universität Augsburg



Telefon: 0821-5982204  
Fax: 0821-5982280  
Universitätsstraße 14  
Postadresse:  
D-86135 Augsburg  
Germany

3. August 2006 FP/gw

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Vorsitzender Herr Werner Kalinka  
Postfach 7121

24171 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Umdruck 16 / 1052

Ihr Zeichen: L 214; Brief vom 3. Juli 2006

*Schriftliche Anhörung*

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, verehrter Herr Kalinka:

In Beantwortung Ihres Briefes vom 3. Juli 2006 möchte ich hiermit die Gelegenheit wahrnehmen, eine schriftliche Stellungnahme abzugeben, die gemeinsam mit meinem Mitarbeiter Dipl.-Stat. Sebastian Maier verfasst ist.

Als Mathematiker beschränken wir unsere Stellungnahme auf diejenigen Teile im Entwurf eines Gesetzes über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (Gemeinde- und Kreiswahlgesetz – GKWG), Landtags-Drucksache 16/794, Seite 9 bis 44, die die Stimmenverrechnung betreffen.

Wir haben uns bisher nicht mit den Besonderheiten und Traditionen schleswig-holsteinischer Wahlsysteme befasst, was für eine eingehendere Antwort notwendig wäre. Angesichts des kleinen Zeitfensters möchten wir uns in unserer folgenden Stellungnahme deshalb auf diejenigen Punkte beschränken, die uns spontan ins Auge gesprungen sind:

**I. Sitzzuteilungsmethode:** Die im Gesetzentwurf übernommene Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) harmoniert bei weitem am Besten mit dem in Artikel 3 der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein niedergelegten Grundsatzes der Wahlgleichheit. Die vom Bundesverfassungsgericht vorgegebene Ausdeutung der Wahlgleichheit zur Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen ist ein Juwel, mit dem alle Funktionsträger und Parteien gleichermaßen gegenüber den Wählerinnen und Wählern werben können.

**II. Listenverbindungen:** Im Gegensatz zum Entwurf kann auf die Möglichkeit von Listenverbindungen vollständig verzichtet werden, da die genannte Methode allen Parteien im Durchschnitt so viele Sitze zuteilt, wie die Verhältnisrechnung ergibt.

**III. Natürliche Sperrklausel:** Die Methode kommt mit einer natürlichen Sperrklausel daher, die gegen zusätzliche Sperrklauseln (wie eine Fünfprozentklausel) abgewogen werden sollte.

**IV. Mehrheitsklausel:** Um sicher zu stellen, dass eine Partei mit absoluter Stimmenmehrheit auch eine absolute Sitzmehrheit erhält, muss die in §9(1) vorgeschlagene Mehrheitsklausel repariert werden.

**V. Wahlkreise:** In §8(3) des Entwurfs wird die Unterteilung von kommunalen Gemeinden in Wahlkreise vorgeschlagen. Wir müssen gestehen, dass wir mit den gesetzlichen Regelungen, die der Entwurf für die Wahlkreise vorsieht, nicht zurecht gekommen sind. In jedem Fall wäre es aus unserer Sicht unabdingbar, eine (wenn auch hypothetische) Proberechnung durchzuführen, was die Einrichtung von Wahlkreisen bewirkt hätte.

Wir hoffen, sehr geehrter Herr Vorsitzender, mit unserer Stellungnahme zur Entscheidungsfindung des Ausschusses beitragen zu können und wären Ihnen sehr verbunden, wenn Sie uns zu gegebener Zeit das diesbezügliche Protokoll der Ausschussberatung zur Kenntnis geben könnten. Für etwaige Rückfragen stehen wir natürlich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen!

Professor Dr. Friedrich Pukelsheim

Dipl.-Stat. Sebastian Maier



3. August 2006 FP/gw

Stellungnahme zum **Entwurf eines Gesetzes über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (Gemeinde- und Kreiswahlgesetz – GKWG)**, Drucksache 16/794, Seite 9 bis 44.

### I. Sitzzuteilungsmethode

Die in Satz 1 von §9(1) bestimmte Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) harmoniert in hervorragender Weise mit dem Verfassungsgrundsatz der Wahlgleichheit. Dieser abstrakte Grundsatz wird vom Bundesverfassungsgericht, das ja auch als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein zuständig ist, zur Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen konkretisiert. Mit der Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) kann der Gesetzgeber in vielerlei, operational präzisierter Hinsicht nachweisen, dass dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen in hervorragender Weise Genüge getan wird.

Mit einer solchen Entscheidung präjudiziert der Gesetzgeber in keiner Weise, ob aus verfassungsrechtlicher Sicht der Grundsatz der Wahlgleichheit nur und ausschließlich zu der genannten Methode führt. Dies bleibt dahingestellt. Umgekehrt aber kann der Gesetzgeber belegen, dass er mit seiner Entscheidung nachweislich dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen Rechnung trägt. Verfassungsrechtlich steht der Gesetzgeber somit bestens da.

Politisch bedeutungsvoller dürfte sein, dass der Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen auf die Wählerinnen und Wähler ausgerichtet ist, die am Wahltag das Sagen haben. Die Umsetzung des Gleichheitsanspruchs auf der untersten Ebene des Volkes ist ein Juwel, mit dem alle Beteiligten gleichermaßen werben können.

Es gibt durchaus andere Bezugsgesamtheiten, die bei Wahlen einen Gleichheitsanspruch geltend machen können, insbesondere die Gewählten oder auch die Parteien. Dass unter diesen konkurrierenden Gleichheitsansprüchen demjenigen, der sich auf die Wähler bezieht, der Vorrang eingeräumt wird, stärkt die Stellung des Volkes als Souverän, gleichzeitig aber auch die Legitimationskraft der gewählten Repräsentanten.

## II. Listenverbindungen

Die in §18(2) vorgesehene Möglichkeit zu Listenverbindungen wird angesichts der bestimmten Sitzzuteilungsmethode obsolet und sollte ersatzlos gestrichen werden. Die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) ist eben nicht nur durch ihre Wählerorientiertheit ausgezeichnet. Sie behandelt auch *alle* Parteien gleich in dem Sinn, dass im Durchschnitt jede Partei so viele Sitze bekommt, wie ihr auf Grund einer einfachen Dreisatzrechnung zustünden. In diesem Sinn sind die damit einhergehenden Sitzzahlen "unverzerrt", und das eben für *jede* der beteiligten Parteien.

Verbinden sich also etwa Partei *A* und Partei *B*, so kann man in grober Überschlagsrechnung davon ausgehen, dass in der Hälfte aller Fälle die verbundenen Listen von der Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) so viele Sitze zugeteilt bekommen, wie in der Summe auf die beiden Einzellisten entfallen wären. In etwa einem Viertel der Fälle bekommt die Listenverbindung *A + B* einen Sitz mehr, *im restlichen Viertel der Fälle aber einen Sitz weniger*. Unterm Strich stehen die beiden Parteien unverbunden genausogut da wie verbunden.

Das Institut der Listenverbindungen ist ein Anhängsel der Divisormethode mit Abrundung (D'Hondt), die große Parteien bevorzugt auf Kosten von kleinen Parteien. Um dieser Schlagseite entgegen zu wirken, macht es bei *diesem* Verfahren Sinn, dass kleine Parteien durch Listenverbindungen sich etwas größer darstellen können. Die Sitzverzerrungen des D'Hondt-Verfahrens werden dadurch zahlenmäßig in etwa halbiert, aber durchaus nicht beseitigt. Im Übrigen können Listenverbindungen, wenn sie erst einmal erlaubt sind, auch von den großen Parteien benutzt werden, um noch größer zu werden und die kleinen noch kleiner ausschauen zu lassen. Listenverbindungen sind ein Ballast, der mit dem D'Hondt-Verfahren einherkommt; beides sollte gleichzeitig über Bord gehen.

Folgt man der Gleichheitsexegese des Bundesverfassungsgerichts und stellt am Wahltag nicht die Parteien in den Vordergrund sondern die Wählerinnen und Wähler, dann springt die Möglichkeit zu Listenverbindungen noch mehr als ein großes Ärgernis ins Auge. Der vorgelegte Gesetzesentwurf macht dies überdeutlich. Er fordert in §19, dass Wahlvorschläge spätestens am 48. Tag vor der Wahl einzureichen sind, Listenverbindungen aber erst am 16. Tag vor der Wahl benannt werden müssen (§18(2)). Von den sieben Wochen Wahlkampf werden die Wählerinnen und Wähler also fünf Wochen lang im Unklaren gelassen, ob die Partei ihres Vertrauens eine Listenverbindung einzugehen gedenkt. Ob die Wahlbehörden es schaffen, in den verbleibenden sechzehn Tagen die Stimmzettel so zu kennzeichnen, dass jedem Wähler die Verbindung von Partei *A* und Partei *B* ins Auge springt, möchten wir bezweifeln. Bei der Erstellung unserer umfangreichen Datenbank war es jedenfalls eine notorische Schwierigkeit, bei Listenverbindungen im Nachhinein herauszufinden, wer sich mit wem verbunden hat.

Bei Einsatz der Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) kann der Gesetzgeber den Wählerinnen und Wählern solche Irritationen ohne Verlust ersparen.

Listenverbindungen machen auch dann keinen Sinn, wenn der Gesetzgeber im Wahlgesetz eine Sperrklausel (etwa Fünfprozentklausel oder Dreiprozentklausel oder ähnliches) einsetzt. Denn sieht der eine Paragraph im Gesetz eine solche Sperrklausel vor, dann ist es Unsinn, eben diese Sperrklausel in einem anderen Paragraphen durch das Zulassen von Listenverbindungen wieder auszuhebeln.

### III. Natürliche Sperrklausel

Jede Sitzzuteilungsmethode kommt mit einer *natürlichen Sperrklausel* daher, die denjenigen Prozentsatz an Stimmen angibt, mit dem eine Liste mindestens einen Sitz gewinnt und damit in dem zu wählenden parlamentarischen Gremium repräsentiert ist. Etwas unterhalb diesem Prozentsatz ist eine Vertretung nicht garantiert, kann aber bei entsprechender Gemengelage noch zustande kommen; weit unterhalb des Prozentsatzes geht die Liste leer aus. Für die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) ist diese natürliche Sperrklausel gegeben durch

$$\frac{1}{2 + 2 \cdot \text{Gemeinderatsgröße} - \text{Anzahl der Listen}}$$

Für einen siebenköpfigen Gemeinderat ergibt sich bei drei kandidierenden Parteilisten eine natürliche Sperrklausel von 7.7 Prozent; diese liegt offensichtlich oberhalb der sonst gelegentlich in der Bundesrepublik verwendeten Fünfprozentssperre. Für einen 39köpfigen Gemeinderat und acht kandidierenden Parteilisten ergibt sich die natürliche Sperrklausel zu 1.4 Prozent. Das heißt also, dass bei knapp anderthalb Prozent an gültigen Stimmen eine Liste sicher einen Vertreter durchbringt. Dieser niedrige Wert erklärt sich aus der überaus großen Verhältnistreue, mit der die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) die Stimmenzahlen umrechnet in Sitzzahlen.

### IV. Mehrheitsklausel

In §9(1) Satz 2ff wird eine Bestimmung formuliert, um eine absolute Mehrheit an Stimmen sicher in eine absolute Mehrheit von Sitzen abzubilden. Diese Mehrheitsklausel ist offenbar §6(3) des Bundeswahlgesetzes nachempfunden; dort aber wird die Quotenmethode mit Ausgleich nach größten Resten (Hare/Niemeyer) verwendet. Zudem sollte die allfällige Mehrheitsklausel, die im Übrigen nach unseren Erhebungen noch nie in der Bundesrepublik zum Tragen gekommen ist, als eigener Unterabsatz abgesetzt werden. Hier ist ein Formulierungsvorschlag:

*(4) Erhält bei der Verteilung von Sitzen nach Absatz 1 der Wahlvorschlag einer Partei oder Wählergruppe, auf den mehr als die Hälfte der für die Bewerberinnen und Bewerber aller Wahlvorschläge abgegebenen Stimmen entfallen ist, nicht mehr als die Hälfte zu vergebenden Sitze, so wird abweichend vom §8(1) die Anzahl der Vertreterinnen und Vertreter erhöht, bis die Mehrheit abgebildet wird.*

Außerdem fehlt im Entwurf die Entscheidungsvorschrift, wie bei Gleichständen zu Verfahren ist, bei denen zwei oder mehr Parteien oder Wählergruppen gleichziehen. Solche Gleichstände sind natürlich bei jedem Sitzzuteilungsverfahren denkbar, auch wenn wir sie in der Praxis noch nie gesehen haben. Für die Divisormethode mit Standardrundung (Sainte-Laguë/Schepers) wäre folgende Formulierung angebracht:

(5) *Kommt es bei der Verteilung der Sitze nach Absatz 1 zu zwei oder mehr gleichberechtigten Sitzzuteilungen, so entscheidet zwischen diesen das vom Wahlleiter zu ziehende Los.*

#### V. Wahlkreise

Der Entwurf sieht in §8(3) vor, dass Gemeinden bis zu 5000 Einwohnern in Wahlkreise unterteilt werden können, und ab 5000 Einwohnern mehrere Wahlkreise unterteilt werden müssen. Um Alternativen zu entwickeln für die Vorschriften, die uns kritisch erscheinenden, fehlt uns der Einblick in die Besonderheiten des schleswig-holsteinischen Kommunalwahlsystems, wie etwa ein Studium der Ergebnisse der letzten Kommunalwahlen. In der Kürze der Zeit kann diese Lücke unsererseits nicht gefüllt werden. Wenn der Innen- und Rechtsausschuss Interesse an einer Studie zeigt, welche Art von Wahlkreisunterteilung mit den besonderen Gegebenheiten des Landes Schleswig-Holstein verträglich erscheinen, wäre ein entsprechender Auftrag ins Auge zu fassen.

Friedrich Pukelsheim und Sebastian Maier

Innenministerium | Postfach 71 25 | 24171 Kiel

Minister

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Der Vorsitzende  
Herrn Werner Kalinka, MdL  
Landeshaus  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Ihr Zeichen: L 214  
Ihre Nachricht vom: 03.07.2006  
Mein Zeichen: IV 31  
Meine Nachricht vom: /

Nils Lindemann  
nils.lindemann@im.landsh.de  
Telefon: 0431 988-2733  
Telefax: 0431 988-3140

31. Juli 2006

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung  
– Abschaffung der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeisterinnen und Landräten  
(Gesetzesentwurf der Abgeordneten des SSW – Drs. 16/768)**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

da der Landeswahlleiter keine fachliche Zuständigkeit zur Beurteilung von Gesetzesentwürfen hat und auch als Wahlorgan mit der Durchführung von Direktwahlen nicht befasst ist, erfolgt die Stellungnahme zum o. a. Gesetzesentwurf - wie bereits telefonisch besprochen - durch das Innenministerium.

Zum Gesetzesentwurf der Abgeordneten des SSW nehme ich wie folgt Stellung:

Eine Abschaffung der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern sowie von Landrätinnen und Landräten wäre verfassungsrechtlich zulässig, da die Direktwahl - anders als die Kommunalwahl - keinen Verfassungsrang besitzt. Folgerichtig wurde die Direktwahl Mitte der neunziger Jahre auch durch einfaches Gesetz eingeführt.

Aus meiner Sicht ist die Direktwahl der Landrätinnen und Landräte nicht zu einem wirksamen Instrument der demokratischen Willensbildung geworden. Dies zeigt sich an den z. T. sehr niedrigen Wahlbeteiligungen bei den Direktwahlen, die - im Extremfall - Zweifel an der demokratischen Legitimation von so gewählten Landrätinnen und Landräten aufkommen lassen können.

Man kann dieses Votum der Bürgerinnen und Bürger dahin gehend verstehen, dass sie die Landrätinnen und Landräte in erster Linie als Verwaltungsleitungen, nicht aber als „Identifikationsfiguren“ wie die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister ansehen. Dementsprechend können die Bürgerinnen und Bürger sowohl die diesbezüglichen Leistungen der Landrätinnen und Landräte als auch die Qualifikationen der Kandidatinnen und Kandidaten für das angestrebte Amt oftmals schwerlich beurteilen: dieser Umstand dürfte ein Grund für die sehr niedrigen Wahlbeteiligungen bei den Landratswahlen sein.

Die Landrätinnen und Landräte als Verwaltungsleitungen sind von ihren Aufgaben - natürlich nicht von der Bedeutung her - vergleichbar mit den Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren, die ebenfalls nicht direkt gewählt werden. Man kann eine Parallele zwischen den Landrätinnen und Landräten sowie den Amtsdirektorinnen und Amtsdirektoren ziehen, so dass es bei einer Abschaffung der Direktwahl für die Landrätinnen und Landräte zu einer Harmonisierung der unterschiedlichen wahlrechtlichen Rechtsvorschriften in der Kreisordnung einerseits sowie in der Amtsordnung andererseits kommen würde.

Mit der Abschaffung der Direktwahl der Landrätinnen und Landräte würde man die Kreistage und damit das Ehrenamt insgesamt stärken.

Der Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW verfolgt weiterhin auch das Ziel, die Direktwahl der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister abzuschaffen.

Ich bin der Auffassung, dass man zwischen der Direktwahl der Landrätinnen und Landräte einerseits und der Direktwahl der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister andererseits differenzieren muss. Die Aufgaben der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie der Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister sind stärker als die der Landrätinnen und Landräte von Selbstverwaltungsaufgaben geprägt, die naturgemäß eher von der Bevölkerung als „die Kommunalpolitik“ identifiziert werden als Weisungsaufgaben. Man kann die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister daher tatsächlich als Identifikationsfiguren ansehen. Die Landrätinnen und Landräte hingegen sind „weiter weg“ von den Bürgerinnen und Bürgern, da sie nicht unmittelbare Ansprechpersonen für diese wie die Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. die Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister sind.

Diesen Unterschied findet man auch in den entsprechenden kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen der Länder Baden-Württemberg und Brandenburg, die als einzige Länder eine Direktwahl der Landräte derzeit nicht vorsehen.

Folgerichtig sind auch die Wahlbeteiligungen bei den Wahlen der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister bzw. der Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister höher als bei den Landrätinnen und Landräten. Aus diesem Grunde plädiere ich für die Abschaffung der Direktwahl der Landrätinnen und Landräte, jedoch für die Beibehaltung der Direktwahl für Bürgermeisterinnen und Bürgermeister sowie der Oberbürgermeisterinnen und Oberbürgermeister.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung  
gez. Ulrich Lorenz

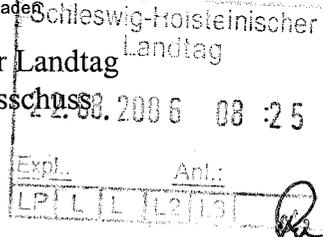


**Schleswig-Holsteinischer Landtag**   
**Umdruck 16/1108**

Hessisches Ministerium des Innern und für Sport  
Postfach 31 67 · D-65021 Wiesbaden

Schleswig-Holsteiner Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Postfach 7121

24171 Kiel



Aktenzeichen II 11 - 3 e 02.08-01-06/003

Bearbeiter/in Herr Thomas Lammers  
Durchwahl (06 11) 353-1499  
Fax (06 11) 3533 1499  
E-Mail t.lammers@hmdi.hessen.de  
Ihr Zeichen I 214  
Ihre Nachricht vom 3. Juli 2006

Datum 21. August 2006

- a) **Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung**  
**- Abschaffung der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten**  
Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW – Drucksache 16/768 -
- b) **Entwurf eines Gesetzes über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (Gemeinde- und Kreiswahlgesetz - GKWG)**  
Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Drucksache 16/794 -

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

ich danke Ihnen für die Gelegenheit zu den o.g. Gesetzentwürfen Stellung zu nehmen. Ich muss allerdings darauf hinweisen, dass es einen Landeswahlleiter für hessische Kommunalwahlen nicht gibt; diese werden von den Kreisen sowie den Städten und Gemeinden in kommunaler Selbstverwaltung eigenständig durchgeführt. Fachlich nehme ich zu den Gesetzentwürfen wie folgt Stellung:

- a) In Hessen, wo die Magistratsverfassung beibehalten und lediglich modifiziert wurde, ist die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte seit ihrer Einführung 1992 zu keiner Zeit ernsthaft in Frage gestellt worden, obwohl die Wahlbeteiligungen, insbesondere bei der Direktwahl der Landräte, teilweise sehr gering sind. Eine Abschaffung der Direktwahlen wäre in Hessen zudem nur im Wege einer Verfassungsänderung möglich (Art. 138 der Hessischen Verfassung).

- b) Das Verhältniswahlssystem mit starren Listen wurde in Hessen durch das „Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung“ vom 23. Dezember 1999 (GVBl. 2000 I S. 2) in ein personalisiertes Verhältniswahlssystem nach dem Vorbild des rheinland-pfälzischen Wahlrechts umgestaltet. Es weist daher zu dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN viele Gemeinsamkeiten auf. Zu den Schwerpunkten des Entwurfs nehme ich wie folgt Stellung:

### **Wegfall der Sperrklausel**

Nach dem Entwurf soll die bisherige 5%-Sperrklausel ersatzlos aufgehoben werden. Die Anordnung einer Sperrklausel durch den Gesetzgeber bedeutet eine Durchbrechung der formalen Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der beteiligten Wahlvorschlags-träger. Sie bedarf nach ständiger verfassungsgerichtlicher Rechtsprechung zu ihrer Rechtfertigung eines zwingenden Grundes, so dass der gesetzgeberische Gestaltungsspielraum insoweit begrenzt ist; als hinreichend zwingender Grund wird die Sicherung des Charakters einer Wahl als eines Integrationsvorganges bei der politischen Willensbildung und die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Vertretung angesehen (BVerfG, Urteil vom 10. April 1997, BVerfGE Bd 95 S. 408, 417ff.; BVerfG, Urteil vom 29. September 1990, BVerfGE Bd 82 S. 322, 337 ff. ; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 29. September 1994, DVBl. 1995 S. 153; VerfGH Berlin, Urteil vom 17. März 1997, VerfGH 90/95, DVBl. 97, 786 - nur LS -; VerfGH Saarland, Urteil vom 14. Juli 1998, Lv 4/97, VwRR SW 1998 S. 91 ff.; VerfG Hamburg, Urteil vom 6. November 1998, NVwZ-RR 1999 S. 358; VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 6. Juli 1999, VerfGH 15/98 n.v.). Eine Zersplitterung von Vertretungen führt zu einer greifbaren Gefährdung effizienter kommunaler Selbstverwaltung, indem sie insbesondere die Bildung belastbarer Mehrheiten erschwert; wechselnde Mehrheiten in Gemeindevertretungen und Kreistagen verzögern oder verhindern sogar notwendige Entscheidungen oder nötigen zu Zugeständnissen an den Vertreter einer verhältnismäßig kleinen Wählerschaft, die der Gesamtverantwortung gegenüber der Bürgerschaft zuwiderlaufen. Damit kann nicht nur die Funktions- und Arbeitsfähigkeit einer Vertretungskörperschaft beeinträchtigt werden, sondern es wird gleichzeitig auch der mit einer Wahl von Repräsentanten verfolgte Integrationseffekt beeinträchtigt. Gewählte Abgeordnete in Parlamenten und Vertreter in den kommunalen

Körperschaften sind von Verfassungen wegen den Interessen des jeweiligen Wahlvolkes insgesamt verpflichtet. Diese Verpflichtung zu gemeinwohlorientiertem Verhalten wird beträchtlich gefährdet, wenn schon eine zahlenmäßig kleine Gruppe von Wählerinnen und Wählern - etwa aus einer Straße - in der Lage ist, einen Vertreter zu wählen. Das Bundesverfassungsgericht hat es in seiner Entscheidung vom 23. Januar 1957 (BVerfGE 6, 84, 92) für ein mit einer Sperrklausel anzustrebendes Ziel bezeichnet, nur solche Gruppen zu einer parlamentarischen Vertretung zuzulassen, die nicht nur singuläre, partikuläre oder temporäre Interessen vertreten, sondern ein am Gemeinwohl orientiertes politisches Programm verfolgen. Eine Sperrklausel von 5 % ist - so das Bundesverfassungsgericht für die Bundestagswahl - in aller Regel verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, weil sie grundsätzlich geeignet ist, die genannten Ziele zu erreichen. Die verfassungsrechtliche Unbedenklichkeit des Mindestquorums kann allerdings nicht statisch beurteilt werden; sie muss vielmehr vom Gesetzgeber unter Kontrolle gehalten werden, d.h. bei einer Veränderung der Verhältnisse auf ihre weitere Erforderlichkeit überprüft werden. Ich halte es daher grundsätzlich für sachgerecht, im Zusammenhang mit der Einführung eines personalisierten Verhältniswahlsystems auch die Notwendigkeit einer Sperrklausel zu prüfen.

Durch die Einführung von Elementen der Persönlichkeitswahl in das Verhältniswahlsystem wurde eine derartige Überprüfung auch für das hessische Kommunalwahlrecht notwendig. Die Hessische Landesregierung hat mit dem Entwurf für ein Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung vom 21. September 1999 (LT-Drs. 15/425) eine 3%-Sperrklausel vorgeschlagen. Mit dieser Absenkung sollte einerseits den veränderten Rahmenbedingungen, insbesondere dem persönlichkeitsbezogenen Aspekt des neuen Wahlrechts, Rechnung getragen und andererseits Vorkehrungen für die Arbeitsfähigkeit der zu wählenden Körperschaften getroffen werden. Für eine Beibehaltung einer Sperrklausel in Höhe von 3% sprach nach der Entwurfsbegründung, dass trotz der Einführung von Elementen der Personenwahl für das hessische Kommunalwahlrecht weiterhin das Verhältniswahlsystem gilt. Die den Bewerberinnen und Bewerbern von der Wählerschaft gegebenen Stimmen werden bei der Ergebnisermittlung dem jeweiligen Wahlvorschlag zugerechnet; die Sitzverteilung erfolgt dann nach dem Hare/Niemeyer-Verfahren entsprechend dem mathematischen Verhältnis der Stimmzahlen der einzelnen Wahlvorschläge. Diese Ausprägung der Verhältniswahl könne weiterhin dazu führen, dass in

der zu wählenden Körperschaft unter Umständen mehrere kleine Gruppen oder sogar einzelne Personen vertreten sind. Nach einer vom Hessischen Landtag am 1. Dezember 1999 durchgeführten Anhörung wurde übereinstimmend von allen geladenen Verfassungsrechtlern vorgebracht, dass die Beibehaltung einer Sperrklausel - auch in geringerer Höhe - verfassungsrechtlich unzulässig sei. Ausgehend von dem Ergebnis der Anhörung hat der Gesetzgeber sich für eine vollständige Streichung der Sperrklausel entschieden; die Sperrklausel wurde durch das am 5. Januar 2000 in Kraft getretene Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung vom 23. Dezember 1999 (GVBl. 2000 I S. 2) gestrichen.

Erwartungsgemäß hat der Wegfall der bisherigen Sperrklausel im hessischen Kommunalwahlrecht zu einem verstärkten Einzug von kleineren Wählergruppen und Parteien in die kommunalen Vertretungskörperschaften geführt, die sonst an dieser Hürde gescheitert wären. Allerdings liegen derzeit weder Anhaltspunkt dafür vor, dass in den betroffenen Kommunen die Funktionsfähigkeit ernsthaft gefährdet wäre, noch dafür, dass der Charakter einer Wahl als ein Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung beeinträchtigt wäre. Um die Arbeit der kommunalen Vertretungskörperschaften zu verbessern, hat der Gesetzgeber allerdings im Rahmen der letzten Novellierung der Hessischen Gemeindeordnung (HGO) und der Hessischen Landkreisordnung (HKO) die bundesweit einzigartigen Regelungen des § 36a Abs. 1 Satz 4 HGO und § 26a Abs. 1 Satz 4 HKO geändert, nach welchen die Parteien oder Wählergruppen, die durch Wahl in der Vertretungskörperschaft vertreten sind, unabhängig von ihrer Stärke den Fraktionsstatus erhalten. Nach der Neuregelung muss eine Fraktion mindestens aus zwei Vertretern bestehen; die Gemeindevertretung bzw. der Kreistag können auch eine höhere Mindeststärke für den Fraktionsstatus bestimmen.

Ob und inwieweit eine völlige Aufhebung der Sperrklausel in Schleswig-Holstein die Sicherung des Charakters einer Wahl als eines Integrationsvorganges bei der politischen Willensbildung oder die Funktionsfähigkeit der zu wählenden Vertretungen beeinträchtigt, obliegt allein der Prognoseentscheidung des Gesetzgebers.

## **Wechsel von einem Mehrheitswahlsystem mit Verhältnisausgleich auf ein personalisiertes Verhältniswahlsystem**

Der Entwurf will das bisherige Mehrheitswahlsystem mit Verhältnisausgleich durch ein personalisiertes Verhältniswahlsystem austauschen. Die Wähler sollen so viele Stimmen zur Verfügung haben, wie Mandate zu vergeben sind. Dabei soll die Möglichkeit bestehen, im Rahmen der verfügbaren Stimmenzahl den Bewerberinnen und Bewerbern auf dem Stimmzettel bis zu drei Stimmen zu geben (kumulieren und panaschieren); sofern Bewerberinnen und Bewerber gestrichen wurden, werden ihnen keine Stimmen zugeteilt. Daneben soll die Möglichkeit bestehen, seine Stimmenzahl durch die Kennzeichnung eines Wahlvorschlags (Listenstimme) unverändert abzugeben. In diesem Fall sollen die Bewerberinnen und Bewerber in der Reihenfolge des Wahlvorschlags jeweils eine Stimme erhalten; bei mehrfach aufgeführten Bewerberinnen und Bewerbern werden entsprechend mehr Stimmen zugeteilt. Diese Regelungen bestehen grundsätzlich auch in Hessen und unterliegen keine Bedenken. In Hessen besteht allerdings – im Gegensatz zu Rheinland-Pfalz – nicht die Möglichkeit, dass Bewerberinnen und Bewerber auf dem Stimmzettel mehrfach benannt werden. Dafür ist im Hessischen Kommunalwahlrecht jedoch die Vergabe der Listenstimme so geregelt, dass zunächst den auf dem Stimmzettel stehenden Bewerberinnen und Bewerbern in der Reihenfolge des Wahlvorschlags zunächst eine Stimme zugeteilt wird; sind danach noch nicht alle verfügbaren Stimmen vergeben, wird dieser Vorgang so lang wiederholt, bis die restlichen Stimmen zugeteilt sind. Es gilt für jede Bewerberin und jeden Bewerber allerdings der Grundsatz, dass nicht mehr als drei Stimmen zugeteilt werden können.

Die in dem Gesetzentwurf getroffenen Bestimmungen für eine ungültige Stimmabgabe bzw. für Auslegungsregeln im Falle einer Verhältniswahl entsprechen im Wesentlichen den im hessischen Kommunalwahlrecht getroffenen Regelungen. Die für die Mehrheitswahl in § 35 Abs. 4 Satz 3 des Entwurfs getroffene Regelung, nach welcher bei Überschreitung der Stimmenzahl die gesamte Stimmabgabe ungültig ist, erscheint allerdings gegenüber der Heilungsmöglichkeit für die Verhältniswahl nicht sachgerecht. In Hessen bleiben bei der Überschreitung der Stimmenzahl bei der Mehrheitswahl die zu viel abgegebenen Stimmen entsprechend der Regelung für die Verhältniswahl unberücksichtigt; es gilt in diesem Fall eine dem § 35 Abs. 4 Satz 2 des Gesetzentwurfs entsprechende Regelung.

## **Wechsel des Sitzverteilungssystems von d'Hondt nach Sainte Laguë/Schepers**

Nach § 9 des Entwurfs soll das bisherige Sitzverteilungssystem nach d'Hondt durch das Verfahren nach Sainte Laguë/Schepers ersetzt werden. Von den verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätzen spielt bei der Wahl des Sitzverteilungssystems der Grundsatz der Wahlgleichheit – ein Anwendungsfall des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes – eine zentrale Rolle. Eine der Ausprägungen der Wahlgleichheit ist die sog. Erfolgswertgleichheit der abgegebenen Stimmen. Die Erfolgswertgleichheit soll verhindern, dass einzelne Wählerinnen und Wähler aus Gründen, die in ihrer Person liegen, ein verschieden starker Einfluss auf das Wahlergebnis eingeräumt wird (so BVerfGE 1, 208, 243). Sie soll damit sicherstellen, dass jede gültig abgegebene Stimme bei der Ermittlung des Wahlergebnisses für jeden Wahlvorschlagsträger mit gleichem Gewicht bewertet wird (BVerfGE 34, 81, 99; 85, 148, 157). Das Prinzip der Erfolgswertgleichheit beansprucht jedoch - anders als die ebenfalls unter den Grundsatz der Wahlgleichheit fallende Zählwertgleichheit - keine uneingeschränkte Geltung; seinen konkreten Inhalt erlangt es immer erst im Zusammenhang mit einem bestimmten Wahlsystem (vgl. Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 7. Aufl., § 1 Rd. 23a). Der Gesetzgeber hat für die Wahl des Sitzverteilungssystems einen Gestaltungsspielraum; er muss sich jedoch nach der Grundsatzentscheidung für ein Verhältniswahlsystem im Rahmen dieses Systems halten und dementsprechend den Anteil der Sitze der Vertretungskörperschaft in möglichst genauer Übereinstimmung mit dem Stimmenanteil bringen, der auf die verschiedenen Wahlvorschläge entfällt (Nds. StGH, Urteil vom 20. September 1977, DVBl. 78 S. 139). Dies ergibt sich bereits aus der Grundidee des Verhältniswahlsystems, nach der den Wahlvorschlagsträgern die Mandate im gleichen Verhältnis zugeteilt werden, wie sie bei der Wahl Stimmen erzielt haben (Schreiber, a.a.O., § 1 Rd. 30). Idealtypisches Ergebnis der Wahl soll es bei diesem System sein, dass die Vertretungskörperschaft ein vollkommenes Spiegelbild der Wählerschaft darstellt, wie sie sich in ihrer Entscheidung für die Wahlvorschläge artikuliert hat; sie verlangt, dass jeder Wahlberechtigte die gleiche Stimmenzahl besitzt und seine Stimmen wie jeder andere Wahlberechtigte abgeben darf (BVerfGE 34, 81, 99).

Das Sitzverteilungssystem nach d'Hondt entspricht wie das Verfahren nach Hare/Niemeyer den verfassungsrechtlichen Anforderungen an ein für die Verhältniswahl unabdingbares

Sitzverteilungssystem; keines der Verfahren erscheint dabei prinzipiell als richtiger und damit als zur Wahrung des Grundsatzes der Wahlgleichheit als systemgerechter (BVerfGE 79, 169, 170). Dabei kann weder mit dem Verfahren der mathematischen Proportion nach Niemeyer noch nach dem Höchstzahlverfahren nach d'Hondt eine absolute Gleichheit des Erfolgswerts der Stimmen erreicht werden, da nach beiden Systemen Reststimmen unberücksichtigt bleiben (BVerfG 79, 169, 170 f.). Das Sitzverteilungssystem nach Sainte Laguë/Schepers ist wie die Verfahren nach Hare/Niemeyer und d'Hondt ebenfalls geeignet, den Anteil der Sitze in einer Vertretungskörperschaft in möglichst genauer Übereinstimmung mit dem Stimmanteil zu bringen, der auf die jeweiligen Wahlvorschlagsträger entfällt.

Sofern mehrere verfassungsrechtlich unbedenkliche, insbesondere mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit vereinbare Berechnungssysteme vorhanden sind, ist es der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, für welches der Systeme er sich entscheidet und in in welcher Richtung er unvermeidbare systemimmanente Abweichungen vom Prinzip der Erfolgswertgleichheit er in Kauf nehmen will (BVerfGE 79, 169, 171). Es obliegt daher allein dem Gesetzgeber, ob er von dem derzeitigen Sitzverteilungsverfahren nach d'Hondt zu einem Verfahren nach Sainte Laguë/Schepers wechselt. Sofern dies allerdings erfolgen sollte, rege ich aus Gründen der Normklarheit an, die konkrete Berechnung der Sitzverteilung in § 9 des Gesetzentwurfes zu normieren, da zur Berechnung der Sitze bei dem Verfahren nach Sainte Laguë/Schepers neben dem Verfahren der Sitzverteilung nach Höchstzahlen bzw. nach Rangmaßzahlen auch eine Divisorenmethode mit Standardrundung zur Verfügung steht; es ergibt sich nur aus Anhang 1 des Gesetzentwurfes, dass die Berechnung offensichtlich nach dem Höchstzahlenverfahren erfolgen soll.

Um sicherzustellen, dass eine Partei oder Wählergruppe mit der absoluten Mehrheit der Stimmen auch die absolute Mehrheit der Sitze erhält, ist die in § 9 Abs. 1 Satz 2 des Entwurfs vorgeschlagene Mehrheitsklausel sachgerecht, da auch bei einer Sitzverteilung nach Sainte Laguë/Schepers Fälle auftreten können, in denen die absolute Mehrheit der Stimmen nicht zur absoluten Mehrheit der Sitze führt.

## **Zulässigkeit von Listenverbindungen**

Nach dem Entwurf sollen Listenverbindungen zulässig sein. Die Verbindung von Wahlvorschlägen mehrerer Parteien oder Wählergruppen ist im hessischen Kommunalwahlrecht nicht zulässig; eine Ausnahme besteht nur für den Fall, dass im Wahlkreis Wahlbereiche gebildet wurden und kein gemeinsamer Wahlvorschlag aufgestellt worden ist. Gegen die im Entwurf vorgesehene Regelung bestehen erhebliche Bedenken, da dieses Instrument dazu benutzt werden könnte, dass Splittergruppen sich vor der Wahl zusammenschließen und durch die Sitzverteilung auf die Gesamtliste mit anschließender Unterverteilung in die jeweilige Vertretungskörperschaft einziehen können, obwohl es ihnen nach den jeweiligen Wahlergebnissen nicht zusteht. Gerade der Einzug von Splitterparteien ist geeignet, die Funktionsfähigkeit von kommunalen Vertretungen empfindlich zu beeinträchtigen. Das BVerfG hat bereits mit Urteil vom 29. September 1990 festgestellt, dass Listenverbindungen – unabhängig ob mit oder ohne eine Sperrklausel – zu einem Verstoß gegen die Chancengleichheit führen, weil sie den Erfolg von Wählerstimmen ungleich gewichten, ohne dass dafür ein zwingender, sachlicher Grund angeführt werden könnte (BVerfGE 82, 322, 345). Nur am Rande sei erwähnt, dass die im Gesetzentwurf aufgestellte Behauptung, dass in Gemeinden mit nur 7 Gemeindevertretern eine Partei oder Wählergruppe mindestens 15% der gültigen Stimmen erhalten muss, um in die Vertretung einzuziehen, unzutreffend ist. Jedes Sitzverteilungssystem beinhaltet eine mathematische Hürde, die ein Wahlvorschlag überspringen muss, um den ersten Sitz zugeteilt zu bekommen. Diese Hürde ist allerdings nicht statisch, sondern hängt von dem Berechnungsverfahren, von der Anzahl der zu verteilenden Sitze, der Anzahl der an der Sitzverteilung teilnehmenden Wahlvorschläge und deren Stimmenanteil ab. Für den Einzug in eine Gemeindevertretung mit 7 Sitzen kann nach einer Sitzverteilung nach Sainte Laguë/Schepers bereits ein deutlich geringerer Stimmenanteil für eine Sitzzuteilung ausreichen.

## **Stimmzettelschablonen**

Nach § 28 Abs. 4 des Gesetzentwurfs sollen die Kommunen die Herstellung von Stimmzettelschablonen für Wählerinnen und Wähler, die blind oder sehbehindert sind, unterstützen und die dafür notwendigen Ausgaben erstatten. Vorbild für diese Regelung ist offensichtlich die entsprechende Verpflichtung bei staatlichen Wahlen, Muster der Stimmzettel unverzüg-

lich nach ihrer Fertigstellung den Blindenvereinen, die ihre Bereitschaft zur Herstellung von Stimmzettelschablonen erklärt haben, zur Verfügung zu stellen und die dafür notwendigen Ausgaben zu erstatten (so z.B. § 45 Abs. 5 Satz 1 BWO, § 50 Abs. 4 BWG). Bei hessischen Kommunalwahlen besteht eine entsprechende Verpflichtung aufgrund der kleinräumigen Wahlkreise und der durch das Wahlrecht zum Teil umfangreichen Stimmzettel nicht; es ist bereits zweifelhaft, ob entsprechende Stimmzettelschablonen überhaupt hergestellt werden können. Es besteht für die Kommunen jedoch die Möglichkeit, in kommunaler Selbstverwaltung sehbehinderte oder blinde Wählerinnen oder Wähler entsprechend zu unterstützen.

### **Mandatsverzicht mit Erhalt der Anwartschaft**

Nach § 44 Abs. 2 des Gesetzentwurfs soll es gewählten Bewerberinnen und Bewerbern für den Fall, dass ein Hinderungsgrund vorliegt, möglich sein, zunächst nicht in das Mandat einzurücken und trotzdem auf dem Wahlvorschlag als Ersatzperson zur Verfügung zu stehen. Dies würde dazu führen, dass eine Bewerberin oder ein Bewerber praktisch die gesamte Wahlzeit auf einem Wahlvorschlag als Ersatzperson zur Verfügung stehen könnte. Der Verlust der Wählbarkeit, Mandatsverzicht usw. würden faktisch keine Rolle mehr spielen, weil sie zunächst nur dazu führen würden, dass eine Bewerberin oder ein Bewerber als Ersatzperson zur Verfügung steht. Diese Regelung halte ich für problematisch. Die durch eine Wahl erworbene demokratische Legitimation kann - wenn sie z.B. durch das Ausscheiden aus der Vertretungskörperschaft untergegangen ist - nicht als Anwartschaft auf ein Mandat wieder entstehen, sondern nur neu durch eine Wahl begründet werden. Da auch der Mandatsverzicht durch die Regelung umfasst wird, würde dieser als wahlrechtliche Willenserklärung gesetzlich in einen Verzicht auf das Mandat unter Beibehaltung einer Anwartschaft aufgespalten; dies halte ich für nicht zulässig. Es ist zudem zweifelhaft, was unter einem Hinderungsgrund im Sinne des Gesetzes zu verstehen ist. Schließlich wird der durch das personalisierte Wahlsystem bezweckte größere Einfluss der Wählerschaft auf die gewählten Bewerberinnen und Bewerber wieder teilweise aufgehoben, da durch den Verzicht der Annahme der Wahl bzw. durch einen gezielten Mandatsverzicht wieder die Wahlvorschlagsträger über die Zusammensetzung der jeweiligen Vertretungskörperschaft bestimmen können; die betroffenen Bewerberinnen und Bewerber bleiben - sofern bei ihnen ein Hinderungsgrund besteht - stets als Ersatzpersonen verfügbar. Diese Vorschrift dient erkennbar dazu, die personellen quantitati-

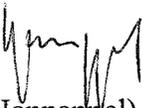
ven Unterschiede zwischen kleineren und größeren Parteien und Wählergruppen zu nivellieren; dies ist jedoch nicht Aufgabe des Wahlrechts.

### **Bildung von Wahlkreisen**

Um eine ausgewogene Vertretung örtlicher Interessen zu ermöglichen, ist es nach § 8 Abs. 2 des Gesetzentwurfs möglich, in Gemeinden ab einer bestimmten Größenklasse Wahlkreise einzurichten. Die in dem Entwurf beabsichtigte Bildung von Wahlkreisen entspricht im Wesentlichen der im hessischen Kommunalwahlrecht möglichen Bildung von Wahlbereichen. Diese können in Hessen nur für Landkreise eingerichtet werden; die kommunalen Spitzenverbände haben in Hessen auf gemeindlicher Ebene kein Bedürfnis für die Einrichtung von Wahlkreisen gesehen. Für die Einrichtung von Wahlbereichen ist in Hessen ein entsprechender Beschluss des Kreistags mit mindestens zwei Dritteln der Stimmen der gesetzlichen Zahl der Mitglieder notwendig. Obwohl die Einrichtung von Wahlbereichen für Landkreise schon seit der Kommunalwahl 2001 möglich war, hat in Hessen noch kein Kreistag davon Gebrauch gemacht.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag



(Hannappel)



**Schleswig-Holsteinischer Landtag**  
**Umdruck 16/1109**

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Herrn Vorsitzenden des Innen- und  
Rechtsausschusses Werner Kalinka  
Postfach 7121  
24171 Kiel

Kiel, den 16.8.06

Telefon (0431)  
Telefax (0431)

901-3001  
901-63043

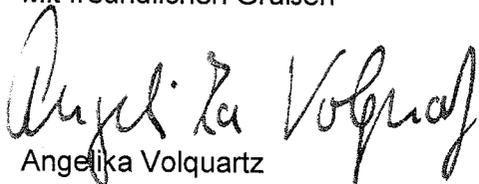
- a) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung der Kreisordnung  
- Abschaffung der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten –  
b) Entwurf eines Gesetzes über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-  
Holstein (Gemeinde- und Kreiswahlgesetz – GKWG)

Sehr geehrter Herr Kalinka,

die Gesetzesentwürfe des SSW zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung sowie der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN zur Änderung des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes habe ich mit Interesse gelesen und spreche mich für die Landeshauptstadt Kiel dafür aus

- die Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte beizubehalten
- das im jetzt gültigen Gemeinde- und Kreiswahlgesetz geregelte Wahlverfahren beizubehalten.

Mit freundlichen Grüßen

  
Angelika Volquartz

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Postfach 7121  
24171 Kiel  
- vorab per E-Mail -

bearbeitet von: Herrn Matzick  
(0385) 588 -2303  
E-Mail: Dirk.Matzick@im.mv-regierung.de  
Az: II 300-172.512

Schwerin, 23. August 2006

- a) **Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung –Abschaffung der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten**  
b) **Gesetzentwurf über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (Gemeinde- und Kreiswahlgesetz – GKWG)**  
Ihre Bitte um Stellungnahme zu den Drucksachen 16/768, 16/794

Sehr geehrte Damen und Herren,

nachfolgend nehme ich zu den von Ihnen übersandten Gesetzesentwürfen Stellung. Ich mache im Hinblick auf etwaige Rückfragen darauf aufmerksam, dass die Stellungnahme zu b) nicht von der Kommunalabteilung sondern von der hiesigen Abteilung für Verwaltungs- und Beamtenrecht erarbeitet wurde.

zu a)

In Mecklenburg-Vorpommern wurde die Verwaltungsreform zum Anlass genommen, die Sachgerechtigkeit der 1999 eingeführten Direktwahl der Landräte einer nochmaligen Überprüfung zu unterziehen. Dabei standen die nachfolgenden Aspekte im Zentrum der Betrachtung.

- demokratische Legitimation

Hauptmotiv für die Einführung der Direktwahl war seinerzeit die erhoffte Erhöhung der demokratischen Legitimation der Hauptverwaltungsbeamten, mit der ein Gegengewicht zu deren kommunalverfassungsrechtlich starker Stellung geschaffen und die Bürgernähe der Verwaltung erhöht werden sollte. Diese Zielstellung wurde in der Praxis zum Teil erreicht. Vor allem die verhältnismäßig geringe Wahlbeteiligung bei Landratswahlen stellt den Legitimationsvorsprung der Direktwahl gegenüber einer Wahl durch die Vertretungskörperschaft allerdings in Frage.

#### - Integrationswirkung

Mit der Einführung der Direktwahl ging die Erwartung einher, dass in einem solchen Wahlverfahren höhere Chancen für parteiübergreifende Bewerber bestünden, die die unterschiedlichen parteipolitischen Strömungen des Kreistages besser ausgleichen und eine überparteiliche Verwaltungsleitung gewährleisten könnten.

Diese Erwartung hat sich gerade im Bereich der Landkreise nicht erfüllt. Ein erfolgreicher Direktwahlkampf im großen Gebiet eines Landkreises ist mit einem hohen logistischen und finanziellen Aufwand verbunden, der ohne parteipolitische Unterstützung kaum zu leisten ist. Anders als in - insbesondere kleineren - Gemeinden sind die im Direktwahlverfahren gewählten Landräte daher durchgängig parteiengestützte Kandidaten gewesen. Deren Integrationswirkung dürfte kaum höher sein als sie es im Falle der indirekten Wahl wäre.

#### - Kompetenz der Kandidaten

Die Erfahrungen mit der Direktwahl haben gezeigt, dass ortsfremde Bewerber im Wahlgebiet geringere Wahlchancen haben als bekannte Persönlichkeiten. Dieser Umstand muss von den vorschlagsberechtigten Parteien bei der Kandidatenauswahl ins Kalkül gezogen werden. Bei indirekten Wahlen besteht daher eher die Möglichkeit, dass auch ortsfremde Bewerber mit hoher Fachkompetenz vorgeschlagen werden.

#### - Verhältnis von Vertretung und Verwaltung

Die Direktwahl erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass Vertretungsmehrheit und Verwaltungsleitung aus unterschiedlichen politischen Lagern kommen. In derartigen Konstellationen kommt es bisweilen zu einem politischen Kräftemessen, das sachorientierte Verwaltungsarbeit - gerade in schwierigen Politikfeldern wie der Haushaltskonsolidierung - spürbar erschwert.

#### - Vertrautheit mit örtlichen Gegebenheiten

Die Direktwahl begünstigt die Wahl von ortskundigen und den Bürgern vertrauten Bewerbern. Dieser Aspekt hat für eine erfolgreiche Arbeit als Bürgermeister eine gewisse Berechtigung, relativiert sich aber, je weitläufiger das Wahlgebiet ist und je weniger Bürger und gewählter Bewerber miteinander in unmittelbarem Kontakt treten.

Ungeachtet der vorstehend aufgeführten Aspekte hat der Gesetzgeber letztendlich im Verwaltungsmodernisierungsgesetz das Wahlverfahren nicht geändert.

zu b)

Bei einem Vergleich der im Gesetzesentwurf enthaltenen Regelungen mit den kommunalwahlrechtlichen Vorschriften in Mecklenburg-Vorpommern ergibt sich ergänzend zu den Aussagen in Anlage 2 des Entwurfes folgendes Bild:

Die **5%-Klausel** wurde auch in Mecklenburg-Vorpommern nach Einführung der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte abgeschafft (Zweites Gesetz zur Änderung des Kommunalwahlgesetzes vom 23. September 2003). Erstmals angewendet wurde das neue Verfahren bei den allgemeinen Kommunalwahlen im Jahr 2004. Hinwei-

se darauf, dass die Handlungsfähigkeit der Vertretung in einzelnen Fällen dadurch gefährdet sein sollen, sind hier nicht bekannt. Eine faktische Sperrklausel besteht im Übrigen ohnehin in den kleinen Gemeinden, die den Großteil aller Kommunen in Mecklenburg-Vorpommern ausmachen.

In Mecklenburg-Vorpommern werden die Vertreter nach den Grundsätzen einer mit der **Personalwahl verbundenen Verhältniswahl** gewählt. Der Wähler hat zur Gemeindewahl und zur Kreiswahl je drei Stimmen, die er beliebig auf die Bewerber eines Wahlvorschlags oder unterschiedlichen Wahlvorschläge verteilen kann (§ 3 Abs. 3 Kommunalwahlgesetz Mecklenburg-Vorpommern – KWG M-V). damit hat er die Möglichkeit des **Kumulierens** und **Panaschierens**. Das Ankreuzen einer Liste ist im KWG M-V nicht vorgesehen.

Wahlgebiete sind für die Gemeindewahl das Gemeindegebiet und für die Kreiswahl das Kreisgebiet. Die Wahl der Vertretung wird in **Wahlbereichen** durchgeführt (§ 5 KWG M-V), sodass die Wahlvorschläge in den Wahlbereichen aufgestellt werden. Eine Pflicht zur Einteilung des Wahlgebietes in mehrere Wahlbereiche besteht in Mecklenburg-Vorpommern erst in Gemeinden ab einer Größe von über 25.000 Einwohnern. Die Zahl und Abgrenzung der Wahlbereiche bestimmt die Vertretung. Diese Entscheidungsfreiheit wurde von den Kommunen ausdrücklich gewünscht und hat sich bewährt.

Verteilt werden die Sitze in Mecklenburg-Vorpommern nach dem **Hare-Niemeyer-Verfahren**. Dieses Verfahren ist schon seit 1993 im KWG M-V verankert (§ 37 KWG M-V). Praktische Probleme mit den bekannten Paradoxien dieses Verfahrens sind bislang nicht bekannt geworden.

Die im o.g. Gesetzentwurf vorgesehene Regelung, einen sog. **Vorabsitz** zu vergeben, wenn eine Partei oder Wählergruppe mehr als die Hälfte aller Stimmen erhalten hat, aber nicht mehr als die Hälfte der Sitze bekommt, ist in Mecklenburg-Vorpommern bereits geltendes Recht (§ 37 Abs. 3 KWG M-V). Diese Ausnahme von der Regelung über die Reihenfolge der Zuteilung der nach Zahlenbruchteilen zu vergebenden Sitze (sog. modifiziertes Proportionalverfahren) hat sich in der Praxis bewährt.

Eine Regelung, wonach ein Gewählter **Ersatzperson** wird, wenn er sein Mandat nicht annimmt oder niederlegt, kennt das KWG M-V nicht. Der Gewählte verliert sein durch die Wahl erworbenes Anwartschaftsrecht auf einen Sitz in der Vertretung für die gesamte Wahlperiode, wenn er die Wahl nicht annimmt oder später auf sein Mandat verzichtet. Die Ablehnungserklärung kann nicht widerrufen werden. Eine Zurückstellung des Mandats auf einen späteren Zeitpunkt ist nicht möglich. Diese Verfahrensweise hat in Mecklenburg-Vorpommern bisher zu keinen Problemen geführt. Die von der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN im Gesetzentwurf vorgeschlagene Regelung kann jedoch als ein Entgegenkommen für die Bewerber angesehen werden, die lediglich zeitweilig nicht in der Vertretung tätig sein können.

**Mehrfachbenennungen** ein und desselben Bewerbers **auf einen Wahlvorschlag** sind nach dem KWG M-V nicht gestattet. Es besteht jedoch die Möglichkeit, dass ein Bewerber in mehreren Wahlvorschlägen eines Wahlgebietes jeweils für die Gemeinde- und für die Kreiswahl benannt wird (§ 20 Abs. 4 KWG M-V). Von dieser Möglichkeit wurde bei den vergangenen Wahlen bereits rege Gebrauch gemacht, da auf die-

se Weise Bewerber vermehrt Stimmen auf sich vereinigen können, da sie eine größere Anzahl von Wählern erreichen.

Blinde und sehbehinderte Wähler können sich zur Kennzeichnung des Stimmzettels auch einer **Stimmzettelschablone** bedienen (§ 44 Abs. 5 KWO M-V). Muster der Stimmzettel werden unverzüglich nach ihrer Fertigstellung den Blindenverein, die ihre Bereitschaft zur Herstellung von Stimmzettelschablonen erklärt haben, zur Verfügung gestellt (§ 34 Abs. 6 KWO M-V). Eine **Kostenerstattungsregelung** für die Stimmzettelschablone enthält das KWG M-V nicht.

**Listenverbindungen** sind nach dem KWG M-V nicht gestattet.

Bei der Wahl des Bürgermeisters und Landrates können nach § 62 Abs. 1 KWG M-V jedoch mehrere Parteien oder Wählergruppen einen gemeinsamen Wahlvorschlag einreichen. Die Regelung, von der in der Praxis regelmäßig Gebrauch gemacht wird, eröffnet den Parteien und Wählergruppen die Möglichkeit, partei- und wählergruppenübergreifend Kandidaten für die Wahl des Bürgermeisters und des Landrates vorzuschlagen. Damit wird vermieden, dass jede Partei oder Wählergruppe nur aus Gründen der Teilnahme an der Wahl jeweils einen eigenständigen Wahlvorschlag einreicht.

Die **Korrektur** von Fehlern beim Ausfüllen des Stimmzettels bei klar erkennbarem Wählerwillen sieht das KWG M-V nicht vor.

Das vorgesehene **Nachrücken** aus einer anderen Liste eines anderen Wahlkreises (Wahlbereiches) für den Fall, wenn eine Liste einer Partei oder Wählergruppe erschöpft ist, hat in Mecklenburg-Vorpommern bereits § 54 Abs. 1 KWG M-V geregelt. In der Praxis hat sich gezeigt, dass durch diese Möglichkeit eventuell notwendig werdende Ergänzungswahlen weitgehend ausgeschlossen werden.

Durch die **Wahlstatistik** in Mecklenburg-Vorpommern erfolgt keine Auswertung der Nutzung und Auswirkung des Panaschierens, Kumulierens und Streichens von Bewerbern.

Mit freundlichen Grüßen

im Auftrag

gez. Lappat

**Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 16/1122**

An den  
Innen- und Rechtsausschuss des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages

per E-Mail am 29. August 2006





---

## Stellungnahme

zum

### **Gesetzentwurf**

der Abgeordneten des SSW

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung – Abschaffung der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten**

**LT-Drucksache 16/768**

vom 11.05.2006

---

Vorstand:

Prof. Dr. Joachim Jickeli (geschäftsführend), Prof. Dr. Birgit Friedl, Min.-Dgt. Priv.-Doz. Dr. Utz Schliesky

## Ergebnis:

Der Gesetzentwurf wird insgesamt abgelehnt, da es nach hiesiger Auffassung bei der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten verbleiben sollte. Auf eine Stellungnahme zur Formulierung der vorgeschlagenen Paragraphen im Einzelnen wird daher verzichtet.

## Begründung:

### I. Ausgangslage, Grundsätzliches

Mit dem Gesetz zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts 1995 (GOVBl. 1996, S. 33) wurde die Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte stufenweise in Schleswig-Holstein eingeführt. Zugleich wurden die Kompetenzen und Befugnisse der Hauptverwaltungsbeamten erweitert.

Mit ihrem Antrag möchten die Abgeordneten des SSW diese Regelungen – partiell – abändern und die Direktwahl, nicht jedoch die mit ihr eingeführten Kompetenzänderungen, wieder abschaffen.

Mit der Einführung der Direktwahlen hat der Landesgesetzgeber die bundesverfassungsrechtliche Festlegung auf eine repräsentative Demokratie gem. Art. 20 Abs. 2 GG zulässigerweise durch unmittelbar-demokratische Entscheidungsstrukturen für die Wahl des Hauptverwaltungsbeamten einfachgesetzlich konkretisiert<sup>1</sup>. Bei dem geplanten Gesetzentwurf handelt sich um eine Zurücknahme dieses dem kommunalen Souverän, d.h. dem Wahlvolk in Gemeinden und Kreisen, eingeräumten wichtigen Teilhaberechts. An eine solche Zurücknahme sind angesichts des besonderen Stellenwerts von direkt-demokratischen Entscheidungen besonders strenge materielle Anforderungen zu stellen.

### II. Kritische Würdigung des Entwurfs und seiner Begründung

1. Die Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte wurde 1995/1996 aufgrund einer erfolgreichen Volksinitiative eingeführt, um in Übereinstimmung mit den kommunalpolitischen Bestrebungen in allen anderen Flächenländern dem Wähler einen größeren Entscheidungsspielraum für eine der wichtigsten Entscheidungen im Rahmen der Leitung der örtlichen Gemeinschaft einzuräumen.<sup>2</sup> Durch die gleichzeitig beschlossene Konzentration von verwaltungsleitenden Befugnissen in der Hand des Hauptverwaltungsbeamten sollten die Entscheidungsabläufe optimiert werden.<sup>3</sup> Die diese Entscheidungen tragenden Gründe gelten nach Ansicht der Unterzeichner auch heute noch unverändert fort.
2. Der Gesetzentwurf wird im wesentlichen auf zwei Argumente gestützt. Zum einen habe die Einführung der Direktwahl zu keiner Stärkung der kommunalen Demo-

<sup>1</sup> Vgl. zur Zulässigkeit unmittelbar-demokratischer Elemente im Allgemeinen und zum Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Besonderen *Schliesky*, ZG 1999, S. 91 (92 ff.).

<sup>2</sup> Vgl. LT-Drs. 13/2806, S. 80.

<sup>3</sup> Vgl. dazu LT-Drs. 13/2806, S. 107 ff., 114 f.

kratie geführt. Zum anderen fehle eine hinreichende demokratische Kontrolle durch das Wahlvolk. Beide Probleme seien vor allem auf die geringe Wahlbeteiligung zurückzuführen. Schließlich würden das Ansehen und die Handlungskraft der kommunalen Parlamente geschwächt.

Die kurze Begründung des Gesetzentwurfs bezieht sich ausdrücklich nur auf die fehlende Eignung der bestehenden Regelung „in Kreisen und größeren Städten“. Damit scheint der Entwurf davon auszugehen, dass die Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten in den zahlreichen kleineren und mittleren Städten und Gemeinden funktioniert. Selbst wenn man den grundsätzlichen Ausgangspunkt des Gesetzentwurfs bejahen wollte, würde man bei der im Entwurf enthaltenen, undifferenzierten Lösung „das Kind mit dem Bade ausschütten“, da durch eine unterschiedslose Abschaffung der Direktwahl auch diejenigen Städte und Gemeinden betroffen wären, in denen sich das Instrument bewährt hat.

3. In **rechtstatsächlicher** Hinsicht kann auf das von *Bracker* und *Dehn* im März 2001 vorgelegte Gutachten<sup>4</sup> verwiesen werden, in welchem für die bis dahin stattgefundenen Direktwahlen eine durchschnittliche Wahlbeteiligung von 55 % ermittelt wurde. Bei Direktwahlen, die nicht zusammen mit anderen allgemeinen Wahlen (Europawahl, Bundestagswahl, Landtagswahl oder Kommunalwahl) durchgeführt wurden, lag die Wahlbeteiligung nur bei 46,7 %. Die geringste Wahlbeteiligung gab es dabei in der Stadt Marne (24,1 %), die höchste in der Gemeinde Süsel (84,6 %). Insgesamt war die Wahlbeteiligung in den Gemeinden und Kreisen geringer als bei der jeweils letzten Kommunalwahl (durchschnittliche Wahlbeteiligung: 60,3 %). In kreisangehörigen Städten und Gemeinden unter 10.000 Einwohnern betrug die durchschnittliche Wahlbeteiligung bei den Direktwahlen 58,5 % und entsprach somit annähernd dem Wert der letzten Kommunalwahl. In kreisangehörigen Städten und Gemeinden über 10.000 Einwohnern war sie mit 51,9 % hingegen deutlich geringer. Am geringsten war die Wahlbeteiligung mit durchschnittlich 42 % in den kreisfreien Städten. Die Spanne der Wahlbeteiligung bei den Direktwahlen der Landräte lag zwischen 34,8 % und 71,6 %, im Mittel bei 51,1 %.<sup>5</sup>

Für eine weitere Behandlung des Gesetzentwurfs bietet sich eine Fortschreibung und Aktualisierung der von *Bracker* und *Dehn* bis Anfang 2001 ermittelten Zahlen und Ergebnisse bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt an.

Im Rahmen dieser Stellungnahme wurden für einzelne Vergleichsgruppen die Wahlbeteiligungen ermittelt und zusammengetragen (vgl. Anhang 1 und 2).

4. Demokratietheoretisch gesehen genügt für die Legitimität einer Wahl grundsätzlich auch die Entscheidung einer – sich in Bezug auf die absolute Zahl der Entscheidungsberechtigten ergebenden – Minderheit, wenn diese bei der Entscheidung selbst, etwa durch Nichtausübung des Wahlrechts durch eine Vielzahl von Wählern, die hinreichende Mehrheit erreicht.<sup>6</sup> Der seine Stimme nicht Abgebende willigt dann mit seinem Handeln darin ein, sich ggf. auch der Entscheidung einer kleinen Gruppe aktiver Wähler zu unterwerfen.

---

<sup>4</sup> *Bracker/Dehn*, Die Direktwahlen in den Gemeinden, Städten und Kreisen in Schleswig-Holstein, 19. Landtagsforum „Die Kommunalverfassung auf dem Prüfstand“, Umdruck des Schleswig-Holsteinischen Landtags 15/1126, März 2001.

<sup>5</sup> *Bracker/Dehn*, S. 15 ff.

<sup>6</sup> Vgl. *Sachs*, in: *Sachs* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 3. Auflage 2003, Art. 20 Rn. 21 ff., 24.

Das Argument der geringen Wahlbeteiligung kommt, wie das Gutachten von *Bracker* und *Dehn* und die im Anhang aufgeführten Zahlen zeigen, für kleine und mittlere Städte und Gemeinden nicht zum Tragen. Die Legitimität der Direktwahl wird aber auch durch die geringere Wahlbeteiligung in Kreisen und größeren Städten nicht in Frage gestellt. Zum einen lässt eine geringe Wahlbeteiligung keine zwingenden Schlüsse auf das Interesse des Wahlvolks an der Wahl und ihrem Ausgang zu, da die Wahlbeteiligung stark von der Anzahl von Wahlbewerbern, der Person der oder des Wahlbewerber(s) und von der Frage, ob sich der bisherige Amtsinhaber zur Wiederwahl stellt, abhängig ist.<sup>7</sup> Zum anderen kann in der fehlende Stimmabgabe des mündigen Nichtwählers die bewusste Entscheidung liegen, auf diesem Weg seine Unzufriedenheit – oder auch Zufriedenheit – mit den Verhältnissen in seiner Kommune oder seinem Kreis zu äußern. Schließlich spielt für die Höhe der Wahlbeteiligung, wie die vorgelegten Zahlen zeigen, auch die Verbindung des Wahltermins mit einer anderen allgemeinen Wahl eine erhebliche Rolle. Es könnte sich daher u.U. eine gesetzlich vorgeschriebene generelle Verbindung des Wahltermins der Direktwahl mit der nächstliegenden allgemeinen Wahl anbieten. Die Abschaffung der Direktwahl ist damit weder verfassungsrechtlich geboten noch kommunalpolitisch erforderlich oder sinnvoll.<sup>8</sup>

Eine Lösung schließlich, die bei der Beibehaltung der Direktwahl zwischen Gemeinden und Kreisen unterschiede (vgl. unten unter 6.), würde – erstmalig – zu einer Ungleichbehandlung des Wahlvolks in Kreisen und Gemeinden führen.

5. Soweit die Gesetzesbegründung die fehlende demokratische Kontrolle des Hauptverwaltungsbeamten durch das Wahlvolk und damit im Zusammenhang die Schwächung „des Ansehens und der Handlungskraft der kommunalen Parlamente“ sowie „die Förderung des Misstrauens in Politikerinnen und Politiker“ anführt, vermag auch dieses allgemein gehaltene Argument nicht zu überzeugen. Kreistag und Gemeinde- bzw. Stadtvertretung sind selbst demokratisch legitimierte Organe, die von Gesetzes wegen mit der Kontrolle der Erfüllung der Selbstverwaltungsaufgaben betraut sind (§ 27 Abs. 1 S. 2, HS 2 GemO, § 22 Abs. 1 S. 2, HS 2 KrO). Mit dem Gesetz zur Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung vom 25.06.2002 (GVOBl. 2002, S. 126) wurden den kommunalen Mandatsträgern zusätzliche weitreichende Kontrollbefugnisse eingeräumt. Die damit vorliegenden Instrumentarien sind hinreichend, um eine umfassende Kontrolle der Gemeindeverwaltung zu gewährleisten. Dies gilt auch in Hinblick auf den mit der Einführung der Direktwahl verbundenen Kompetenzzuwachs bei den Bürgermeistern und Landräten, der diesen im Interesse der kommunalen Handlungsfähigkeit im gesteigerten Maße die Möglichkeit gibt, eigene Akzente in der Kommunalpolitik zu setzen.

Durch die Wahlen zu den Kommunalvertretungen nehmen die Wähler direkt Einfluss auf die Zusammensetzung des Kontrollgremiums des Hauptverwaltungsbeamten. Mithin ist zumindest eine mittelbar demokratische Kontrolle des Hauptverwaltungsbeamten gewährleistet. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen dieses System bzw. die Kontrollmechanismen bestehen nicht.

Vor allem aber ist zu berücksichtigen, dass die Mandatsträger in den kommunalen Vertretungen grundsätzlich alle für die Gemeinde oder den Kreis wichtigen Entscheidungen in Selbstverwaltungsangelegenheiten zu treffen haben (§§ 27 f.

<sup>7</sup> Vgl. dazu *Bracker/Dehn*, S. 19 f.

<sup>8</sup> So auch *Bracker/Dehn*, S. 21.

GemO, §§ 22 f. KrO). Es liegt damit in ihren Händen durch sachliche, ausschließlich am Gemeinwohl orientierten Entscheidungen dem von der Entwurfsbegründung befürchteten „Misstrauen in Politikerinnen und Politikern“ entgegenzuwirken.

6. In **rechtsvergleichender** Hinsicht ist festzustellen, dass die Direktwahl des Bürgermeisters als Hauptverwaltungsbeamten auf der Grundlage von unterschiedlichen kommunalverfassungsrechtlichen Gestaltungsformen zum Teil seit Jahrzehnten in allen Flächenländern eingeführt ist. Ebenso verhält es sich mit der Direktwahl der Landräte in den Kreisen, allerdings mit den bezeichnenden Ausnahmen, dass in Baden-Württemberg und in Brandenburg der Landrat vom Kreistag gewählt wird.

Kiel, 18.08.2006

gez.  
Verfasser

Dr. Jost Dietrich Busch  
Ministerialrat a.D.

Freddy Altmann  
Geschäftsführender wiss. Mitarbeiter



# Anlage 1

## Wahlbeteiligungen bei den Landratswahlen

Kreis	Jahr	Anzahl Kandidaten	1. Wahlgang	Stichwahl
Rendsburg-Eckernförde	2000		>70,00%	
Herzogtum-Lauenburg	2002		32,70%	
Dithmarschen	2002		12,30%	
Segeberg	2002		13,00%	
Stormarn	2003		33,30%	
Pinneberg	2003		52,10%	26,00%
Plön	2005	4	36,80%	28,90%
Nordfriesland	2005	2	65,80%	
Steinburg	2006	1	14,10%	
Schleswig-Flensburg	2006		23,20%	
			<b><u>35,33%</u></b>	<b><u>27,45%</u></b>

Quelle: Schleswig-Holsteinischer Landkreistag, Kiel  
Ergänzt um die Anzahl der Kandidaten.

## Anlage 2

### I. Bürgermeisterwahlen in kreisangehörigen Städten und Gemeinden (Auswahl)

Gemeinde / Stadt	Datum/Jahr	Anzahl Kandidaten	1. Wahlgang	Stichwahl
Oststeinbeck	20.02.2005	1	65,49%	
Grömitz	20.02.2005	1	63,80%	
Husum	22.05.2005	4	39,90%	32,40%
Schenefeld	04.09.2005	4	50,20%	
Geesthacht	04.09.2005	4	43,50%	
Büchen	25.09.2005	1	52,71%	
Tangstedt	23.10.2005	1	34,90%	
Tonesch	06.11.2005	2	49,51%	
Hennstedt-Ulzburg	06.11.2005	2	42,52%	
Stockelsdorf	20.11.2005	2	51,30%	
Neustadt	19.02.2006	1	32,06%	
Flintbek	12.03.2006	1	35,10%	
Timmendorfer Strand	26.03.2006	1	33,92%	
Barmstedt	26.03.2006	3	57,58%	61,01%
		<b><u>Mittelwert:</u></b>	<b><u>46,61%</u></b>	<b><u>46,71%</u></b>

### II. Bürgermeisterwahlen in den kreisfreien Städten

Stadt	Datum/Jahr	Anzahl Kandidaten	1. Wahlgang	Stichwahl
Neumünster	02.03.2003	2	48,39%	
Kiel	16.03.2003	2	38,50%	
Flensburg	24.10.2004	4	30,70%	31,05%
Lübeck	04.09.2005	5	42,30%	61,97%
		<b><u>Mittelwert:</u></b>	<b><u>39,20%</u></b>	

### IV. Abwahlen

Ort	Datum	Person	
Barsbüttel	20.02.2005	BGM Arno Kowalski	66,80%

Quelle: <http://www.bundes-sgk.de/servlet/PB/menu/1544418/index.html>, Stand: 15.08.2006  
Ergänzt um weitere Angaben durch Verfasser.

## Anlage 3

### Wahlverfahren für Landräte und Bürgermeister in den Flächenländern

Land	Bürgermeisterwahl		Landratswahl	
	Direktwahl	gesetzlich Grundlage	Direktwahl	gesetzlich Grundlage
<b>Baden-Württemberg</b>	ja	§ 45 Abs. 1 GO	nein	§ 39 Abs. 5 KrO
<b>Bayern</b>	ja	§ 17 GO	ja	§ 31 Abs. 1 KrO
<b>Brandenburg</b>	ja	§ 59 Abs. 2 - ehrenamtl. Bgm.; § 62 S. 1 - hauptamtl. Bgm.	nein	§ 51 Abs. 1 KrO
<b>Hessen</b>	ja	§ 29 Abs. 1 GO	ja	§ 37 Abs. 1 a KrO
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	ja	§ 37 Abs. 1 KommVerf	ja	§ 116 Abs. 1 KommVerf
<b>Niedersachsen</b>	ja	§ 61 Abs. 1 GO	ja	§ 55 Abs. 1 KrO
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	ja	§ 65 Abs. 1 GO	ja	§ 44 Abs. 1 KrO
<b>Rheinland-Pfalz</b>	ja	§ 53 Abs. 1 GO	ja	§ 46 Abs. 1 KrO
<b>Saarland</b>	ja	§ 56 Abs. 1 KSVG	ja	§ 177 Abs. 1 KSVG
<b>Sachsen</b>	ja	§ 48 Abs. 1 GO	ja	§ 44 Abs. 1 KrO
<b>Sachsen-Anhalt</b>	ja	§ 58 Abs. 1 GO	ja	§ 47 Abs. 1 KrO
<b>Thüringen</b>	ja	§ 28 Abs. 3 ThürKO	ja	§ 106 Abs. 2 Thür KO

**Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 16/1123**

An den  
Innen- und Rechtsausschuss des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages

per E-Mail am 29. August 2006





---

## **Stellungnahme**

zum

### **Gesetzentwurf**

der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

#### **Entwurf eines Gesetzes**

**Über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein  
(Gemeinde- und Kreiswahlgesetz –GKWG)**

**LT-Drucksache 16/794**

vom 19.05.2006

---

Vorstand:

Prof. Dr. Joachim Jickeli (geschäftsführend), Prof. Dr. Birgit Friedl, Min.-Dgt. Priv.-Doz. Dr. Utz Schliesky

## Ergebnis:

Die vorgeschlagenen Änderungen tragen alle dazu bei, die verfassungsrechtlich verbürgten Wahlrechtsprinzipien besser umzusetzen als die bisherigen Regelungen es vermochten. Dennoch besteht bei diesem an das rheinland-pfälzische Kommunalwahlrecht angelehnten Entwurf Optimierungspotential, das es zu heben gilt.

### Demnach wird empfohlen, folgenden Regelungen des Entwurfs zuzustimmen:

- I. Abschaffung der 5 % Klausel
- II. Umstellung des bisherigen Wahlsystems
  - Einführung eines reinen Verhältniswahlsystems verbunden mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens
  - Listen können verbunden werden
  - die Verteilung der Sitze auf die Listen wird nach dem Verfahren von Sainte Lague/Schepers berechnet mit der Maßgabe, dass einer Partei oder Wählergruppe, die mehr als die Hälfte aller Stimmen erhalten hat und bei einer Verteilung der Mandate nach dem Verfahren von Sainte Lague/Schepers nicht die Mehrheit erhält, vor dem Beginn der Verteilung ein weiteres Mandat erhält
  - Reduktion der Wahlkreise
  - Nachrücken von Vertretern anderer Wahlkreise bei Erschöpfung einer Liste in einem Wahlkreis
  - die Anfertigung von Wahlschablonen
  - Möglichkeit zur Auslegung von Stimmzetteln

### Änderungsbedarf besteht nach Ansicht der Verfasser v.a. in Bezug auf

- III. Mehrfachbenennungen von Bewerberinnen und Bewerbern in einem Wahlvorschlag (§ 18 Abs. 3), Gefahr des Verfalls nicht ausgeschöpfter Stimmen bei der Wahl einer Liste (§ 32 Abs. 3 Nr. 6)
- IV. Regelung über die Nichtannahme bzw. die Niederlegung des Mandats gem. § 44 Abs. 2 S. 2

## Begründung:

### I. Abschaffung der 5% Klausel

Der Gesetzentwurf sieht zunächst die Abschaffung der Sperrklausel nach § 10 Abs. 1 GKWG vor. Diese „5%-Hürde“ stellte von jeher ein umstrittenes Instrument dar. Eingeführt wurde sie, weil man aus den Erfahrungen der Weimarer Republik – in der es nur eine Sperrhürde mit schwacher Wirkung gab und teilweise eine zweistellige Anzahl von Parteien im Parlament saß – gelernt hatte, dass eine zu starke Parteinäufsplitterung in einer Volksvertretung zur Handlungsunfähigkeit des demokratisch legitimierten Entscheidungsorgans führt.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vgl. dazu u.a. BVerfGE 14, 121 (135); von Münch, in: von Münch/Kunig (Hrsg.), GG-Kommentar, 3. Aufl. 1995, Art. 38 Rn. 53; zur Entwicklung der Rechtsprechung vgl. auch Meyer, DVBl. 1999, 1276, Anmerkung zum Urteil des VerfGH NW, DVBl. 1999, 1271 sowie Heinig/Morlok, ZG 2000, 371 ff.

Eine Sperrklausel verhindert bei einer Verhältniswahl, dass sehr kleine Parteien in einem Parlament vertreten sind und es so zu einer zu starken Zersplitterung kommt, die die Bildung einer tragfähigen Regierung verhindern könnte. Sperrklauseln gibt es sowohl auf Bundes- und Landes- als auch auf kommunaler Ebene.

Eine solche Regelung kollidiert jedoch mit wichtigen in der Bundes- und Landesverfassung niedergelegten Wahlrechtsprinzipien.

Einerseits garantiert Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG (Art. 3 Abs. 1 LVerf SH) neben der freien und unmittelbaren auch die gleiche Wahl. Letzterer Wahlgrundsatz ist wegen seines Zusammenhangs mit dem egalitären demokratischen Prinzip (Art. 20 Abs. 1 GG, Art. 2 LVerf SH) im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen<sup>2</sup> und beinhaltet sowohl die Erforderlichkeit eines gleichen Zähl- als auch eines gleichen Erfolgswerts einer abgegebenen Stimme. Durch eine Sperrklausel wird zwar ein gleicher Zählwert, nicht jedoch zwingend ein gleicher Erfolgswert der abgegebenen Stimmen gewährleistet.

Andererseits benachteiligt die Sperrklausel kleinere Parteien gegenüber größeren und verstößt damit grundsätzlich gegen das Prinzip der Chancengleichheit der Parteien bei Wahlen, Art. 21 Abs.1, Art. 28 Abs. 1 S. 1 GG, Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG.<sup>3</sup>

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat die Fünf-Prozent-Klausel auf Bundesebene in seiner bisherigen Rechtsprechung jedoch für verfassungsgemäß erklärt, da es ein funktionsfähiges Parlament in seiner Wertigkeit höher einstufte als die exakte Widerspiegelung des politischen Willens der Wähler. Aus den Grundsätzen der formalen Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien folge allerdings, wie das Verfassungsgericht zugleich feststellt, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts zu politischen Körperschaften nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen verbleibe. Sie bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines zwingenden Grundes. Die Vereinbarkeit einer Sperrklausel mit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl könne nicht ein für allemal abstrakt beurteilt werden. Bei ihrem Erlass seien die Verhältnisse des Landes, für das sie gelten soll, zu berücksichtigen.<sup>4</sup>

Bereits kurz nach Gründung der Bundesrepublik Deutschland wurde vom Bundesverfassungsgericht eine Sperrklausel von 7,5% in Schleswig-Holstein für verfassungswidrig befunden.<sup>5</sup> In einigen Bundesländern wurde für Kommunalwahlen die Sperrklausel bereits einigen Landesverfassungsgerichten für unzulässig<sup>6</sup> bzw.

<sup>2</sup> Vgl. insbes. BVerfGE 51, 222 (234) m.w.N.; 78, 350 (357 f.).

<sup>3</sup> Vgl. BVerfGE 73, 1 (28 f.); 73, 40 (88 f.); st. Rspr.

<sup>4</sup> BVerfGE 1, 208 (259); 82, 322 (338).

<sup>5</sup> BVerfGE 1, 208.

<sup>6</sup> Vgl. BerlVerfGH, LKV 1998, 142 ff. – Bezirksverordnetenversammlung; im Ergebnis auch VerfGH NW, DVBl. 1995, 153 ff., der im Rahmen eines Organstreitverfahrens feststellte, dass verfassungsmäßige Recht des Antragsstellers durch die Sperrklausel verletzt seien; a.A. HambVerfG, DÖV 1999, 296 ff., die eine Beibehaltung der 5 % Klausel zwar noch von dem dem Landesgesetzgeber zustehenden Gestaltungsspielraum gedeckt sahen, jedoch klar stellten, dass die herangezogene abstrakte Begründung nicht auf ewig festgeschrieben sei; Im Ergebnis auch VerfGH Saarland, Urteil vom 14.07.1998, Az.: Lv4/97 (unveröffentlicht); StGH Bremen, Urteil vom 29.08.2000, Az.: St4/99 (unveröffentlicht).

überprüfungspflichtig<sup>7</sup> erklärt. In den meisten Flächenländern, bis auf Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und Thüringen, gibt es daher eine solche Sperrklausel nicht. Da in diesen Ländern keine schwerwiegenden Folgen in Bezug auf die Handlungsfähigkeit der gewählten Einheiten eingetreten ist und auch Schleswig-Holstein insoweit keine Besonderheiten aufweist, kann vom Vorliegen eines „zwingenden Grundes“ zur Rechtfertigung des Eingriffs in die Wahlrechts- und Chancengleichheit der Parteien nicht mehr ausgegangen werden. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist daher die Abschaffung der Fünf-Prozent-Hürde auch in Schleswig-Holstein geboten.

Die Erforderlichkeit der Streichung der Sperrklausel ergibt sich umso mehr, wenn, wie gefordert und befürwortet, ein reines Verhältniswahlssystem eingeführt wird, da in diesem Falle keine Grundmandatsklausel Ausgleich zu verschaffen vermag (§ 10 Abs. 1 GWG), weil keine Direktmandate mehr vergeben werden.

Des Weiteren ist die erheblich psychologische Wirkung von Sperrklauseln auf das Wahlverhalten zu beachten. So wird oft aus wahltaktischen Überlegungen heraus eine „große Partei“ gewählt, weil die Stimme nicht an eine Partei „verschenkt“ werden soll, die voraussichtlich nicht über die festgelegte Hürde kommt<sup>8</sup>. Die Stimme kann aber auch als Leihstimme an eine Partei vergeben werden, die an der Sperrklausel scheitern könnte. Solche Effekte sind ebenfalls nicht erwünscht und durch die Abschaffung der Sperrklausel zu überwinden.

Schließlich ist in die Überlegung mit einzubeziehen, dass auch bei Abschaffung der ausdrücklichen Sperrklausel die faktische Sperrklausel bestehen bleibt. Denn um einen Sitz in der Gemeinde- oder Kreisvertretung zu erhalten, muss ohnehin eine gewisse Mindeststimmenzahl erreicht werden.

Nach alledem ist dem Vorschlag auf Abschaffung der 5%-Klausel im Gemeinde- und Kreiswahlgesetz Schleswig-Holstein zuzustimmen.

## **II. Umstellung des Wahlsystems**

### **1. Einführung eines reinen Verhältniswahlsystems verbunden mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens**

Der Gesetzentwurf (§ 7) sieht ferner die Umstellung des bisherigen Mehrheitswahlsystems mit Verhältnisausgleich auf ein reines Verhältniswahlsystem vor.

Im Gegensatz zum Mehrheitswahlsystem mit Verhältnisausgleich sichert ein reines Verhältniswahlsystem besser die Erfolgswertgleichheit jeder einzelnen Wählerstimme und ist daher unter dem Aspekt der Gleichheit der Wahl (Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 1 LVerf SH) als milderer und damit verhältnismäßiger Eingriff in den Wahlgrundsatz vorzuziehen.

Hintergrund des Mehrheitswahlsystems mit Verhältnisausgleich ist es, nach Möglichkeit nicht nur die Stimmverteilung für das jeweilige gesamte (Gemeinde- oder Kreis-) Gebiet festzustellen und damit in der jeweiligen Vertretung repräsentiert zu

<sup>7</sup> In diesem Sinn schon VerfGH NW, NWVBl. 1994, 453.

<sup>8</sup> Siehe dazu *Linch*, DÖV 1984, 884 ff.; sowie <http://www.wahlrecht.de/lexikon/taktisch.html>.

wissen, sondern auch lokal begrenzte Besonderheiten der Stimmverteilung zu berücksichtigen. Außerdem soll durch die über die Wählerstimme ermöglichte Direktwahl eines Kandidaten ein höherer Identifikationsgrad erreicht werden, so dass sich der Wähler durch einen bestimmten Kandidaten seines Wahlkreises besonders vertreten fühlt und dieser gerade auf die Belange seines Wahlkreises Rücksicht nimmt. Die Wähler haben die Möglichkeit den Kandidaten des Kreises persönlich kennen zu lernen und ihn auch aufgrund seiner Persönlichkeit zu wählen.

Das Element der Mehrheitswahl bringt jedoch die Erforderlichkeit von Mehrsitzen mit sich, wie sie in § 10 Abs. 4 GKWG geregelt sind. Fällt es weg, so fallen auch die Mehrsitze und damit ebenfalls die gesetzlich vorgesehene Zuteilung von Ausgleichssitzen fort. Damit wird die Vergrößerung der ohnehin teilweise mit einer hohen Sitzzahl versehenen Vertretungen vermieden.

Durch die parallele Einführung des Kumulierens und Panaschierens ist es dem Wähler möglich, größeren Einfluss auf die Verteilung der Stimmen auch innerhalb der Listenvorschläge von Parteien oder Wählergruppen auszuüben. Er kann also auch hier den ihm bekannten Personen seine Stimmen zuteilen, ohne dabei auf einen einzigen, von der jeweiligen Partei oder Wählergruppe bestimmten Kandidaten des Wahlkreises beschränkt zu sein. Das Verhältniswahlssystem wird so um Elemente der Personenwahl ergänzt. In der Praxis führt dieses Wahlsystem teilweise zu erheblichen Veränderungen der Wahlvorschläge: Eine statistische Auswertung der Kommunalwahlen in Rheinland-Pfalz am 13. Juni 1999 ergab beispielsweise, dass nur knapp jeder vierte Kandidat (24,5 %) seinen Listenplatz halten konnte. Gut ein Drittel der Kandidaten (34,2 %) hat sich verbessert, etwa 41 % haben ihren Listenplatz nicht halten können. Konnten durch die Einführung dieses Wahlsystems landesweit 19 % der Wahlbewerber einen Platz erhalten, die nach dem früheren System aufgrund der starren Parteilisten ohne Mandat geblieben wären, so sind 21 % der Spitzenkandidaten auf einen schlechteren Listenplatz verwiesen worden.<sup>9</sup>

Die Ergebnisse dieser Studie sind ambivalent, zeigen sie doch zum einen, dass von der Möglichkeit der Einflussnahme auf die Gestaltung der Wahlvorschläge Gebrauch gemacht wird und so ein starker personaler Bezug zwischen Wählern und Gewählten besteht. Auf der anderen Seite birgt die Möglichkeit der starken Einflussnahme die Gefahr, dass die Wahl auch stark selektiv in Bezug auf soziale und gesellschaftliche Gruppen wirkt. Die Wahrscheinlichkeit des persönlichen Wahlerfolges der Bewerber steigt mit der persönlichen Bekanntheit, Qualifikation, Kompetenz und Bürgernähe. Demnach wird es beispielsweise für Angehörige allgemein angesehener Berufsgruppen<sup>10</sup> einfacher werden ein Mandat zu erlangen als für Dritte, die nicht diesen Berufsgruppen angehören und bisher von den Parteien beispielsweise als Experten oder zur Wahrung von bestimmter Geschlechter-, Alters- oder Gebietsproporz auf entsprechende Listenplätze gesetzt wurden. Mit dem System verbunden ist damit ein – zumindest partieller – Verlust an Einflussnahme der Parteien in der Lokalpolitik. Der Vorteil der Lösung liegt in der Notwendigkeit, dass Parteien, die Einfluss gewinnen oder erhalten wollen, stärker auf Persönlichkeiten setzen müssen, die durch hervorgehobenes eigenes Engagement den Kontakt zum Wähler halten. Dazu dürfte es aber auch notwendig

<sup>9</sup> Vgl. *Meireis/Dreßler*, Das Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung vom 22.12.99, zitiert nach <http://www.elz.de/gemeinde/gemeinde12.htm>, Stand 22.08.2006.

<sup>10</sup> Dazu zählen vor allem Polizisten, Lehrer, Beamte, Selbstständige.

sein, im Interesse sachbezogener Lösungen starre politische Bindungen des Mandatsträger an seine Partei zu lösen.<sup>11</sup>

Die Vorteile dieses Wahlsystems, insbesondere die steigenden Einwirkungsmöglichkeiten des einzelnen Wählers, überwiegen die mit ihm verbundenen Nachteile erheblich. Auch in Hinblick auf die Durchsetzung des Demokratieprinzips ist die vorgeschlagene Lösung der bestehenden Rechtslage vorzuziehen.

Wählern, die von der Möglichkeit einer unterschiedlichen Verteilung ihrer Stimmen keinen Gebrauch machen möchten, steht weiterhin die Option offen – wie bislang die Zweitstimme – durch ein Kreuz für eine Liste der gewünschten Partei oder Wählergruppe sämtliche Stimmen gekoppelt zu vergeben (vgl. dazu auch III.). Dabei besteht für den Wähler die Möglichkeit, einzelne, nicht geschätzte oder aus Sicht des Wählers ungeeignete Wahlbewerber, durch Streichung von der Liste von der Stimmenverteilung auszuschließen.

***Zur Klarstellung wird empfohlen, die Regelung über die Streichung von Namen als gesonderte Ziffer 6 aufzuführen. Die bisherige Ziffer sechs erhöht sich damit zu Ziffer sieben.***

Durch die im Gesetzentwurf in § 35 enthaltene Bestimmung, dass Fehler beim Ausfüllen nach bestimmten Regeln korrigiert werden, solange ein eindeutiger Wille des Wählers erkennbar ist, wird auch gewährleistet, dass insbesondere in der Anfangszeit des Umstellens des Wahlzettels etwaige Fehler beim Ausfüllen nicht stets zur Ungültigkeit führen.

Verschiedene Systeme des Kumulierens und Panaschierens wurden bislang in elf Bundesländern eingeführt. Diese wachsende Zahl dokumentiert anschaulich die guten Erfahrungen mit dieser ausdifferenzierten Stimmverteilungsmöglichkeit.

Aufgrund der aufgezeigten Vorteile ist dem Vorschlag der Einführung eines reinen Verhältniswahlsystems und der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens zuzustimmen.

## **2. Verbinden von Listen**

Gerade auch, um dem Problem der bestehenden faktischen Sperrklausel vor allem in kleineren Gemeinden begegnen zu können, erweist sich die vorgeschlagene Möglichkeit, Listen miteinander zu verbinden (§§ 9, 18), als gangbarer Weg für kleinere Parteien und Wählergruppen, um möglichst doch das erforderliche Quorum für einen Sitz zu erhalten.

Soll die kommunale Volksvertretung durch ihre unter Umständen stark heterogene Zusammensetzung die durch die Stimmenabgaben bekundeten gesellschaftlichen Interessenlagen optimal widerspiegeln, ist dieser Regelungsvorschlag zudem die folgerichtige Konsequenz aus der Abschaffung der 5 %-Klausel. Mithin wird auch dieser Vorschlag befürwortet.

---

<sup>11</sup> In diesem Sinn auch *Meireis/Dreßler*, Das Gesetz zur Stärkung der Bürgerbeteiligung und kommunalen Selbstverwaltung vom 22.12.99, zitiert nach <http://www.elz.de/gemeinde/gemeinde12.htm>, Stand 22.08.2006.

### **3. Reduktion der Wahlkreise**

Mit dem Wechsel von einem Mehrheitswahlsystems mit Verhältnisausgleich auf ein reines Verhältniswahlssystem (§ 7) mit der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens besteht für alle Bewerber um die Mandate in den Gemeinde- und Kreisvertretungen die Notwendigkeit, sich dem Wahlvolk vorzustellen und dieses von der eigenen Person zu überzeugen. Das dem Mehrheitswahlsystem innewohnende Element der Personalwahl wird bei dem vorgeschlagenen System gleichförmig auf alle Bewerber angewendet mit der Folge, dass, zumindest theoretisch, nicht nur die Kandidaten der einzelnen Wahlvorschläge selbst als Gruppe, sondern auch alle auf einem Wahlvorschlag aufgeführten Kandidaten untereinander im Wettbewerb um die Gunst des Wählers stehen. Damit wird der Wahlkreis nicht mehr dazu benötigt, um die lokale Vertreterin oder den lokalen Vertreter zu ermitteln, da es stets mehrere Vertreter mit einem möglichst hohen lokalen Bezug sein werden. Folglich können die Wahlkreise größer geschnitten und in der Anzahl reduziert werden.

### **4. Wechsel des Sitzverteilungsverfahrens**

Der Gesetzentwurf (§ 9) schlägt weiterhin den Wechsel des Sitzverteilungsverfahrens vor. Bisher erfolgt die Berechnung nach dem d'Hondt-Verfahren. Bei der Mandatsvergabe nach diesem System werden kleinere Parteien und Wählergruppen benachteiligt, weil sie durchschnittlich mehr Stimmen pro Mandat benötigen als große Parteien. In zehn Bundesländern wurde daher bereits anstelle des d'Hondtschen Verfahren auf das Hare/Niemeyer-Verfahren umgestellt. Dieses verhält sich neutral gegenüber der Größe einer Partei oder Wählergruppe und verwirklicht damit dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl deutlicher stärker.

Nachteil des Hare/Niemeyer-Verfahrens sind jedoch die auftretenden Paradoxien. Beispielsweise kann eine Partei einen Sitz verlieren, wenn bei gleichem Wahlergebnis insgesamt mehr Mandate zu verteilen sind (unlogische Sprünge/Sitzzuwachsparadoxon). Ebenso ist der umgekehrte Fall denkbar.

Des Weiteren ist das Wählerzuwachsparadoxon zu beobachten: Stimmenzuwächse oder -verluste der einen Partei bewirken eine Mandatsverschiebung zwischen zwei anderen.

Diese Paradoxien werden im Verfahren von Sainte Lague/Schepers vermieden, wobei auch dieses System die Bevorzugung oder Benachteiligung von Parteien oder Wählergruppen aufgrund ihrer Größe umgeht. Auch der Bundeswahlleiter kam in einer Studie vom 4. Januar 1999 zu dem Resultat, dass dieses Verfahren dem Verfahren nach d'Hondt und dem von Hare/Niemeyer vorzuziehen ist.

Im Sitzverteilungsverfahren nach Sainte Lague/Schepers treten weder die Nachteile des d'Hondtschen noch die des Hare/Niemeyer-Verfahrens auf. Somit wird die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen am besten über dieses System verwirklicht, welches demzufolge dann auch das effektivste Mittel zur Verwirklichung des Grundsatzes der gleichen Wahl darstellt. Da das momentan anzuwendende Verfahren nach d'Hondt zu Benachteiligungen kleinerer Parteien führt, liegt ein Verstoß sowohl gegen die verfassungsrechtlich garantierte Chancengleichheit der Parteien als auch gegen den Grundsatz der gleichen Wahl vor. Ein „schwerwiegender Grund“ – wie vom BVerfG gefordert – existiert nicht, der die Beibehal-

tung des d'Hondtschen Verfahren und damit die Ungleichbehandlung rechtfertigen könnte. Folglich ist mit Blick auf Art. 28 Abs. 1 und 38 Abs. 1 GG/Art. 3 LVerf SH und Art. 21 GG aus verfassungsrechtlicher Sicht die Umstellung auf das Sitzzuteilungsverfahren nach Sainte Lague/Schepers geboten.

Die in § 9 Abs. 1 S. 2 vorgeschlagene Ergänzung des in Satz 1 benannten Sitzzuteilungsverfahrens nach Sainte Lague/Schepers ist unter demokratietheoretischen Aspekten zwingend notwendig, um die Mehrheitsentscheidung im Wahlergebnis bei der Sitzverteilung hinreichend zu berücksichtigen. Ohne dieses Korrektiv bestünde sonst die Gefahr, dass eine vom Wahlvolk mit der absoluten Stimmenmehrheit gewählte Partei oder Wählergruppe mangels entsprechender Sitzzuweisung gegenüber einer Koalition der übrigen Parteien und Wählergruppen zur Minderheit würde. Dies widerspräche jedoch evident dem Prinzip der repräsentativen Demokratie, nach dem die Zusammensetzung und Sitzverteilung der aus Wahlen hervorgegangenen (Volks-)Vertretung dem Wählerwillen entsprechen muss.<sup>12</sup>

#### **5. Nachrücken von Vertretern anderer Wahlkreise bei Erschöpfung einer Liste in einem Wahlkreis**

Gegen die in § 44 Abs. 4 vorgeschlagene Regelung, nach der bei Erschöpfung eines Wahlkreisvorschlags der als nächstes berufene Bewerber bzw. die als nächstes berufene Bewerberin eines anderen Wahlkreisvorschlags nachrückt, bestehen keine Bedenken.

#### **6. Herstellung und Verteilung von Stimmzettelschablonen für sehbehinderte Wählerinnen und Wähler**

Die in §§ 28 Abs. 4 vorgeschlagenen Regelungen zur Unterstützung der Anfertigung und Verteilung von Wahlschablonen zu Gunsten Behinderter hilft den Betroffenen, die Wahlhandlung ohne fremde Hilfe, namentlich durch eine Hilfsperson durchzuführen. Somit dient die Regelung der verbesserten Umsetzung des verfassungsrechtlich verbürgten Rechts auf geheime Wahl (Art. 28 Abs. 1, Art. 38 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 1 LVerf SH).

Die Umsetzung der Regelung bringt auch nur einen geringen Verwaltungs- und Kostenaufwand mit sich. Mithin kann dem Vorschlag ohne Bedenken zugestimmt werden.

***Zu korrigieren ist jedoch der fehlgehende Verweis in § 32 Abs. 1 S. 2 auf § 28 Abs. 7; richtig muss es heißen: § 28 Abs. 4.***

#### **7. Auslegung von Stimmzetteln**

Das vorgeschlagene Wahlsystems ist erheblich komplexer als das derzeit geltende System. Zumindest bei der Einführung des Systems wird die Quote falsch ausgefüllter Stimmzettel sehr hoch sein; späterhin wird die Fehlertoleranz zwar sinken, doch dürfte sie noch deutlich über der des bisherigen Systems liegen. Um zu vermeiden, dass mit dem Zugewinn an Entscheidungsfreiheit ein erhebliches Risi-

<sup>12</sup> BVerfGE 85, 148 (158).

ko verbunden ist, durch jeden Fehler bei Ausfüllen des Stimmzettels eine ungültige Stimme zu bekommen, sind im Entwurf verschiedene Auslegungsregeln vorgesehen, nach denen das Ergebnis der Gesamtstimmenabgabe des Wählers ermittelt wird.

Gegen die Verwendung solcher Auslegungsregeln spricht zunächst die Tatsache, dass Auslegungsregeln lediglich Instrumente darstellen, nach denen ein wirklich vorliegender, aber unpräzise artikulierter Wille zu ermitteln ist. Es liegt in der Natur der Sache, dass ein durch objektive Auslegung ermitteltes Ergebnis nicht dem subjektiven Willen entsprechen muss. Mithin kann es dazu führen, dass Stimmen einem Bewerber zugerechnet werden, der sie eigentlich nie erhalten sollte oder umgekehrt. In diesem Fall läge eine grundsätzlich unzulässige Interpretation bzw. Auslegung vor.

Mit der Auslegung verbunden ist zugleich eine Beeinträchtigung des verfassungsrechtlich geschützten Grundsatzes der Unmittelbarkeit der Wahl, da die Auslegung des Stimmzettels durch einen Dritten, regelmäßig den Wahlvorstand, vorzunehmen wäre. Insgesamt wiegt die Beeinträchtigung jedoch nicht sehr schwer, da die Auslegung des Stimmzettels anhand vorgegebener, klar definierter Tatbestände erfolgen würde, ohne dass ein Ermessensspielraum für den Auslegenden bestünde. Soweit die Auslegungsregeln der Absätze 2 bis 6 nicht eingriffen, bliebe es bei der Regelung nach § 35 Abs. 1 Nr. 3: Der Wählerwille wäre nicht klar erkennbar und deshalb wären die Stimmen ungültig. Unter Beachtung des Ziels der Regelung, möglichst viele der abgegebenen Stimmen als gültig werten zu können und somit dem Teilhaberecht der Wähler zur Durchsetzung zu verhelfen, ist die geringe Beeinträchtigung des Grundsatzes der unmittelbaren Wahl gerechtfertigt.

***Um die Transparenz und Akzeptanz dieses Auslegungssystems zu erhöhen, sollte jedoch erwogen werden, bei der Feststellung des Wahlergebnisses auch anzugeben, in wie vielen Fällen der Wählerwille anhand der Auslegungsregeln ermittelt wurde. Zudem sollte die Möglichkeit eröffnet werden, die betreffenden Stimmzettel im Rahmen eines Einspruchsverfahrens einzusehen.***

### **III. Mehrfachbenennung im Wahlvorschlag, Gefahr des Verlusts von Stimmen**

Der Entwurf sieht weiterhin vor, dass Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber bis zu dreimal auf einem Wahlvorschlag erscheinen können (Vorkumulieren). Insgesamt dürfen dem Bewerber jedoch nur drei Stimmen zugeteilt werden (§§ 32 Abs. 3 Nr. 3, 35 Abs. 2), die übrigen auf den Bewerber abgegebenen Stimmen entfallen.

Wenn der Wähler seine Stimmen einzeln, d.h. nicht an eine Liste verteilt, könnte er wahlweise bei einem dreifach in einem Wahlvorschlag benannten Bewerber jeweils ein Kreuz setzen oder bei einer Benennung drei Kreuze. Insoweit bleibt zwar die Mehrfachbenennung ohne Auswirkung, aber es besteht die Gefahr von Irritationen für den Wähler<sup>13</sup> mit der Konsequenz des Verfalls von Stimmen. Hier wäre eine einmalige Benennung erheblich einfacher, wie sie auch das Hessische Kommunalwahlrecht vorsieht (vgl. §§ 11 f. Hess. KWG<sup>14</sup>). Bei Verzicht der Mehr-

<sup>13</sup> So auch die Begründung des Änderungsantrags von CDU und F.D.P. zum Entwurf der Hessischen Landesregierung zur Änderung des KWG, LT-Dr. 15/834 S. 4.

<sup>14</sup> Hessisches Kommunalwahlgesetz (KWG) in der Fassung vom 1. April 2005, GVBl. 2005 I S. 197.

fachbenennungen würden die Stimmen, die einer Liste gegeben werden, wie folgt verteilt: von oben beginnend erhält jeder Kandidat eine Stimme. Erreicht man das Ende der Liste und sind noch Stimmen übrig, beginnt man erneut am Listenanfang und gibt dem Kandidaten der Reihenfolge entsprechend eine weitere Stimme. Dies setzt man solange fort, bis die Stimmen alle verbraucht sind, oder alle Kandidaten der Liste drei Stimmen erhalten haben (vgl. § 20 a Abs. 4 Hess. KWG).

Bei einer solchen Lösung wäre zugleich ein – zumindest theoretisch – bestehendes weiteres Problem bei der Wahl einer Liste (Listenstimme) gelöst. Nach dem Entwurf (§ 32 Abs. 3 Nr. 6) kann ein Wähler beim Vorliegen mehrerer Wahlvorschläge in einem Wahlgebiet durch Kennzeichnung eines Wahlvorschlages diesen unverändert übernehmen. Alle nicht verteilten Stimmen werden dann nach Maßgabe des § 32 Abs. 3 Nr. 6 S. 2 und 3 auf diesen Wahlvorschlag verteilt.

Für den Fall, dass der Wahlvorschlag keine Mehrfachbenennung enthält, würden alle Stimmen, die nicht auf den Wahlvorschlag verteilt werden können – beispielsweise wegen zu weniger Bewerber –, verfallen. Damit würde eine Liste, die keine Mehrfachbenennung und weniger Bewerber enthält, als der Wahlberechtigte Stimmen hat, zähltechnisch weniger wert sein als eine Liste mit Mehrfachbenennungen oder hinreichend Kandidaten. Auch wenn der „Mangel“ der fehlenden Mehrfachbenennung auf ein Versäumnis der Partei oder Wählergruppe zurückzuführen ist, so würden gleichwohl die Wähler dieser Partei oder Wählergruppe insbesondere dann bestraft, wenn sie anderen Kandidaten keine Stimme geben wollten.

Insgesamt ist die diesbezügliche Regelung des hessischen Kommunalwahlrechts dem Entwurf vorzuziehen. Die so zu empfehlenden Anpassungen können dem hessischen Kommunalwahlrecht entlehnt werden.

Würde man unserem Vorschlag folgen, so wären insbesondere die §§ 18 Abs. 3, 20 Abs. 3 und 4, 28 Abs. 3, 32 Abs. 3 Nr. 6, § 35 Abs. 4 und 5 des Entwurfs anzupassen.

***Unabhängig vom oben aufgezeigten Änderungsbedarf müsste sich die Regelung in § 32 Abs. 3 Nr. 6 jedenfalls nicht auf das Wahlgebiet, sondern den Wahlkreis beziehen. Schließlich muss die Abgabe einer Listenstimme auch dann möglich sein, wenn nur ein Wahlvorschlag im Wahlkreis vorliegt.***

#### **IV. Ausscheiden von Mitgliedern / Nichtannahme wegen eines Hinderungsgrundes**

Ein Anliegen des Gesetzentwurfs war es, ein Instrument zu schaffen, das hilft, die ehrenamtliche Arbeit in den kommunalen Vertretungen besser mit dem Berufsleben und der Kindererziehung zu vereinbaren (vgl. S. 3, 6 der Begründung). Die in § 44 Abs. 2 S. 2 des Entwurfs vorgeschlagene Lösung stellt insoweit eine Verbesserung gegenüber der jetzigen Rechtslage dar. Gleichwohl kommt in dieser Regelung das eigentliche Anliegen nur ungenügend zum Ausdruck. Insbesondere fehlt eine Präzisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs des „Hinderungsgrundes“.

Dies ist jedoch schon deshalb angezeigt, um nicht jeden Grund als Hinderungsgrund im Sinne dieser Norm werten zu können. So wäre es beispielsweise verfehlt, eine Person, die aufgrund parteipolitischer Auseinandersetzungen auf ihr Mandat verzichtet, zur Ersatzperson mit der Konsequenz zu machen, ggf. im

Nachrückverfahren wieder ein Mandat zu erlangen. Ebenso wenig kann jede berufliche Belastung die Inanspruchnahme dieser Regelung rechtfertigen. Schließlich widerspräche es auch dem Sinn eines Verzichts bzw. der Ablehnung einer Wahl, da die an diese Erklärungen geknüpfte Rechtsfolge – der vollständige Verlust des Amtes oder einer Anwartschaft – aufgrund der Ämterstabilität grundsätzlich für die Dauer der jeweils beginnenden oder laufenden Amtszeit gelten muss (vgl. § 43 Abs. 2 S. 2).

Es wird daher dringend empfohlen, die Formulierung in § 44 Abs. 2 S. 2 zu präzisieren und durch einen weiteren Satz zu ergänzen. Eine mögliche Formulierung könnte sein:

***Gewählte, die aus wichtigem Grund nicht in die Vertretungskörperschaft eintreten können oder ausscheiden müssen, werden Ersatzpersonen des Wahlvorschlags. Wichtige Gründe sind insbesondere Schwangerschaft, der Erziehung oder Pflege eines minderjährigen Kindes oder nahen Familienangehörigen sowie langfristig andauernde erhebliche berufliche Belastungen.***

## **V. Sonstiges**

1. In § 37 a Abs. 2 S. 1, 2. HS des Entwurfs ist nach den Worten „erforderlich ist“ einzufügen: „**zu**“.
2. In § 44 ist der Absatz 6 um folgenden Satz 2 zu ergänzen:  
**„Die §§ 37, 37 a gelten entsprechend.“**

Wird dem Vorschlag gefolgt, sollte die Verweisung in § 45 Abs. 3 S. 2 auf **§ 44 Abs. 6 S. 1** gehen.

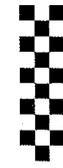
3. **Alle die Auslegung der Gültigkeit von Stimmzetteln betreffenden Regelungen sollen unmittelbar im Gemeinde- und Kreiswahlgesetz enthalten sein, da es sich um eine Ausnahme von einem verfassungsrechtlich verbürgten Grundsatz handelt und der Landesgesetzgeber die Verantwortung für diesen hoch sensiblen Bereich nicht aus der Hand geben sollte.**

Kiel, den 24. August 2006

Gez.

Anika Dorthe Luch  
Wiss. Mitarbeiterin

Freddy Altmann  
Wiss. Mitarbeiter



+49 04321 9422099



1

STADT NEUMÜNSTER  
Oberbürgermeister

24531 Neumünster, den 29. August 2006  
Rathaus, Tel.: 04321/942-2325

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Frau Dörte Schönfelder  
- Ausschussgeschäftsführerin -  
Düsternbrooker Weg 70

Schleswig-Holsteinischer Landtag   
Umdruck 16/1127

24105 Kiel

Ihr Schreiben vom 03. Juli 2006 (L 214 / Bearbeiter: Thomas Wagner)

hier: Abschaffung der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten  
⇒ Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und  
der Kreisordnung

Sehr geehrte Frau Schönfelder,

gerne nehme ich Ihr Angebot wahr und nehme zu dem Gesetzesentwurf wie folgt Stellung:

Die 1988 eingeleitete Kommunale Verfassungsreform wurde Ende 1995 mit der Abschaffung des Magistrats und der Direktwahl der Oberbürgermeister abgeschlossen.

**Eine der wesentlichen Zielsetzungen dieser Reform war die Schaffung eines neuen Steuerungsmodells mit einer klaren Trennung der Aufgabenstellung zwischen Verwaltung und Selbstverwaltung.**

Vorrangige Aufgabe der Selbstverwaltung ist hiernach die Formulierung von Zielen und deren Einhaltung zu überwachen.

Vorrangige Aufgabe der Verwaltung ist es, die vorgegebenen Ziele umzusetzen bei weitestgehender Freiheit in der Frage, wie dies zu geschehen habe.

Auch wenn festzustellen ist, dass dieses neue Steuerungsmodell noch längst nicht in befriedigender Weise von der Selbstverwaltung gelebt wird, gibt es zahlreiche Hinweise, dass dieser Prozess inzwischen begonnen hat und sich in die gewünschte Richtung bewegt.

+49 04321 9422099

2

Ich möchte mit diesen Ausführungen deutlich machen, dass mit dem Reformprozess eine wesentliche **inhaltliche Veränderung der bisherigen Arbeitsteilung zwischen Selbstverwaltung und Verwaltung beabsichtigt war**, bei der die Direktwahl der Oberbürgermeister/Landräte nur einen einzelnen (wenn auch wichtigen) Baustein darstellen

Das Herausbrechen dieses einzelnen Bausteines würde nach meiner Überzeugung auch die Hauptzielsetzung des gesamten Reformprozesses in Frage stellen.

Eine abschließende Bewertung der Sinnhaftigkeit des begonnenen Reformprozesses nach 10 Jahren erscheint mir übereilt und würde den hohen inhaltlichen Ansprüchen des Reformprozesses nicht gerecht werden.

Ein weiteres wesentliches Argument in der öffentlichen Diskussion bei der Abschaffung der Direktwahl ist die geringe Wahlbeteiligung.

In der nachfolgenden Tabelle habe ich die Wahlbeteiligungen der verschiedenen Wahlen seit 1997 in Neumünster zusammengestellt.

Würde man das Kriterium Wahlbeteiligung heranziehen, wäre es nur konsequent, als ersten Schritt die EU-Wahl abzuschaffen, was wohl niemand ernsthaft in Erwägung ziehen wird.

Da eine generelle Tendenz zu sinkenden Wahlbeteiligungen erkennbar ist, wäre als naheliegender Schritt hier eher eine Zusammenlegung von allgemeinen Wahlen und den Direktwahlen und gegebenenfalls den EU-Wahlen anzustreben.

Entwicklung der Wahlbeteiligung in Neumünster		
Jahr	Wahl	Wahlbeteiligung
1997	Oberbürgermeisterwahl	38,90 %
1998	Kommunalwahl	52,76 %
1999	EU-Wahl	30,53 %
2000	Landtagswahl	63,42 %
2003	Kommunalwahl	48,36 %
2003	Oberbürgermeisterwahl	48,39 %
2004	EU-Wahl	27,77 %
2005	Landtagswahl	60,11 %

Ich hoffe, die parlamentarische Diskussion mit meinen Ausführungen befruchten zu können und verbleibe

mit freundlichen Grüßen



Unterlehberg  
- Oberbürgermeister -

**STADT FLENSBURG**  
DER OBERBÜRGERMEISTER

Büro für Grundsatzangelegenheiten

Stadt Flensburg - 24931 Flensburg  
Schleswig-Holsteinischer Landtag  
24.08.2006 08:37  
Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Postfach 7121  
24171 Kiel

Auskunft erteilt Sigrid Giemsa  
Dienstgebäude Rathaus  
Zimmer H 33  
Telefon 0461 85-2357  
Telefax 0461 85-1661  
E-Mail giemsa.sigrid@stadt.flensburg.de

Aktenzeichen  
Datum 24.08.2006

- a) Abschaffung der Direktwahl von Hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten  
b) Gesetzentwurf der Fraktion Die Grünen zum Gemeinde- und Kreiswahlgesetz

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Schreiben vom 03.07.2006 baten Sie Herrn Oberbürgermeister Tscheuschner um Stellungnahme zu den o.g. Entwürfen.

Wie in solchen Anhörungsverfahren üblich, wurde diese von der Stadt Flensburg gegenüber dem Städteverband abgegeben. Der Städteverband wird Ihnen eine abgestimmte Stellungnahme der kreisfreien Städte zuleiten.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag



Ulrich Mahler  
Büro des Oberbürgermeisters

**Der Landrat  
des Kreises Schleswig-Flensburg  
FD Kommunalaufsicht und Wahlen**

Flensburger Straße 7  
24837 Schleswig  
Rolf Henningsen  
Tel. 04621-87260  
Fax: 04621-87373  
Rolf.Henningsen@schleswig-flensburg.de

**Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 16/1151**

An den  
Innen- und Rechtsausschuss des  
Schleswig-Holsteinischen Landtages

per E-Mail am 4. September 2006

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung  
- Abschaffung der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten**  
Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW – Drucksache 16/768

Sehr geehrter Herr Wagner,

unter Bezugnahme auf Ihr Schreiben vom 03. Juli 2006 hat sich der Hauptausschuss des Kreises Schleswig-Flensburg auf seiner Sitzung am 22. August 2006 mit dem o. g. Gesetzesentwurf befasst und folgende Stellungnahme beschlossen:

Der Hauptausschuss des Kreises Schleswig-Flensburg unterstützt die Initiative der Landtagsabgeordneten des SSW zur Abschaffung

der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten. Zugleich spricht sich der Hauptausschuss für die Aufrechterhaltung

der 5 %- Hürde aus und regt an, im Zuge einer Änderung der Kreisordnung von dem Hintergrund vergrößerter Ämter die Anzahl der Kreistagsmandate zu reduzieren.

Um entsprechende Kenntnisnahme und ggf. weitere Verwendung wird gebeten.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag

gez. Henningsen

# Schleswig-Holsteinischer Landkreistag

Geschäftsführendes Vorstandsmitglied

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 16/1152

Schleswig-Holsteinischer Landkreistag, Reventlouallee 6, 24105 Kiel

Innen- und Rechtsausschuss des Landtags Schleswig-Holstein  
Frau Geschäftsführerin Dörte Schönfelder

per mail: [innenausschuss@landtag.de](mailto:innenausschuss@landtag.de)

Auskunft erteilt:
Evelyn Dallal
Durchwahl
0431/570050-19

Ihr Schreiben vom, Az.:

Unser Schreiben vom, Az.:  
(bitte unbedingt angeben)  
061.32 Da

Kiel, 04.09.2006

## Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung – Abschaffung der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten – Gesetzentwurf SSW DS 16/768

Sehr geehrte Damen und Herren,  
sehr geehrte Frau Schönfelder,

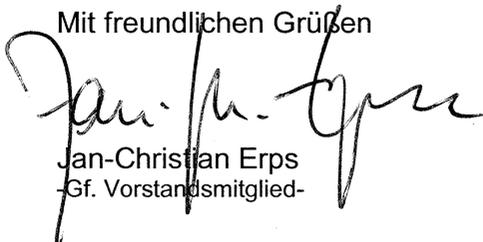
für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf sowie für die eingeräumte  
Fristverlängerung danke ich Ihnen.

Die Gremien des Schleswig-Holsteinischen Landkreistag hatten sich bereits eindeutig gegen  
die Einführung der Direktwahl der Landräte und hauptamtlichen Bürgermeister in Schleswig-  
Holstein ausgesprochen. Entsprechende Beschlüsse des Rechts- und  
Verfassungsausschusses sowie der Mitgliederversammlung des Landkreistages vom  
07.09.2001 liegen vor. Diese sind bis heute nicht aufgehoben worden und gelten mithin  
unverändert fort.

Die Argumente gegen die Direktwahl der Landräte sind dem damaligen Innenminister bereits  
im Jahre 1994 mit Schreiben vom 10.04.1995 mitgeteilt worden. Auf die Anlage zu diesem  
Schreiben darf ich insofern verweisen.

Die Anhörung zum Gesetzentwurf des SSW hat nicht zu einer veränderten Beschlusslage  
innerhalb unseres Verbandes geführt und ist bislang auch nicht von einem unserer  
Mitgliedskreise, unserer Delegierten und auch nicht von den Fraktionen in unserem Verband  
beantragt worden, so dass wir uns nach wie vor gegen eine Direktwahl der Landräte  
aussprechen.

Mit freundlichen Grüßen



Jan-Christoph Erps  
-Gf. Vorstandsmitglied-



**Schleswig-Holsteinischer  
Landkreistag**  
Der Geschäftsführer

Vlg. Auszug!

Schl.-H. Landkreistag • Reventiuallee 6 • 24 105 Kiel

A. Innenminister  
des Landes Schleswig-Holstein  
Düsternbrooker Weg 92

24105 Kiel

Auskunft erteilt:
Herr Dehn
Durchwahl
0431/570050-13

Ihr Schreiben vom, Az.:  
01.02.1995 - IV 3301-160.110.0 -

Unser Schreiben vom, Az.:  
020 - 4/Wi.

Kiel, 10.04.1995

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts 1995**

Sehr geehrter Herr Minister,

wir bedanken uns für die uns eingeräumte Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem mit dem Bezugsschreiben übermittelten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts 1995.

Den Inhalt des uns vorgelegten Gesetzentwurfs haben unsere Verbandsgremien allerdings mit großer Enttäuschung zur Kenntnis genommen. Das gilt insbesondere für das Kernanliegen der Novelle, nämlich die Direktwahl der Hauptverwaltungsbeamten. Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag hat in den vergangenen Jahren immer wieder deutlich gemacht, daß er eine entsprechende Gesetzesänderung strikt ablehnt. Dies ist gegenüber der Enquete-Kommission „Kommunalverfassungsreform“, in Anhörungen des Innen- und Rechtsausschusses und bei einer Vielzahl von anderen Gelegenheiten geschehen. Zuletzt haben wir unseren Standpunkt in unserer Mitgliederversammlung am 5. Dezember 1994 in Anwesenheit der Ministerpräsidentin formuliert. Unsere Voten sind durch Resolutionen mehrerer Kreistage, die vielfach einstimmig verabschiedet worden sind, unterstützt worden. Um so unverständlicher ist, daß unsere Argumente offenbar überhaupt nicht zur Kenntnis genommen worden sind; zumindest vermischen wir jede inhaltliche Auseinandersetzung mit Ihnen.

Im Zusammenhang mit unseren massiven Bedenken gegen die Einführung der Direktwahl haben wir auch darauf hingewiesen, daß die Urwahl nicht für sich allein gesehen werden kann, sondern daß durch deren Einführung das gesamte System der Kommunalverfassung unstimmig gemacht wird. Die derzeit geltenden Regelungen zur Zuständigkeit der einzelnen kommunalen Organe und zu ihrem Zusammenwirken sind sorgsam ausbalanciert und in jahrzehntelanger Praxis bewährt. Für uns ist nicht nachvollziehbar, was Landesregierung und Landtag veranlassen könnte, dies System gegen den nahezu einhelligen Rat von den in Kommunalpolitik und -verwaltung Verantwortung Tragenden ohne jede Not in so massiver Weise in Frage zu stellen. Wir können uns des Eindruckes nicht erwehren, daß durch die Volksinitiative ein Vorhaben in Gang gekommen ist, das eigentlich niemand richtig will, das aber auch niemand zu stoppen bereit ist, weil offenbar ein politischer Gesichterverlust befürchtet wird.

Wegen der herausragenden Bedeutung der Thematik und der langfristig andauernden negativen Auswirkungen der angestrebten Neuregelungen möchten wir unsere grundsätzlichen Bedenken nochmals vortragen - auch wenn diese weitgehend bekannt sein dürften. Wir vertrauen darauf, daß unsere Argumente mit der Bereitschaft geprüft werden, sich überzeugen zu lassen und hoffen, daß Landesregierung und Landtag von dieser nach unserer Auffassung für die kommunale Selbstverwaltung nicht förderlichen Reform absehen.

### 1. Zur Direktwahl der Landräte



- Die Direktwahl wird zur Folge haben, daß sich das politische Kräfteverhältnis zwischen dem Kreistag, also dem durch Art. 28 Abs. 1 GG vorgesehenen obersten Willensbildungsorgan, und dem Landrat zum Nachteil des Kreistages verschiebt. Daß diese Befürchtung zu Recht besteht, bestätigt der Entwurf, der den - allerdings mißlungenen - Versuch unternimmt, die Kompetenzen der Organe neu zu ordnen. Wir verweisen insoweit auf unsere später unter Ziff. 2 dargelegten Bedenken zur Aufgabe der Kreisausschußverfassung. Über die rein rechtliche Konstruktion hinaus sind aber auch erhebliche faktische Veränderungen zu befürchten. Die Wahlbevölkerung muß und wird davon ausgehen, daß mit der Wahl des Landrates das oberste Organ des Kreises, das die alleinige Verantwortung für alle kommunalpolitischen Entscheidungen im Kreis trägt, installiert wird. Dem läßt sich nicht entgegenhalten, daß auch der Kreistag vom Volk demokratisch gewählt wird. Das wesentlich komplizierter angelegte Wahlverfahren und die aus der Sicht der Wähler relativ große, allerdings systembedingte Anonymität bei der Kandidatenauswahl lassen es nicht oder nur in Grenzen zu, daß sich die Wahlbevölkerung mit dem Organ Kreistag identifiziert. Genau aus diesem Grunde sieht die süddeutsche Ratsverfassung vor, daß dem vom Volk gewählten Hauptverwaltungs-



beamten die Mitgliedschaft und der Vorsitz in der Volksvertretung eingeräumt wird und daß er alleiniger Repräsentant der Gebietskörperschaft ist. Diesen Schritt geht der Gesetzentwurf jedoch nicht. Er versucht vielmehr zwei unterschiedliche Kommunalverfassungssysteme zu verbinden, die überhaupt nicht zueinander passen.

- Der beschriebene Systembruch wird in seinen praktischen Auswirkungen dazu führen, daß die durch hohe Qualität gekennzeichnete repräsentative Willensbildung nachhaltig leidet. Dies Prinzip ist nicht allein dadurch geprägt, daß der Kreistag seinen Willen auf der Grundlage von Argumenten und Gegenargumenten seiner Mitglieder, also der Kreistagsabgeordneten, bildet; in gleicher Weise gehört zu dieser Form der Willensbildung, daß das verwaltungsleitende Organ daran durch die personelle Verbindung von Kreistag und Kreisausschuß beteiligt ist. Dies führt nicht nur zu einer Befruchtung der kommunalpolitischen Debatten, sondern vor allem zu einem weitgehenden Konsens in der überwiegenden Mehrzahl aller Entscheidungen.
- **Massive Bedenken gegen die Direktwahl leiten sich auch aus dem im Gesetzentwurf vorgezeichneten Wahlverfahren ab, die durch die Erfahrungen in anderen Bundesländern bestätigt werden.** Für die Wahl einzelner Kandidaten werden in erster Linie deren persönliche Ausstrahlungskraft und ihr Erscheinungsbild in der Öffentlichkeit und nicht ihre Fachkompetenz wahlentscheidende Bedeutung haben. Wir übersehen nicht, daß die genannten Eigenschaften für einen Hauptverwaltungsbeamten eine gewisse Bedeutung haben; **entscheidend muß es aber auf die Befähigung, die fachliche Qualifikation und die Verwaltungserfahrung von Kandidaten ankommen.** Vor allem diese Anforderungen sind für die professionelle Leitung einer modernen Dienstleistungsbehörde von ausschlaggebender Bedeutung. Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß die Kreise in außergewöhnlich großem Umfang Träger von Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung und Staatsaufgaben sind, bei denen es ausschließlich auf eine korrekte Rechtsanwendung ankommt. Dem läßt sich nicht entgegenhalten, daß eine Kreisverwaltung über hinreichend sachkundige Mitarbeiter verfügt. Die Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, wie verhängnisvoll es sein kann, wenn Kommunalbehörden von Personen geführt werden, die nicht über die erforderliche fachliche Kompetenz verfügen.
- **Für uns ist unstrittig, daß eine Direktwahl der Landräte damit verbunden wäre, daß sich die Amtsinhaber bei zahlreichen Entscheidungen - verständlicherweise - durch deren Wirkung in der Öffentlichkeit leiten ließen.** Ihr Bestreben muß schon wegen der angestrebten Wiederwahl dahingehen, der Wahlbevölkerung regelmäßig Erfolge zu präsentieren. Die Konzentration auf langfristige und möglicherweise unpopuläre Maßnahmen und Entscheidungen, die für die weitere Entwicklung eines Kreises von erheblicher Bedeutung sein können, würde dadurch erschwert, wenn nicht ganz un-

möglich gemacht. Der Hinweis, daß derartige Entscheidungen möglicherweise vom Kreistag zu verantworten sind, würde einem direkt gewählten Landrat mit Sicherheit in der Bevölkerung nicht abgenommen. Die Direktwahl würde deshalb dazu führen - und dies bestätigt die Praxis in anderen Bundesländern vielfältig -, daß der direkt gewählte Landrat es praktisch Jedem recht machen müßte.

- **Wir haben weiter die große Sorge, daß die Direktwahl zur Folge hätte, daß - von Ausnahmen abgesehen - nur noch parteipolitisch getragene Kandidaten auftreten würden.** Bei der einwohnerzahlenmäßigen Größe und dem Gebietszuschnitt der schleswig-holsteinischen Kreise hätten unstreitig nur Kandidaten Erfolgchancen, die im Kreisgebiet einen professionell organisierten Wahlkampf führen. Die Kandidaten müßten sich praktisch in allen größeren kreisangehörigen Gemeinden der Wahlbevölkerung vorstellen. Dies kann nur gelingen, wenn die Bewerber hierbei von politischen Parteien unterstützt werden. Parteilose Kandidaten, die theoretisch ebenfalls in Betracht kämen, hätten nur eine Chance, wenn sie in ganz erheblichem Maß Eigenmittel investieren würden. Bei dieser Situation wäre eine Vielzahl von hochqualifizierten, im Prinzip in Betracht kommenden Bewerbern von vornherein ausgeschlossen.
- **Der einer Direktwahl vorausgehende Wahlkampf würde nach unserer Auffassung auch zu nicht wünschenswerten Polarisierungen innerhalb der Kreisverwaltung führen.** Um entsprechendes Profil zu bekommen, müssen sich Kandidaten auf parteipolitische Standpunkte abstützen und Wahlversprechungen machen. Damit ist vorgezeichnet, daß parteipolitische Einflüsse auch in die Kreisverwaltung hineingetragen werden. Dies würde einer kontinuierlichen, objektiven und zielorientierten Arbeit zum Wohle der Bürger nicht dienlich sein. Die Erfahrungen zeigen, wie verhängnisvoll es ist, wenn Parteipolitik in Verwaltungsbehörden hineingetragen wird.
- **Gegen die Direktwahl spricht u. E auch, daß diese die Bereitschaft zu ehrenamtlichen Engagement beeinträchtigen würde.** Insoweit ist zu berücksichtigen, daß das Volumen der Aufgaben, die in die alleinige Kompetenz des Landrates fallen, durch entsprechende gesetzgeberische Zuweisungen in der Vergangenheit ständig zugenommen hat. Aus diesem Grunde und wegen der aufs äußerste angespannten Finanzsituation sind die politischen Gestaltungsräume im Vergleich zum rein administrativen Handeln der Kreise immer geringer geworden. Dies hat in vielen Kreistagen zu Frustrationen geführt, die auch daran deutlich werden, daß es zunehmend schwerer wird, Kandidaten für eine Mitwirkung in der Kommunalpolitik zu finden. Es muß davon ausgegangen werden, daß diese Frustrationen weiter zunehmen, wenn die ehrenamtliche Seite von der Verwaltungsleitung völlig abgekoppelt wird.

- **Unsere ablehnende Haltung zur Einführung der Direktwahl wird über die vorstehenden generellen Argumente hinaus verstärkt durch Besonderheiten, die ausschließlich für die Kreise gelten.** Die Kreise sind zwar vollwertige Gebietskörperschaften und genießen auch uneingeschränkt die Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 46 der LVerf; gleichwohl ist festzustellen, daß sie in wesentlich größerem Umfang als die Gemeinden Träger von Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung sind. Diese Aufgaben wurzeln jedoch in erster Linie im staatlichen und weniger im kommunalen Bereich. Wir verweisen beispielsweise auf das Recht der allgemeinen Gefahrenabwehr, die Zuständigkeiten im Katastrophenschutz, die Verkehrsaufsicht, weite Bereiche des Naturschutzrechtes und des Wasserrechtes, das Staatsangehörigkeitsrecht, das Ausländer- und Asylrecht sowie das öffentliche Gesundheits- und Veterinärwesen. Weiter ist zu berücksichtigen, daß die Landräte nach dem Gesetz über die Errichtung allgemeiner unterer Landesbehörden auch staatliche Behörden sind. In dieser Eigenschaft ist ihnen die Fachaufsicht über die kreisangehörigen Gebietskörperschaften sowie die Kommunalaufsicht, die Heimaufsicht, die Gemeindeprüfung, die Schulaufsicht und die Bauaufsicht übertragen. In den genannten Aufgabenfeldern sind die Landräte allein dem Land verantwortlich und unterliegen folgerichtig auch der Fachaufsicht, in Angelegenheiten der allgemeinen unteren Landesbehörde ferner der Dienstaufsicht des Staates. Es wäre nicht nur problematisch, sondern im Prinzip systemfremd, den Leiter einer staatlichen Behörde bzw. einer Verwaltung, deren Aufgabenstellung allein durch staatliche Interessen geprägt ist, durch Volkswahl bestimmen zu lassen. Das gilt um so mehr, als es in den genannten Aufgabenbereichen, in denen überhaupt keine kommunalpolitischen Gestaltungsspielräume bestehen, ausschließlich auf eine korrekte Rechtsanwendung ankommt.
- **Auch der Gedanke, einer möglichst einheitlichen Kommunalverfassung erfordert nicht die Direktwahl der Landräte.** Die Gründe, die im Falle der Bürgermeister für eine unmittelbare Wahl sprechen mögen, sind nicht auf die Landräte übertragbar. Die Bürgermeister verfügen nämlich über eine wesentlich stärker ausgeprägte Orts- und damit Bevölkerungsnähe als die Landräte. Das ergibt sich zwangsläufig aus der unterschiedlichen Aufgabenstellung der Gebietskörperschaften Gemeinden einerseits und Kreise andererseits. Während die Aufgabenstellung der Gemeinden unmittelbar ortsbezogen ist und direkt auf die konkreten Bedürfnisse der Gemeindebürger abstellt, nehmen die Kreise vornehmlich übergemeindliche, ergänzende und ausgleichende Aufgaben wahr. Daraus folgt zwangsläufig eine im Vergleich zum Kreis wesentlich stärkere Identität der Gemeindebürger mit „ihrer“ Gemeinde und „ihrem“ Bürgermeister.

**Nach alledem bitten wir dringend, von einer Direktwahl der Landräte Abstand zu nehmen.**

S.-H. Gemeindetag • Reventlouallee 6 • 24105 Kiel

Innen- und Rechtsausschuss  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
- Landeshaus -  
24105 Kiel



24 105 Kiel, 11.09.06

Reventlouallee 6/ II. Stock  
Haus der kommunalen Selbstverwaltung  
Telefon: 0431 570050-50

Telefax: 0431 570050-54  
E-Mail: info@shgt.de  
Internet: www.shgt.de

Aktenzeichen: 12.13.00 Bü/BI

- a) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung – Abschaffung der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten (Drucksache 16/768)
- b) Entwurf eines Gesetzes über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (Gemeinde- und Kreiswahlgesetz – GKWG) Drucksache 16/794

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu den beiden Gesetzentwürfen nehmen wir wie folgt Stellung:

- a) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung – Abschaffung der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten (Drucksache 16/768)

Angesichts der drängenden Sorgen der Gemeinden mit Blick auf die anstehenden Gesetzgebungsvorhaben zum Zweiten und Dritten Verwaltungsstrukturreformgesetz, Schulgesetz und zum Haushalt 2007/2008 einschließlich Eingriff in die kommunalen Finanzen halten wir die Frage der Direktwahl von Landräten und hauptamtlichen Bürgermeistern nicht für vordringlich.

Der SHGT nimmt daher zur Frage der Abschaffung der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten nicht näher Stellung.

**b) Entwurf eines Gesetzes über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (Gemeinde- und Kreiswahlgesetz – GKWG)  
Drucksache 16/794**

Der SHGT sieht keine Notwendigkeiten zur Veränderung des Kommunalwahlrechts im Sinne der Vorschläge des Gesetzentwurfes Drucksache 16/794. Einzelne Vorschläge, insbesondere die Einführung des Kumulierens / Panaschierens und einer Stimmzettelschablone würden zu erheblichen Mehrkosten für die Gemeinden führen. Diese sind angesichts der Haushaltslage von Land und Kommunen nicht finanzierbar.

Mit freundlichen Grüßen



Jörg Bülow  
Landesgeschäftsführer



Vorsitzender des Innen- und Rechtsausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtags  
Herrn Werner Kalinka

Tel. 0431 - 57 00 50 30  
Fax: 0431 - 57 00 50 35  
e-mail: [info@staedteverband-sh.de](mailto:info@staedteverband-sh.de)  
Internet: [www.staedteverband-sh.de](http://www.staedteverband-sh.de)

Unser Zeichen: 12.13.00 bey  
(bei Antwort bitte angeben)

Datum: 12.09.06

**Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN zum Gesetz über die Wahlen in den Gemeinden und Kreisen in Schleswig-Holstein (Gemeinde- und Kreiswahlgesetz – GKWG)**

**Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW zur Änderung der Gemeindeordnung und der Kreisordnung – Abschaffung der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

zu dem Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN (Landtagsdrucksache 16/794), der umfassende Änderungen des Kommunalwahlrechts vorsieht, sowie zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW (Landtagsdrucksache 16/768) nehmen wir hiermit wie folgt Stellung:

**I. Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN**

**1. Abschaffung der 5%-Klausel**

Bereits im Jahre 2001 hat sich der Städteverband Schleswig-Holstein sehr intensiv mit der Frage der Abschaffung der 5%-Klausel bei Kommunalwahlen beschäftigt. Auch im Rahmen der Enquete Kommission „Kommunale Verfassungsreform“ im Jahr 1993 hat sich der Städteverband für eine Beibehaltung des 5%-Hürde bei Kommunalwahlen ausgesprochen. Während der Beratungen der Enquete Kommission hat sich der Städtebund Schleswig-Holstein in einer Stellungnahme vom 16.02.1993 auszugsweise wie folgt geäußert:

*„Nach Auffassung des Städtebundes Schleswig-Holstein sollte die 5%-Klausel unbedingt beibehalten werden. Die Abschaffung bzw. Reduzierung dieser Klausel erscheint uns aus der Erfahrung der Vergangenheit nicht empfehlenswert. Die Geschichte hat die Wirkungen eines Wahlsystems ohne prozentuale Beschränkungen in negativer Weise gezeigt.*

*Hinzu kommt, dass bereits jetzt eine Tendenz festzustellen ist, dass möglichst alle Fraktionen mit Sitz und Stimme in allen Ausschüssen vertreten sein wollen. Die Tendenz zu einer weiteren Vergrößerung von Ausschüssen würde durch eine Aufgabe*

*der 5%-Klausel verstärkt werden, dies würde die Arbeitsfähigkeit der Gremien nachhaltig beeinträchtigen (...).*

*Andererseits –soweit die Ausschüsse nicht vergrößert würden- würde ein zusätzlicher Informationsbedarf bei in bestimmten Gremien nicht vertretenen einzelnen Stadtverordneten oder Zweipersonenfraktionen entstehen. Dies würde einerseits zu weiterem Verwaltungsaufwand führen (z.B. Anfragen) andererseits auch zu Fachdiskussionen in der Gemeindevertretung/ Ratsversammlung anstatt im Fachausschuss.*

*In der Gemeindevertretung würde die Mehrheitsbildung und damit die Entscheidungsfindung erschwert werden.*

*Schließlich bestünde die vermehrte Möglichkeit unterschiedlicher Mehrheitsverhältnisse in verschiedenen Gremien (Magistrat, Ausschüsse, Gemeindevertretung), was zu erheblichen Reibungsverlusten in der Willensbildung der Selbstverwaltung und zu Doppelberatungen führen kann. Die Gemeindevertretung würde verstärkt von ihrem Recht nach § 27 GO Gebrauch machen, übertragene Aufgaben wieder an sich zu ziehen.*

*Weiterhin wäre auch festzustellen, dass die Arbeitbelastung der einzelnen Mitglieder kleinerer Fraktionen naturgemäß stärker ist, als bei größeren Fraktionen, da hier eine Verteilung auf mehrere Schultern möglich ist. Diese Belastung der kleineren würde bei Abschaffung der 5%-Klausel noch erheblich erhöht werden.“*

Die Argumente hinsichtlich des Für und Wider einer Sperrklausel im Kommunalwahlrecht haben sich seitdem aus unserer Sicht nicht verändert. Insbesondere muss nochmals darauf verwiesen werden, dass die Zahl der fraktionslosen Gemeinde- und Ratsmitglieder durch die Abschaffung der 5%-Hürde steigen würde und diesen Gemeinde- und Ratsmitgliedern mittlerweile ein umfangreiches Frage und Antragsrecht in Ausschüssen zusteht (§ 46 Abs. 9 GO), so dass es zu dem bereits angesprochenen administrativen Mehraufwand kommen würde.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich bereits mehrfach zur Verfassungsmäßigkeit von Sperrklauseln geäußert. Dabei ist es stets davon ausgegangen, dass die Einführung bzw. Beibehaltung einer Sperrklausel aus verfassungsrechtlicher Hinsicht zulässig ist, da sie dazu dient, die Zersplitterung einer Volksvertretung zu verhindern und dadurch ihre Funktionsfähigkeit zu sichern. In diesem Zusammenhang hat das Bundesverfassungsgericht jedoch auch darauf verwiesen, dass eine Sperrklausel eines zwingenden Grundes bedarf und daher nicht für alle Zeiten abstrakt beurteilt werden kann, sondern bei Änderungen des Wahlrechts neu überprüft werden muss. Durch die Einführung der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeister\*innen und Landräten haben die Ratsversammlungen und Kreistage eine elementare Zuständigkeit verloren. Eben jene Kompetenz war ein gewichtiges Argument für die 5%-Hürde. Im Jahr 2001 hat das Bundesverfassungsgericht jedoch mit Beschluss vom 8. März eine Organklage der ÖDP gegen die 5%-Klausel bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein als unzulässig zurückgewiesen, weil die sechsmonatige Klagefrist nicht gewahrt worden ist (2 BvK 1/97). Im Einzelnen führt das Bundesverfassungsgericht aus:

*„Richtet sich der Antrag der Sache nach dagegen, dass der Antragsgegner durch eine Maßnahme im Sinne von § 64 Abs. 1 BVerfGG Rechte der Antragsstellerin verletzt oder unmittelbar gefährdet habe, kommt als eine solche Maßnahme nur das Gesetz zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts vom 22. Dezember 1995 (GVBl 1996, S. 33) in Betracht. Hierdurch ist die Direktwahl der Bürgermeister und Landräte eingeführt worden, ohne dass zugleich etwas an der in § 10 Abs. 1 GKWG bestimmten Sperrklausel geändert worden ist. (...)*

*Neben dem Gesetz zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts vom 22. Dezember 1995 kommen andere Gesetze als Anknüpfungspunkte für die Berechnung der Antragsfrist nicht in Betracht. Die Änderungsgesetze zum Gemeinde- und Kreiswahlgesetz vom 27. Februar 1997 (Herabsetzung des aktiven Wahlalters) und vom 18. März 1997 (Verlängerung der Frist für die Stichwahl hauptamtlicher Bürgermeister) scheiden aus, weil sie in keinem Zusammenhang mit der 5 v.H.-Sperrklausel stehen. (...)*

*Die Frist wird aber spätestens dadurch in Lauf gesetzt, dass sich der Gesetzgeber erkennbar und eindeutig weigert, in der Weise tätig zu werden, die der Antragssteller zur Wahrung der Rechte aus seinem verfassungsrechtlichen Status für erforderlich hält.*

*Der Antragsgegner hat das Gesetz zur Änderung des kommunalen Verfassungsrechts 1995 vom 22. Dezember 1995 erlassen. Am 11. Januar 1996 wurde es verkündet. Dadurch hat er es für die Antragsstellerin erkennbar abgelehnt, die Regelung über die 5 v.H.-Sperrklausel aufzuheben, abzumildern oder nochmals zu überprüfen.“*

Zumindest solange der Gesetzgeber keine Veränderungen des Kommunalwahlrechts beschließt, die im Zusammenhang mit der 5%-Hürde stehen, besteht folglich Rechtssicherheit dahingehend, dass die 5%-Hürde bei Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein verfassungsgemäß ist.

Der Städteverband Schleswig-Holstein hält daher an seiner Auffassung fest, dass die 5%-Hürde ein sinnvolles Instrument zur Sicherung der Funktionsfähigkeit von Ratsversammlungen und Kreistagen ist.

## **2. Neues Zuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/ Schepers**

Die Zuteilungsverfahren nach Sainte-Laguë/ Schepers, d'Hondt und Hare-Niemeyer entsprechen nach dem Bundesverfassungsgericht alle den verfassungsrechtlichen Anforderungen an ein Auszählverfahren. Somit ist es Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, welches Verfahren bei Wahlen zur Anwendung kommt. Aus der Sicht des Städteverbandes besteht kein Anlass zur Änderung des Zuteilungsverfahrens.

## **3. Kumulieren und Panaschieren**

Auch hinsichtlich des Vorschlages bei Kommunalwahlen das Kumulieren und Panaschieren einzuführen, hält der Städteverband Schleswig-Holstein an seiner bisherigen Auffassung fest und spricht sich, wie bereits im Jahre 2001, gegen eine Einführung dieser Instrumente in das Kommunalwahlrecht aus.

Die Einführung des Kumulierens und Panaschierens würde den Wahlvorgang verkomplizieren und ein Wahlsystem, das sich über Jahrzehnte bewährt hat, in seinen wesentlichen Grundzügen unnötig verändern.

Nach der Überzeugung des Städteverbandes können die Parteien die unterschiedlichen Qualitäten der Kandidaten letztlich am besten beurteilen und so für eine ausgewogene Besetzung der Listen und infolge dessen der Gemeindevertretungen Sorge tragen. Anderenfalls bestünde zumindest die Gefahr, dass in erster Linie Kandidaten in die Vertretung gewählt werden, die sich auf eine gute Außendarstellung verstehen oder einer angesehenen Berufsgruppe angehören. Eine heterogene Zusammensetzung der Gemeindevertretung, die auch die Zusammensetzung der Bevölkerung zumindest annähernd widerspiegelt, wäre in Gefahr.

Zudem würde die Einführung des Kumulierens und Panaschierens zu einem erhöhten Aufwand bei der Stimmauszählung führen und das in Zeiten in denen die Gemeinden ohnehin Schwierigkeiten haben, die Wahlvorstände zu besetzen.

So hat sich der Städtebund in seiner Stellungnahme vom 16.02.1993 gegenüber der Enquete Kommission wie folgt geäußert:

*„Grundsätzlich verbessern das Kumulieren und/ oder das Panaschieren die Gestaltungsmöglichkeiten des Wählers. Sie geben dem Wähler die Möglichkeit der Zusammensetzung seiner eigenen Liste und entsprechen (möglicherweise) am ehesten dem Wählerwillen. Die Beantwortung der Frage, ob der Gesetzgeber freie oder lose gebundene Listen, die für das Kumulieren und Panaschieren erforderlich sind, einführen will, hängt daher entscheidend davon ab, ob der Persönlichkeitswahl gegenüber der Wahl einer politischen Richtung die Präferenz eingeräumt werden soll.*

*In Schleswig-Holstein ist z. Z. –wie bereits ausgeführt- gemäß § 9 GKWG nur in Gemeinden mit bis zu 10.000 Einwohnern das Panaschieren möglich. Dies hat den Vorteil, dass der Zwang, sein gesamtes Stimmgewicht der einen oder anderen Partei zu geben, entfällt. Hingegen ist das Kumulieren durch § 9 Abs. 4 Satz 2 GKWG untersagt.*

*Bei dem gegebenen und grundsätzlich erhaltenswerten System in Schleswig-Holstein, bei dem primär aus den Wahlkreisen der Gemeinden durch Mehrheitswahl unmittelbare Vertreter gewählt werden, erscheint es auch wenig sinnvoll, das Kumulieren zuzulassen, obwohl das in Mehrmandatskreisen möglich wäre.*

*Das Kumulieren setzt zum einen die Kenntnis der Wahlkandidaten voraus, die bei der Masse der Wähler nicht vorhanden sein dürfte, und führt zum anderen zu mehr ungültigen Stimmen und zu Fehlern bei der Auszählung des Wahlergebnisses.*

*Der administrative Aufwand wäre bei der Einführung des Kumulierens und/oder Panaschierens in allen Wahlkreisen ungleich höher als bei dem geltenden Kommunalwahlsystem. Umfassende Heilungs- und Auslegungsvorschriften wären notwendig, um die Zahl der ungültigen Stimmen so gering wie möglich zu halten. Die Einführung eines solchen Verfahrens wäre mit mehr Zeitaufwand verbunden (je nach System beträgt die Dauer der Wahlauswertung bis zu einer Woche). Deshalb steigen Sach- und Personalkosten.*

*Darüber hinaus ist es Sinn des Kumulierens und Panaschierens, die Bindung zwischen den Wählern und den Kandidaten zu stärken. Diese persönliche Bindung wäre jedoch bereits in Mittelstädten mit einer hohen Anzahl von Kandidaten nicht so stark wie in kleinen Gemeinden. Es müssten daher auf jeden Fall Wahlbereiche gebildet werden, um diesen Nachteil zu reduzieren.*

*Bei der Einführung eines anderen Wahlsystems würde somit die Überschaubarkeit für den Bürger leiden. Zu befürchten ist daher, dass dann nicht nur die Zahl der ungültigen Wählerstimmen ansteigen würde, sondern auch, dass die Wahlhelfer, die schon jetzt schwer zu motivieren sind, sich dann kaum noch motivieren lassen.“*

#### **4. Listenverbindungen**

Da sich der Städteverband Schleswig-Holstein für die Beibehaltung der 5%-Hürde ausgesprochen hat, spricht er sich konsequenterweise auch gegen die Möglichkeit von Listenverbindungen aus. Die Intention des Gesetzgebers, die Zersplitterung der Gemeindevertretungen durch den Einzug einer Vielzahl von Kleinstparteien zu verhindern, würde durch die Möglichkeit Listenverbindungen einzugehen unterlaufen.

Darüber hinaus würde die Möglichkeit, sechzehn Tage vor der Wahl noch eine Listenverbindung einzugehen die Transparenz des Wahlganges jedenfalls nicht erhöhen.

## **5. Gesetzliche Grundlage für Blindenschablonen**

Dieser Vorschlag wird vom Städteverband Schleswig-Holstein aus Kostengründen abgelehnt. Insbesondere die Vielzahl der Wahlkreise lässt diesen Vorschlag bei Kommunalwahlen, im Gegensatz zu Landtags-, Bundestags- und Europawahlen, nicht als praktikabel erscheinen. So verweist die Hansestadt Lübeck darauf, dass allein für Lübeck 27 verschiedene Stimmzettelschablonen erstellt werden müssten. Aus diesen Gründen hat zur Kommunalwahl 2003 der Blinden- und Sehbehindertenverein Schleswig-Holstein selbst die Anfertigung von Stimmzettelschablonen abgelehnt, da der Aufwand für die Fertigung von über 1000 verschiedenen Schablonen als zu groß angesehen wurde. Mit der von BÜNDNIS 90/ Die GRÜNEN geforderten Einführung des Kumulierens und Panaschierens würde sich der Aufwand nochmals entsprechend vervielfältigen.

Darüber hinaus wird nach unserer Auffassung der verfassungsrechtliche Grundsatz der geheimen Wahl durch die bisherige Regelung, die die Hinzuziehung einer Vertrauensperson gestattet, nicht verletzt, denn gegenüber der Wahlbehörde bleibt die Wahlentscheidung geheim.

## **6. Unterbrechungspausen für Kommunalpolitiker**

Dieses Instrument wird von den Mitgliedern des Städteverbandes unterschiedlich beurteilt. Zum Teil wird befürchtet, dass eine übermäßige Inanspruchnahme dieser Möglichkeit die kontinuierliche Arbeit der Gemeindevertretungen gefährden kann, überwiegend wird dieser Vorschlag jedoch begrüßt, da er den veränderten Anforderungen einer modernen Berufs- und Familienwelt Rechnung trägt.

## **II. Gesetzentwurf der Abgeordneten des SSW – Abschaffung der Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten**

Der Städteverband Schleswig-Holstein spricht sich entsprechend seines bisherigen Standpunktes für eine Beibehaltung der Direktwahl vom hauptamtlichen Bürgermeister und Landräten aus.

Die Einführung der Direktwahl im Rahmen der ersten Novelle der Kommunalverfassung Jahr 1995 war Teil einer umfassenden Neuordnung der Zusammenarbeit zwischen Selbstverwaltung und Verwaltung. Daher kann diese Maßnahme nicht losgelöst von den mit ihr in Verbindung stehenden weiteren Änderungen des Kommunalverfassungsrechts gesehen werden. So wurden mit der Direktwahl auch zusätzliche Rechte für die Verwaltungschefs eingeführt und die Eigenverantwortlichkeit der Verwaltung insgesamt gestärkt. Dies ist jedoch nur gerechtfertigt, wenn der Verwaltungschef seine Legitimation auf eine unmittelbare Wahl durch die Bürgerinnen und Bürger stützen kann. Die mit der Novelle 1995 geschaffene Verteilung von Verantwortlichkeiten zwischen Selbstverwaltung und Verwaltung hat sich nach unserer Auffassung bewährt und sollte in ihren Grundzügen unangetastet bleiben.

Auch die teilweise erschreckend geringe Wahlbeteiligung, insbesondere bei Landratswahlen, rechtfertigt unserer Auffassung nach eine Abschaffung der Direktwahlen nicht. Hierbei handelt es sich um ein grundsätzliches Problem, das auch bei Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen, wenn auch auf einem anderen Niveau, zu beobachten ist. Ob dieser Form der Politikverdrossenheit dadurch entgegengewirkt werden kann, dass den Bürgerinnen und Bürgern Rechte wieder genommen werden, die bei ihrer Einführung als Meilensteine für stärkere Bürgerbeteiligung gepriesen wurden, erscheint mehr als zweifelhaft. Eine Möglichkeit, dem Problem der geringen Wahlbeteiligung zu begegnen, liegt sicherlich darin, die Di-

rektwahlen, soweit irgend möglich, mit anderen Wahlen zusammenzulegen, denn die Erfahrung zeigt, dass dies zu einer erheblich höheren Wahlbeteiligung führt.

### **III. Schlussbemerkungen:**

Abschließend erlauben wir uns noch einige grundlegende Anmerkungen zu machen:

Die Frage, ob das in Schleswig-Holstein bestehende Kommunalwahlsystem durch ein völlig neues Wahlrecht abgelöst werden soll, wird schon seit längerem diskutiert und kann letztendlich nur vom Landtag entschieden werden.

Das bestehende Wahlsystem hat sich in seinen Grundzügen bewährt und wird von den Bürgerinnen und Bürgern anerkannt.

Der vorliegende Gesetzentwurf trägt weder zu einer Entbürokratisierung und Verwaltungsvereinfachung noch zu einer finanziellen Entlastung der Wahlbehörden bei. Stattdessen werden die Kommunen erneut mit einem erheblichen organisatorischen Mehraufwand und vor allem mit zusätzlichen Kosten in nicht bezifferbarer Höhe belastet, die auf Grund der finanziellen Haushaltslage nicht getragen werden können.

Wir hoffen, Ihnen mit unseren Ausführungen und Anregungen geholfen zu haben.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung

  
Claudia Zempel  
Dezernentin

Kreis Pinneberg · Postfach 1751 · 25407 Pinneberg

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Postfach 7121  
24171 Kiel

**Der Landrat**

Büro des Kreistags

Ihre Ansprechpartnerin

Kerstin Kiesel

Tel.: 04101-212-256

Fax: 04101-212-490

k.kiesel@kreis-pinneberg.de

Moltkestraße 10

25421 Pinneberg

Zimmer 211

Pinneberg, 18.10.2006

**Stellungnahme zu den Gesetzesentwürfen 16/768 und 16/794**

Sehr geehrte Damen,  
sehr geehrte Herren,

im Namen und im Auftrage des Kreispräsidenten teile ich Ihnen die  
Stellungnahme der Fraktionen des Pinneberger Kreistages aus der  
Sitzung des Ältestenrates mit.

Die Fraktionen lehnen mehrheitlich die Abschaffung der 5% Klausel,  
die Aufnahme des Kumulieren und Panaschieren in das  
Kommunalrecht und das Auszählverfahren zur Sitzverteilung nach  
Sainte Lague ab. Ebenfalls lehnen die Kreistagsfraktionen die  
Direktwahl von hauptamtlichen Bürgermeistern und Landräten unter  
Berücksichtigung einer Übergangsfrist ab.

Mit freundlichen Grüßen  
gez. Kerstin Kiesel

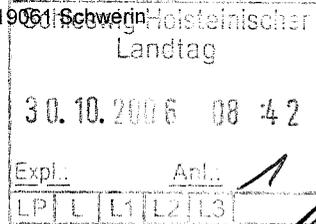
# Städte- und Gemeindetag Mecklenburg - Vorpommern e.V.



Städte- und Gemeindetag M-V, Bertha-von-Suttner-Straße 5, 19061 Schwerin

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
PF 7121

24171 Kiel



Aktenzeichen/Zeichen: 0.55.3/GI  
Bearbeiter: Herr Glaser  
Telefon: (03 85) 30 31-224  
Email: glaser@stgt-mv.de

**Schleswig-Holsteinischer Landtag**   
**Umdruck 16/1353**

Schwerin, 2006-10-26

**Entwürfe zur Änderung des Wahlrechts, Drucksachen 16/768 und 16/794**  
Ihre Bitte um Stellungnahme vom 3. Juli 2006

Sehr geehrte Frau Schönfelder,

gern, aber spät, komme ich Ihrer Bitte nach einer Stellungnahme unseres Verbandes zu den o. a. Gesetzentwürfen nach. Ich hoffe, dass Sie für diese Stellungnahme noch Verwendung haben.

Inhaltlich nehme ich im Rahmen unserer sonstigen Verbandsbeschlüsse Stellung. Der Städte- und Gemeindetag hat das jetzige Kommunalwahlgesetz Mecklenburg-Vorpommern durch vielerlei Initiativen in seine jetzige Form ändern können, die sowohl von der demokratischen Legitimation der Gewählten als auch von der Auswahl der Wähler und von der Durchführung für die Wahlbehörden vernünftig erscheint. Die Vorteile des Kommunalwahlsystems Mecklenburg-Vorpommerns, die ich in einem beiliegenden Beitrag für die Politische Landeskunde Mecklenburg-Vorpommern auch dargestellt habe, liegen darin, dass der Wähler eine optimale Personalauswahl hat. Die Personenwahl steht im Vordergrund. Der Wähler entscheidet mit seinem Wahlergebnis nicht nur, welche Partei oder Wählergruppe oder Einzelbewerber in die Gemeindevertretung bzw. den Kreistag einzieht, sondern auch darüber, welche Personen von den Wahlvorschlägen tatsächlich das Mandat erhalten.

---

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:  
Haus der kommunalen Selbstverwaltung  
Bertha-von-Suttner-Straße 5  
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210  
Fax: (03 85) 30 31-244  
E-Mail: [sgt@stgt-mv.de](mailto:sgt@stgt-mv.de)  
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:  
Sparkasse Schwerin  
BLZ: (140 514 62) Nr 31 001 259

Seite 1

Mit dieser grundsätzlichen Zustimmung zum Wahlsystem des Kommunalwahlgesetzes Mecklenburg-Vorpommern habe ich folgende kritische Anmerkungen zum Gesetzentwurf der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen:

1. Der Aspekt der Wahlkreiseinteilung ist wenig selbstverwaltungsfreundlich geregelt, die Mehrfachbewerber führen zur Chancenungleichheit und zur Verwirrung bei den Bürgern und die Bezeichnung sollte überdacht werden.

Mit der Einteilung der Wahlkreise werden auch Wahlchancen verteilt. So ist es für ländliche (früher selbständige) Bereiche einer Stadt wünschenswert, dass sie einen eigenen Wahlkreis bilden. Für die Wahlbewerber ist es ebenfalls interessant, wie die Wahlbereiche geschnitten werden, weil sie unterschiedliche örtliche Aktivitätsgrade haben. Insoweit ist die gesetzliche Mindest- und Höchstzahl in § 8 Abs. 3 sehr bürokratisch. Ebenso wenig selbstverwaltungsfreundlich ist es, dass die Wahlkreise vom Wahlausschuss eingeteilt werden. Besser legitimiert ist die bisherige Vertretung. Sie sollte den Schnitt der Wahlkreise entscheiden. Die Anzahl und Größe der Wahlkreise sollte ebenfalls der Gemeindevertretung bzw. dem Kreistag freigestellt bleiben. Es ist auch weder verfassungsrechtlich noch mathematisch notwendig, die Einschränkung des § 15 Abs. 2 aufzunehmen. Dieser orientiert sich an einer alten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für Wahlkreise. Der Entwurf will hier aber andere Wahlkreise schaffen als nach bisherigem schleswig-holsteinischen Kommunalwahlrecht oder als die Wahlkreise nach dem Bundeswahlgesetz, wo genau eine Person gewählt wird. Durch § 10 wird ein sehr flexibles Wahlsystem geschaffen, wie das Stimmergebnis im Wahlkreis dann die Sitzverteilung beeinflusst. Damit wird es regelmäßig so sein, dass von verschiedenen Wahlkreisen eine verschiedene Anzahl von Personen in die Vertretung gewählt wird.

Um diesen entscheidenden Unterschied zu den bisherigen Wahlkreisen deutlich zu machen, empfehle ich die Änderung der Bezeichnung in „Wahlbereiche“. Diese Bezeichnung aus dem niedersächsischen oder mecklenburg-vorpommerschen Kommunalwahlrecht hat sich – auch in Abgrenzung zu den starren Wahlkreisen – bewährt.

Wenn der Sinn des Wahlkreises (oder Wahlbereiches) sein soll, das Wahlgebiet unter Wahrung der örtlichen Verhältnisse (§ 15 Abs. 4) aufzuteilen, dann sollten dort wegen der regionalen Verteilung in der späteren Vertretung auch nur die Personen kandidieren, die im Wahlbereich wohnen oder als Bewohner des Wahlgebietes sich sonst dem Wahlbereich besonders verbunden fühlen. Insoweit wird der Bewerber möglichst in dem Wahlbereich kandidieren, in dem er bekannt ist. Dieses System führt zu einer guten regionalen Verteilung in der späteren Vertretung. Es wird aber dadurch ausgehöhlt, dass der Gesetzesvorschlag eine Mehrfachbenennung ermöglicht. Damit können die Parteien und die Wählergruppen bestimmten Mitgliedern (wichtige Funktionäre o. ä.) mehrere Chancen zum Erwerb eines Mandates einräumen als andere Mitglieder. Dies passt nicht zu einer Kommunalwahl, die sich vor allem der Persönlichkeitswahl und dem regionalen Proporz verpflichtet fühlt.

Der Städte- und Gemeindetag Mecklenburg-Vorpommern hat einen ähnlichen Geburtsfehler des mecklenburg-vorpommerschen Kommunalwahlgesetzes stets bekämpft. Dieser führt auch dazu, dass es für den Bürger und auch für die Bewerber

---

Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden

Geschäftsstelle:  
Haus der kommunalen Selbstverwaltung  
Bertha-von-Suttner-Straße 5  
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210  
Fax: (03 85) 30 31-244  
E-Mail: [sgt@stgt-mv.de](mailto:sgt@stgt-mv.de)  
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:  
Sparkasse Schwerin  
BLZ: (140 514 62) Nr 31 001 259

schwer nachvollziehbar wird, wer nun aus welchem Wahlbereich gewählt wird. Für die Mehrfachbewerber würde die Regelung des § 10 Abs. 4 in den Entwurf hineingeschrieben. Die Frage, für welchen Wahlkreis der Wahlbewerber dann gewählt worden ist, ist aber auch für die Wahlchancen der hinter diesen Bewerbern rangierenden Bewerber auf derselben Liste sehr entscheidend. Der Wahlerfolg kann damit zu einem Zufallsprodukt werden. Vor allem muss man dann damit rechnen, dass nicht alle Teile des Wahlgebiets tatsächlich auch mit dort wohnenden Bürgern in der neuen Vertretung vertreten sind.

2. Die Anzahl der Stimmen (§ 32 Abs. 3 Nr. 1 des Entwurfs) ist für den Wahlverlauf problematisch. Es besteht die Gefahr, dass die Verweildauer in den Wahlzellen sehr lange ist, wenn Wähler bis zu 49 Stimmen abgeben können. Dies wird auch nicht dadurch erleichtert, dass sie drei Stimmen auf eine Person kumulieren können. Es besteht weiter die Gefahr, dass viele Wähler ihre Stimmen nicht vollständig ausnutzen. Vor allem aber wird die Stimmauszählung eine Qual für die ehrenamtlichen Wahlvorstände werden. Das Wahlergebnis wird sehr spät feststehen. Die Wahlvorstände müssen bis in die Nacht hinein zählen. Dieses Mehr an Auswahl bedeutet also nicht ein Mehr an Demokratie und ist vor allem schwer durchführbar. Außerdem gibt es einen logischen Widerspruch, wenn in Wahlkreisen, die nur einen Teil des Wahlgebietes abbilden, jeder Wähler so viele Stimmen abgeben kann, wie das gesamte Wahlgebiet an Vertretern erhält. Damit gibt jeder Wähler ein Vielfaches an Stimmen ab gegenüber der Zahl, die tatsächlich von seinem Wahlkreis (besser Wahlbereich) in die Vertretung gewählt werden können.

In den neuen Bundesländern und in Niedersachsen hat sich das Kumulieren und Panaschieren mit insgesamt drei Stimmen gut bewährt. Hier muss Schleswig-Holstein nicht nach Bayern gucken, um ein funktionierendes Wahlsystem zu übernehmen. In den Nachbarländern Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern hat man mit drei Stimmen gute Erfahrungen gemacht.

3. Listenverbindungen können dazu führen, dass Wähler als Anhängsel dann auch Kandidaten und Listen wählen, die sie gar nicht präferieren. Listenverbindungen sind auch nicht so transparent, dass Wähler sie gleich erkennen. Die Mandatsvergabe wird damit noch unüberschaubarer.

4. Die Wahlstatistik führt zur unnötigen Erschwerung des Wahlablaufes und ist eine unnötige Bürokratie für die Wahlbehörden. Interessieren tun sich dafür nur Statistiker und Parteifunktionäre. Die Kommunalwahlen funktionieren auch ohne Wahlstatistik. Hier könnte ein überflüssiger Standard gestrichen werden. Die hier vorgesehene Ausweitung der Wahlstatistik ist aus kommunaler Sicht nicht zu begrüßen.

5. Einer Ersatzliste im Sinne von § 44 Abs. 4 bedarf es nicht.

Aus Sicht des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern wäre ein Systemwechsel im Kommunalwahlrecht im Sinne des Gesetzentwurfes grundsätzlich zu begrüßen. Bei den oben genannten Kritikpunkten sollten deswegen auch nicht die positiven Aspekte dieses Entwurfes unter den Tisch fallen. Dazu zählt vor allem:

---

**Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden**

Geschäftsstelle:  
Haus der kommunalen Selbstverwaltung  
Bertha-von-Suttner-Straße 5  
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210  
Fax: (03 85) 30 31-244  
E-Mail: [sgt@stgt-mv.de](mailto:sgt@stgt-mv.de)  
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:  
Sparkasse Schwerin  
BLZ: (140 514 62) Nr. 31 001 259

1. Wegfall der 5-%-Klausel
2. Wegfall vom Mehrheitswahlsystem
3. Interessante neue Regelungen bei der Ablehnung des Mandates

Nicht kommunal relevant ist das Verteilungssystem der Mandate. Hier wird es immer Prioritäten aus parteipolitischer Sicht geben.

### **Gesetzentwurf der Abgeordneten der SSW**

Nach Auffassung des Städte- und Gemeindetages Mecklenburg-Vorpommern hat sich die Direktwahl der Bürgermeister und Oberbürgermeister bewährt. Dies gilt gerade für kleine Gemeinden, die in Schleswig-Holstein davon ausgeschlossen bleiben. Unser Verband würde auch an der Direktwahl der Landräte festhalten, selbst wenn die Wahlbeteiligung dort besonders gering ist, soweit die Landratswahlen nicht mit anderen Wahlen verbunden sind. Hier stellt sich schon die Frage nach der Legitimität des gewählten Verwaltungschefs. Diese Frage würde sich natürlich verschärfen, wenn die Kreise noch größer geschnitten werden, was ja auch in Schleswig-Holstein in der Diskussion ist.

Wir hoffen Ihnen mit diesen Einschätzungen aus der Sicht des östlichen Nachbarlandes geholfen zu haben und stehen für Rückfragen gern zur Verfügung. Wir erlauben uns dem Schleswig-Holsteinischen Gemeindetag sowie dem Schleswig-Holsteingischen Städteverband eine Kopie unseres Schreibens zuzusenden.

Mit freundlichen Grüßen

i. A.

  
Glaser  
Referent

Anlage

---

#### **Kommunaler Spitzenverband für alle Städte und Gemeinden**

Geschäftsstelle:  
Haus der kommunalen Selbstverwaltung  
Bertha-von-Suttner-Straße 5  
19061 Schwerin

Telefon: (03 85) 30 31-210  
Fax: (03 85) 30 31-244  
E-Mail: [sgt@stgt-mv.de](mailto:sgt@stgt-mv.de)  
Internet: <http://www.stgt-mv.de>

Konto:  
Sparkasse Schwerin  
BLZ: (140 514 62) Nr. 31 001 259

Az.: 0.32.52

## **Wahlen und Bürgerbeteiligung in Gemeinden und Landkreisen**

### **A. Einleitung**

Die Selbstverwaltung in den Gemeinden und Kreisen dient dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben (Art. 3 Abs. 2 der Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern). Bürger ist, wer in der Gemeinde seinen Hauptwohnsitz hat. Das Wort Politik kommt vom griechischen Wort „polis“ für die Stadt. Insoweit ist die kommunale Selbstverwaltung nicht ein Abkömmling der großen Politik, sondern in den Kommunen wurde die Demokratie erfundene. Hier wird der Bewohner durch Mitmachen zum Bürger (griechisch „polites“). Diese Möglichkeiten der Einflussnahme auf die heimatische Gemeinde sind in Mecklenburg-Vorpommern vielfältig ausgeprägt. Dazu gehört ein Kommunalwahlsystem, das die Teilhabe an der Selbstverwaltung ohne Hindernisse ermöglicht und den Wählern gute Auswahlmöglichkeiten gibt und vielfältige Instrumente bürgerschaftlicher Partizipationen, mit denen die Bürger der Gemeinden auch Sachentscheidungen anregen oder sogar selbst treffen können.

### **B. Kommunalwahlen**

Demokratie als Teilhabemöglichkeit an der örtlichen Verwaltung und als Auswahl zwischen verschiedenen Bewerbern erlebt der Wähler am intensivsten bei den Kommunalwahlen. Schließlich stellen sich eine 5-stellige Anzahl von Bürgern als Kandidaten (Bewerber laut Kommunalwahlgesetz) zur Verfügung; sie beschäftigen sich mit den Problemen der Gemeinde, überlegen sich Lösungsmöglichkeiten und stellen sich und ihr Programm ihren Mitbürgern zur Wahl. Jeder Bürger hat bis zu vier Stimmzettel, die er bearbeiten darf. Auf diesen Stimmzetteln wiederum ist jeder

Kandidat für die jeweilige Vertretung vermerkt und kann vom Wähler angekreuzt werden.

Das Kommunalwahlsystem Mecklenburg-Vorpommerns unterscheidet sich erheblich von dem Wahlsystem für die Bundestags- und Landtagswahlen, aber auch sehr von dem Kommunalwahlsystem des Partnerlandes Schleswig-Holstein.

Es hat sich seit 1990 zwar immer ein wenig verändert, aber seine grundsätzlichen Regelungen beibehalten.

### **1. Die ersten Kommunalwahlen 1990 und deren Grundprinzipien**

Die Gemeinden und Landkreise in Mecklenburg-Vorpommern wurden schon demokratisch gewählt und haben erste demokratische Grundentscheidungen getroffen, bevor es das Land Mecklenburg-Vorpommern und damit auch den Landtag gab.

Durch die Kommunalwahlen vom 6. Mai 1990 wurden in allen 1123 Gemeinden des späteren Mecklenburg-Vorpommerns Gemeindevertretungen und in den damals noch 31 Landkreisen Kreistage aufgrund des Kommunalwahlgesetzes der DDR von 1990 gewählt. Angesichts der Bedeutung, die die letzten (manipulierten) Kommunalwahlen im SED-Staat für die Diskussion hatten, die zur Wende führte, war das Kommunalwahlsystem bewusst offen und engagementfördernd erarbeitet worden. Nicht nur Parteien, sondern auch Bürgerbewegungen und Einzelkandidaten konnten sich für die kommunalen Mandate bewerben. Es gab keine Sperrklausel: Listenverbindungen zwischen verschiedenen Bewerbern waren zugelassen.

Das Grundprinzip dieser Wahlen vom 6. Mai 1990 gilt aber nach wie vor für die Wahlen zu den Gemeindevertretungen und Kreistagen in Mecklenburg-Vorpommern: Der Wähler hat drei gleichberechtigte Stimmen, die er auf einen Bewerber konzentrieren kann (kumulieren) oder auf mehrere Bewerber, auch von verschiedenen

Wahlvorschlägen (= Listen), verteilen (panaschieren) kann. Damit hat der Wähler eine größtmögliche Auswahl. Er kann jeden Bewerber persönlich ankreuzen.

So sieht ein Stimmzettel aus:

Anhang 1 (KWO) – KWG M-V  
Anlage 20  
zu § 34 Abs.1

## Stimmzettel

Für die Wahl des Kreistages am  Datum im Landkreis  Name des Wahlgebietes Wahlbereich  Name oder Nr.

**Sie haben drei Stimmen: XXX**  
Sie können alle drei Stimmen **einem einzigen Bewerber** geben.  
Sie können Ihre drei Stimmen aber auch auf **mehrere Bewerber desselben** Wahlvorschlags oder **verschiedener** Wahlvorschläge verteilen.  
**Bitte beachten Sie:** Bei Abgabe von mehr als drei Stimmen sind alle abgegebenen Stimmen ungültig!

<b>1</b>	<b>A-Partei</b>	<b>AP</b>
1.	Sonntag, Gudrun - Kindergärtnerin - Hegelstraße 38 19065 Pinnow	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
2.	Lange, Sven - Landwirt - Pestalozzistraße 66 19406 Sternberg	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
3.	Evers, Monika - Lehrerin - Hauptstraße 57 19399 Goldberg	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
	usw.	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>

<b>2</b>	<b>B-Partei</b>	<b>BP</b>
1.	Haase, Maren - Notarin - Oststraße 2 19067 Leezen	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
2.	Pfeifer, Thomas - Chemiker - Brauereistraße 7 19586 Lübz	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
3.	Tilse, Lucas - Altenpfleger - Inselstraße 17 19089 Crivitz	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
	usw.	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>

<b>3</b>	<b>C-Partei</b>	<b>CP</b>
1.	Kühn, Otto - Lehrer - Grüne Straße 1 19374 Raduhn	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
2.	Morowski, Bernd - Kriminalbeamter - Dalienweg 12 19376 Siggelkow	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
3.	Wallow, Carmen - Bibliothekarin - Adlerstraße 5 19399 Techentin	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
	usw.	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>

<b>4</b>	<b>Wählergruppe 2000</b>	<b>WG</b>
1.	Lambert, Jochen - Gärtner - Siedlerweg 61 19395 Karow	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
2.	Sonnenberg, Dagmar - Krankenschwester - Eichenstraße 42 19406 Mustin	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
3.	Dr. Golms, Heidrun - Beamtin - Wallstraße 33 19374 Herzberg	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>
	usw.	<input type="radio"/> <input type="radio"/> <input type="radio"/>

Die Sitzverteilung ergibt sich dann aus der Addition der Stimmen aller Bewerber eines Wahlvorschlages (Partei, Wählergruppe oder Einzelbewerber) multipliziert mit der Anzahl der zu verteilenden Sitze dividiert durch die Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen. Dabei erhält jeder Wahlvorschlag die Anzahl der Sitze entsprechend der ganzen Zahlen nach dieser Rechenoperation. Die weiteren Sitze werden an die Wahlvorschläge verteilt, die den höchsten Zahlenbruchteil aufweisen. Dieses Rechensystem für die Sitzverteilung bei Verhältniswahl ist nach den Mathematikern Hare-Niemeyer benannt. Anders als das Rechensystem nach dem belgischen Mathematiker d' Hondt werden dabei in engen Fällen die kleineren Listen überproportional bevorteilt. Allerdings muss ein Wahlvorschlag, der mehr als die Hälfte der Wählerstimmen erhält unter Einbeziehung der (ehrenamtlichen) Bürgermeisterwahl auch mehr als die Hälfte der Sitze in der Vertretung erhalten.

Nachdem auf diese Weise die Anzahl der Sitze für einen bestimmten Wahlvorschlag und damit auch die politischen Verhältnisse in der neuen Vertretung errechnet wurden, ergibt sich aus den Stimmenzahlen innerhalb dieser Wahlvorschläge, wer nun diese Sitze tatsächlich einnimmt.

Hier ein Rechenbeispiel:

*In der Gemeinde Klein Wahl (478 Einwohner – damit 6 Gemeindevertreter und ein Bürgermeister zu wählen) kommt es zu folgenden Stimmerngebnissen:*

<i>CDU</i>		<i>SPD</i>		<i>WG Große Wahl</i>	
<i>Meyer</i>	207	<i>Schmidt</i>	176	<i>Gut</i>	500
<i>Müller</i>	39	<i>Braun</i>	79	<i>Schön</i>	101
<i>Neuer</i>	2	<i>Schröder</i>	40	<i>Wer</i>	99
		<i>Brandt</i>	10	<i>Zähl</i>	13
				<i>Auch</i>	19
<i>Gesamtvorschlagn</i>	248	<i>Gesamtvorschlagn</i>	305	<i>Gesamtvorschlagn</i>	732

*Gleichzeitig wurde Gut zum Bürgermeister gewählt.*

**Sitzverteilung:**

CDU :  $248 \times 6 : 1285 = 1,15$

SPD :  $305 \times 6 : 1285 = 1,42$

WG :  $732 \times 6 : 1285 = 3,41$

*Aufgrund der ganzen Zahlen ergeben sich fünf Sitze (1, 1, 3). Der letzte Sitz würde auf die SPD entfallen, da diese die höchsten Zahlenbruchteile (,42 bzw. ,41 gegenüber ,15) erzielt hat. Da Gut den 7. (Bürgermeister-)Sitz einnimmt, sind außerdem Meyer, Schmidt, Braun, Schön, Wer und Auch (als Nachrücker für Gut) gewählt..*

Dadurch ist die Reihenfolge im Listenvorschlag, den die Partei oder Wählergruppe einreicht und die auf dem Stimmzettel erscheint, nicht relevant für die dann tatsächlich Gewählten. Die Liste bei den Kommunalwahlen ist eine flexible. Der Wähler entscheidet letztlich über die gewählten Personen, die in den Vertretungen mitwirken dürfen. Dadurch ist der Parteeinfluss weitaus geringer als bei den Bundestags- oder Landtagswahlen mit deren starren Landeslisten.

## **2. Die Veränderungen durch das Kommunalwahlgesetz Mecklenburg-Vorpommern**

Zu den Kommunalwahlen 1994 schuf sich Mecklenburg-Vorpommern sein eigenes Kommunalwahlgesetz. Die Wahlperiode wurde von vier auf fünf Jahre erweitert. Darüber hinaus trug dieses Gesetz aber schon deutlich den Einfluss der Parteiendemokratie des Landtages. Es wurde eine 5-Prozent-Sperrklausel für Parteien und Wählergruppen, nicht jedoch für Einzelbewerber eingeführt. Listenverbindungen waren nicht mehr zulässig. Die Einteilung des Wahlgebietes erfolgt in Wahlbereiche, die der Übersichtlichkeit für den Wähler dienen sollen und in Wahlbezirke, die die Wahlorganisation und den Wahlablauf erleichtern sollen. Die Wahlvorschläge werden jeweils für die einzelnen Wahlbereiche aufgestellt, sodass die Parteien und Wählergruppen in der Regel für jeden Wahlbereich einen eigenen Wahlvorschlag (Liste) aufstellen. Damit soll die lokale Verteilung der Mandate gesichert werden. Dies wurde jedoch dadurch konterkariert, dass die Möglichkeit geschaffen wurde, dass ein

und dieselbe Person in mehreren Wahlbereichen kandidieren kann. Damit haben es die Parteien und die Wählergruppen in der Hand, bestimmte Bewerber in jedem Wahlbereich herauszustellen, auch wenn sie dort nicht wohnen und damit deren Chance zu erhöhen. Außerdem wurde geregelt, dass ein Nachrücken in die jeweilige Vertretungen nicht möglich ist, wenn der Bewerber zwischenzeitlich aus der Partei ausgetreten oder ausgeschlossen wurde.

Nachfolgendes Beispiel zeigt die innerparteiliche Mandatsverteilung bei mehreren Wahlbereichen:

*Nach der Stimmenzahl stehen der PDS in Schwerin 13 Sitze zu.*

*Wer wird es?*

<i>Wahlbereich I</i>	<i>Wahlbereich II</i>	<i>Wahlbereich III</i>	<i>Wahlbereich IV</i>
<i>Spitze 3007</i>	<i>Spitze 3298</i>	<i>Spitze 2999</i>	<i>Spitze 3000</i>
<i>Frau 1892</i>	<i>Meck 1777</i>	<i>Dreesch 1349</i>	<i>Soli 1689</i>
<i>Jung 977</i>	<i>Vor 820</i>	<i>Matern 813</i>	<i>Dari 999</i>
<i>Klein 495</i>	<i>Pomm 444</i>	<i>Teddy 502</i>	<i>Tat 502</i>
<i>Weber 169</i>	<i>Mern 166</i>	<i>Klein 333</i>	<i>Klein 77</i>
<i>Lehrer 10</i>	<i>Dach 9</i>	<i>Post 67</i>	<i>Gans 68</i>

*Für die einzelnen Wahlbereiche ergeben sich folgende Ergebnisse: WB I = 3,33, WB II = 3,31, WB III = 3,11, WB IV = 3,22. Jeder Wahlbereich enthält also nach ganzen Zahlen jeweils 3 Sitze, der Wahlbereich I ( $6.550 \times 3 : 25.507 = 3,33$ ) wegen des höchsten Zahlenbruchteils einen vierten Sitz. Für die **Mehrfachkandidatur** enthält § 20 Absatz 4 Satz 2 die notwendige Regelung, einen Bewerber, der in mehreren Wahlbereichen theoretisch einen Sitz erringen würde, einem der Wahlbereiche zuzuordnen. Nach Zuordnung dieses Bewerbers ist dessen Name dann in den jeweils anderen Wahlbereichen zu streichen.*

*Im oben dargestellten Beispiel erhält der Bewerber Spitze seinen Sitz im Wahlbereich II, wird danach also in den anderen drei Wahlbereichen gestrichen. Weiter wurden also gewählt: Frau, Jung, Klein und Weber (WB I), Meck und Vor (WB II), Dreesch, Matern und Teddy (WB III) sowie Soli, Dari und Tat (WB IV).*

*Während die Stimmenzahlen der Wahlvorschlagsträger in allen Wahlbereichen addiert werden, gilt dies für die einzelnen Bewerber nicht.*

Spätere Änderungen des Kommunalwahlgesetzes betrafen die Erweiterung des Wahlrechts für EU-Bürger (1995) und des aktiven Wahlrechts für Minderjährige, die das 16. Lebensjahr überschritten haben (1999).

### 3. Einführung der Direktwahlen

Bedeutsamer waren die Einfügungen 1997, mit denen die bereits 1994 als Programmsatz in die Kommunalverfassung aufgenommene Direktwahl der Bürgermeister und Landräte 1997 wahlrechtlich konkretisiert wurde. Bei der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte hat der Wähler jeweils nur eine Stimme. Hier sind gemeinsame Wahlvorschläge von mehreren Partei oder Wählergruppen zulässig. Gewählt ist der Bewerber, der mehr als 50 Prozent der abgegebenen Stimmen erhält. Wenn dies nicht der Fall ist, wird der Amtsinhaber durch eine Stichwahl 14 Tage nach der Hauptwahl zwischen den beiden Bewerbern ermittelt, die in der Hauptwahl die meisten Stimmen erreicht haben. Sollte sich nur ein Bewerber zur Direktwahl stellen, benötigt dieser mehr Ja- als Nein-Stimmen, wobei die Anzahl der Ja-Stimmen seit 2004 15 % der Wahlberechtigten umfassen muss. Wenn dieses Ergebnis nicht erreicht wird, wählt die Gemeindevertretung aus ihren Reihen den Bürgermeister in indirekter Wahl. Hier wieder ein Stimmzettel zur Verdeutlichung:

Anhang 1 (KWO) – KWG M-V  
Anlage 21  
zu § 34 Abs.1

## Stimmzettel <sup>1)</sup>

### für die Wahl des Bürgermeisters

am

in der Gemeinde

**Sie haben 1 Stimme**



Nur einen Bewerber ankreuzen,  
sonst ist Ihre Stimme ungültig!

Hier  
ankreuzen



1	Lindemann, Erwin - Beamter -	A-Partei	AP	<input type="radio"/>
---	---------------------------------	----------	----	-----------------------

2	Blümel, Franz - Handelsvertreter -	B-Partei	<b>BP</b>	<input type="radio"/>
3	Hoppenstedt, Angelika - Hausfrau -	Wählerversammlung Bürgerwille	<b>Bürger</b>	<input type="radio"/>
4	Mossbach, Andreas - Dipl. Ingenieur -	Einzelbewerber Moosbach		<input type="radio"/>

1) Muster gilt für die Wahl des Landrates entsprechend.

Da der für fünf Jahre gewählte ehrenamtliche Bürgermeister Vorsitzender der Gemeindevertretung ist, erhält er ein eigenes Gemeindevertretungsmandat und verliert damit sein eventuell bei Gemeindevertretungswahlen errungenes Mandat. Für ihn rückt ein Listennachfolger nach (siehe obiges Beispiel Gemeinde Klein Wahl). Dieser Fall ist sehr häufig, da die Direktwahl der ehrenamtlichen Bürgermeister generell gleichzeitig mit den Wahlen zu den Gemeindevertretungen stattfindet und es politisch klug ist, dass Bürgermeisterkandidaten sich auch um einen Gemeindevertretungssitz bewerben.

Dagegen findet die Wahl der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte, deren Amtszeit je nach Hauptsatzung 7 bis 9 Jahre beträgt, abhängig vom Ende der Amtszeit der Amtsinhaber und damit meist außerhalb der allgemeinen Kommunalwahltermine statt. Wählbar ist jeder Bürger der Europäischen Union. Formelle Qualifikationen werden nicht gefordert. Damit bleibt Mecklenburg-Vorpommern bei der 1990 gelungenen Übung, gerade auch Bürgern aus verwaltungsfremden Berufen (Quereinsteigern) die Möglichkeit zum hauptamtlichen Verwaltungschef nicht zu verschließen.

#### 4. Vereinfachungsnovelle 2004

Aufgrund eines Urteils des Landesverfassungsgerichts nach einer Verfassungsbeschwerde der Partei Bündnis 90/Die Grünen verzichtete der Landtag 2004 auf die

5-Prozent-Sperrklausel, da der Nachweis, dass diese für das Funktionieren der kommunalen Vertretungen unabdingbar ist, spätestens nach der Direktwahl der Bürgermeister und Landräte wohl nicht mehr zu führen war.

Aufgrund der unendlichen Geschichte der Landratswahlen von Rügen (vier Wahlgänge) im Jahre 2001 gab es Veränderungen bei den Stichwahlen für die Bürgermeister und Landratswahlen: Nunmehr rückte beim Verzicht eines der beiden Bestplatzierten für die Stichwahlen der nächstplatzierten Bewerber nach. Wenn auch dieser verzichtet, sollte bei einem Bewerber (auch schon bei der Hauptwahl) nunmehr 15 % der Wahlberechtigten statt vorher 25% ausreichen. Damit sollen unnötige Wiederholungswahlen vermieden werden, die aus taktischen Gründen dadurch provoziert wurden, dass ein Wahlvorschlagsträger durch den Verzicht auf die Kandidatur bei den Stichwahlen die Wahlhürde für den konkurrierenden Alleinbewerber so hoch legte, dass mangels ausreichender Wahlbeteiligung die notwendige Anzahl von Wählern nicht erreicht wurde.

Um kleineren Gemeinden den Schritt in eine größere Gemeinde zu erleichtern, wurden auf Anregung der Enquetekommission des Landtages zwei so genannte Akzeptanzhilfen ins Gesetz eingebaut:

In der ersten Wahlperiode nach einer Neubildung einer Gemeinde kann die Anzahl der Gemeindevertreter um 2 bzw. 4 Gemeindevertreter erhöht werden. Außerdem sind die Gemeinden in der Wahlbereichseinteilung nunmehr freier. Sollte der Wahlbereich vorher nicht mehr als 25 % vom mittleren Wahlbereich nach unten oder nach oben abweichen dürfen, ist diese Begrenzung entfallen. Nach einer längeren Debatte hat sich der Landtag überzeugt, dass auch bei unterschiedlich großen Wahlbereich die Wahlgleichheit gleichwohl gewährleistet ist.

Erleichtert wurde auch das Wahlvorschlagsverfahren. Die so genannten Unterstützungsunterschriften für neue Wählergruppen sind weggefallen, wie auch die Pflicht, bei der Einreichung eines Wahlvorschlages eine Satzung und den Nachweis eines direkt gewählten Vorstandes einzureichen. Diese sind nur in Zweifelsfragen noch notwendig. Damit ist die Wählergruppenbildung erleichtert und ihre Zulassung entbürokratisiert worden.

### **5. Auswirkungen in der Praxis**

Die Wahlbeteiligung von Kommunalwahlen, die in Funk und Fernsehen weitgehend unbeachtet bleiben, in einer Gesellschaft, in der die örtliche Tageszeitung in den Haushalten nicht mehr die Regel ist und bei politischen Spielräumen für die Kommunalpolitiker, die vor allem aus finanziellen Gründen immer geringer werden, ist selbstverständlich deutlich geringer als die von den Bundestags- oder Landtagswahlen. Dagegen dürfte wohl die Wahlbeteiligung der Europawahlen von den gleichzeitig stattfindenden Kommunalwahlen eher profitieren.

Das Wahlsystem wird von den Wählern aber gut angenommen. Es gibt wenige ungültige Stimmen und die volle Anzahl von drei Stimmen wird auf den meisten Stimmzetteln ausgenutzt. Die Wahlbeteiligung ist umso höher, je kleiner die Gemeinde ist und je mehr tatsächliche Auswahl auf den Stimmzetteln gegeben ist. Dementsprechend ist die Wahlbeteiligung bei der Stichwahl einer reinen Landratswahl (also ohne gleichzeitige Kreistags-, Gemeindevertretungs- oder Bürgermeisterwahlen) am geringsten. Die Bewerber sind dort persönlich meist nicht bekannt, die Politikebene ist schon wieder weiter weg.

Trotz der kleinflächigen Gemeindestruktur in Mecklenburg-Vorpommern gelang es doch fast immer, genügend Kandidaten für die Gemeindevertretung zu gewinnen.

Für die mehr herausgehobene und mit mehr Arbeit verbundene Position des Bürgermeisters gelang dies in rund 60 Fällen bei den Kommunalwahlen 2004 nicht. Durch die im Gesetz vorgesehene indirekte Wahl aus der Gemeindevertretung heraus konnte aber auch in diesen Gemeinden ein Bürgermeister gewählt werden.

Angesichts der geringen Parteibindung in Mecklenburg-Vorpommern können die vielen Mandate nicht nur mit Parteimitgliedern besetzt werden, sondern auch durch Parteilose, die auf Parteilisten mitkandidieren, durch Wählergruppen und durch Einzelbewerber. Besonders nach den Kommunalwahlen 2004, die ja auch deutlich Erleichterungen für Wählergruppen im Wahlvorschlagsverfahren mit sich brachten, konnte ein Zunehmen von Mandaten an Wählergruppen beobachtet werden. Die meisten dieser Wählergruppen gehen aber nicht über die Gemeindegrenze hinaus. Nur in wenigen Kreistagen sind Wählergruppen auch verankert. Für diese ist eine landesweite Organisation oder Finanzierung zu Zeit auch nicht in Sicht. Im Anhang sind die wichtigsten Wahlergebnisse der Kommunalwahlen aufgeführt. Die landes- oder bundespolitische Relevanz dieser Zusammenfassung einzelner Kommunalwahlen ist aber gering, wenn auch die „Hochburgen“ der Parteien, die meist auch durch mehr Mitglieder und Kandidaten gekennzeichnet sind, die selben sind wie bei den „großen Wahlen“. Obwohl es sich um personalisierte Listenwahlen handelt, ist der Anteil der Personenwahl dominant. Einzelne herausgehobene Persönlichkeiten können das Stimmergebnis ihrer Partei oder Wählergruppe nachhaltig erhöhen. Je größer das Wahlgebiet und unbekannter die Bewerber, je mehr orientiert sich der Wähler an seinen sonstigen Parteipräferenzen.

Der Trend zu den Wählergruppen liegt einerseits an der geringen parteipolitischen Bindung und Mitgliedschaft in Mecklenburg-Vorpommern, andererseits aber auch am

Unbehagen vieler Wähler an der Parteiendemokratie auf Bundes- bzw. Landesebene, die bis zu der problematischen Meinungsäußerung führt, dass man auf örtlicher Ebene keine Parteien brauche. Tatsächlich fallen die meisten Entscheidungen gerade in kleineren Gemeinden einstimmig. Gleichwohl ist die parteipolitische Ausrichtung auch ein Kompass für die Wähler, wie die Gewählten Politik und Gesellschaft verstehen, wenn es auch einmal zu kommunalpolitisch kontroversen Fragen kommt.

Bei Einzelbewerbern wird diese Parteiferne, verbunden durch eine bindungslose Unabhängigkeit von allen anderen Bewerbern noch mehr betont. Wenn die Person zum Programm wird, ist es schwierig, politisch stabile Verbindungen in der Wahlperiode mit anderen Gewählten einzugehen. Durch Einzelbewerber werden auch unbesetzte Mandate verursacht. So ist im Landkreis Güstrow schon zum zweiten Mal ein Mandat für die ganze Wahlperiode nicht besetzt worden, weil ein Einzelbewerber rechnerisch genug Stimmen für zwei Mandate errang, von denen er nur eines wahrnehmen konnte. Auch in kleinen Gemeinden, in denen für die 7 Sitze 7 Kandidaten als Einzelbewerber kandidiert haben, kam teilweise als Wahlergebnis heraus, dass nur 3 oder 4 Mandate besetzt waren. Diese überzähligen Mandate können eben nicht auf andere Wahlbewerber übertragen werden, was die Arbeitsfähigkeit der Vertretung behindert.

## **6. Diskussionspunkte**

Das personalisierte Verhältniswahlsystem führt oft dazu, dass ein besonders populärer Bewerber rechnerisch so viel Stimmen auf sich vereinigt, dass er viele Mitbewerber auf der eigenen Liste mit deutlich weniger Stimmen mit in die Vertretungen zieht. Auf diesen Listen reichen dann weitaus weniger Stimmen, um tatsächlich in die Vertretung gewählt zu werden als auf anderen Listen. Problematisch wird dieses dann, wenn dieser Stimmenmagnet lediglich zum Schein kandidiert. So gab es die Bewer-

bungen von hauptamtlichen Bürgermeistern für ihre Stadtvertretung, für die von vornherein feststand, dass sie wegen des Grundsatzes der Unvereinbarkeit von Amt und Mandat (§ 25 KV M-V) ihr Stadtvertretungsmandat nicht annehmen. Mit diesem Wahltrick verschafften sie ihren Gesinnungsfreunden mehr Mandate und sich selbst damit mehr Unterstützung in der eigenen Vertretung.

Unbefriedigend ist das Verhältnis zwischen Beamtenrecht und Wahlrecht bei der Direktwahl der hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte geregelt. So ist vorgesehen, dass die Vertretung nach der Direktwahl und vor der Ernennung noch die beamtenrechtliche Eignung des Gewählten feststellt. Wegen der Problematik der Mitarbeit für das MfS gab es deswegen in der Vergangenheit in Einzelfällen lange Rechtsstreitigkeiten und Unsicherheit über die Gültigkeit der Wahlergebnisse.

Nicht systemgerecht ist die Mehrfachbewerbung in verschiedenen Wahlbereichen desselben Wahlgebiets. Damit wird das Regionalprinzip und die Identität zwischen Wählern und Gewählten auch auf Ebene eines Stadtteils oder eines Teil des Kreisgebietes durchbrochen. Für die Parteien bietet sich damit aber die Möglichkeit mit vollen Listen zu kandidieren, obwohl es gar nicht genügend Bewerber gibt.

Damit wird der Sinn der Wahlbereichseinteilung erschwert, dass alle Teile des Wahlgebietes angemessen in der Gesamtvertretung repräsentiert sind.

Nicht zu verkennen ist auch die Wirkung, dass Personen, die nicht hinreichend bekannt sind, kaum die Chance haben, in die Vertretung gewählt zu werden. Das kann dann insbesondere neue Bürger treffen, die z. B. mit ihren beruflichen Erfahrungen einen Gewinn für die Vertretung wären. In der Diskussion ist deswegen auch ein Vorschlag einer so genannten Parteistimme für die Wähler, die keinen der Kandida-

ten kennen und ankreuzen wollen. Je mehr Parteistimmen es dann gäbe, um so eher würden die letzten Mandate nach der Reihenfolge auf der Liste, wie sie von der Partei aufgestellt worden ist und nicht nach der Reihenfolge der persönlichen Stimmen vergeben werden. Diese Wähler, die keinen Kandidaten kennen, aber eine bestimmte Partei oder Wählergruppe präferieren, wählen zur Zeit meistens die Ersten der Liste. Insoweit wäre eventuell eine Parteiliste dann ehrlicher, die in den größeren Kommunen sicher mehr in Anspruch genommen würde als in den kleinen Gemeinden. Niedersachsen hat diese Variation vor einigen Jahren eingeführt.

## **B. Direkte Demokratie**

Die Kommunalverfassung weist eine ganze Reihe von Instrumenten auf, mit denen die Bürger auch sachlich direkt Einfluss auf die Politik nehmen können. Allerdings werden diese Instrumente in der Praxis kaum angenommen.

### **1. Die plebiszitären Instrumente der Kommunalverfassung**

In der Kommunalverfassung bietet der Einwohnerantrag (nach § 18) auf Grundlage von Unterschriften von 5 % der Einwohner ab 14 Jahren die Chance, eine Angelegenheit der Gemeindevertretung auf die Tagesordnung zu „zwingen“. Da damit aber noch nicht die Meinungsbildung in einer bestimmten Richtung vorgegeben ist, sondern diese beim normalen Entscheider, der Gemeindevertretung, liegt, ist das Instrument wenig effektiv, um tatsächlich politischen Bürgerwillen in Entscheidungen umzusetzen. Einwohneranträge sind auch in der Vergangenheit nicht bekannt geworden.

Effektiver ist da der Bürgerentscheid nach § 20, der an die Stelle einer Entscheidung

der Gemeindevertretung tritt. Damit entscheiden die Gemeindebürger selbst anstelle der gewählten Gemeindevertreter. Voraussetzung dieses Bürgerentscheides ist entweder ein Bürgerbegehren, d. h. eine Unterschriftensammlung von 10 % der Wahlberechtigten oder ein Beschluss der Gemeindevertretung mit der Mehrheit aller Gemeindevertreter.

Der Bürgerentscheid selbst ist dann eine an die Bürger gestellte Frage, die diese mit Ja oder Nein beantworten können. Erfolgreich ist er, wenn die Anzahl der Ja-Stimmen die der Nein-Stimmen übersteigt und diese Ja-Stimmen mindestens 25 % der Wahlberechtigten betragen. Da kommunalpolitische Entscheidungen sich oft nicht auf reine Ja- und Nein-Antworten reduzieren lassen, ist auch eine ganze Reihe von Sachentscheidungen von den Bürgerentscheiden ausgeschlossen.

Haushalts-, Bauplanungs- und Personalangelegenheiten, für die in der Regel eine größere Abwägung notwendig ist, befinden sich deswegen im so genannten Negativkatalog des § 20 Abs. 2 bei den dem Bürgerentscheid entzogenen Angelegenheiten.

In der Vergangenheit wurde der Bürgerentscheid vor allem dafür benutzt, die Gemeindebürger über die Auflösung ihrer Gemeinde und die Fusion mit einer Nachbargemeinde entscheiden zu lassen.

Die Entscheidungen gingen dabei meist von der Gemeindevertretung aus, die ihr Mandat nur auf die jetzige Gemeinde beschränkt sahen. Für die Auflösung der Gemeinde hielten sie die Rückkopplung mit ihren Wählern für geboten.

Zwei spektakuläre Bürgerentscheide fanden in größeren Kommunen des Landes statt: So gab es in Greifswald eine heftige Diskussion um den Bau einer Tiefgarage in der Innenstadt. Eine Mehrheit sprach sich gegen die Tiefgarage aus, wobei die Mehrheit keine 25 % erreichte. Die Beteiligung war mit 33 % für eine kreisfreie Stadt

sehr gut. Die Rechtsprechung zu diesem Bürgerentscheid führte im Übrigen zu gesetzlichen Korrekturen. Eine gute Beteiligung hatte auch der Bürgerentscheid, den die Bewohner der Insel Rügen am Tag der Kommunalwahlen über den Fortbestand ihres Landkreises abgaben. Ob dieser Bürgerentscheid aber gültig ist, wird vom Verfasser bezweifelt. Hier wurde keine Entscheidung getroffen, die Angelegenheit des Kreistages ist, sondern Angelegenheit des Landtages. Insoweit stellt die Entscheidung der Rügauer nur eine Meinung des Landkreises Rügen im Anhörungsverfahren zum Verwaltungsmodernisierungsgesetz dar, nicht aber eine endgültige Entscheidung, wie sie ansonsten Voraussetzung eines Bürgerentscheides ist.

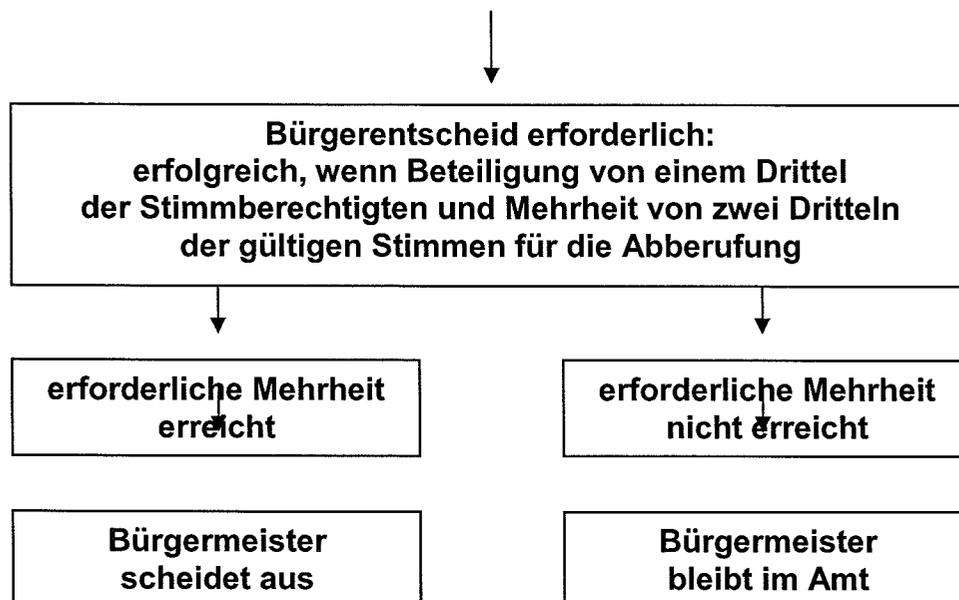
Ein weiterer Anwendungsfall für Bürgerentscheide ist seit der Einführung der Direktwahlen für Bürgermeister und Landräte die Abberufung dieser Amtsträger. Angesichts dessen, dass das Wahlvolk die Bürgermeister und Landräte einsetzt, konnte es nicht mehr bei der früheren Regelung bleiben, dass die Vertretungskörperschaft mit zwei Drittel Mehrheit diesen Amtsträger abberufen konnte.

In systematisch richtiger Weise ist nunmehr ebenfalls das Wahlvolk, das die Amtsträger eingesetzt hat, auch für deren Abberufung derselben zuständig.

Die Initiative zum Bürgerentscheid über die Abberufung von Bürgermeistern, Amts- und Landräten kann aber nicht durch ein Bürgerbegehren aus den Reihen der Bürgerschaft erfolgen; es setzt stets einen Beschluss der Gemeindevertretung mit zwei Drittel-Mehrheit voraus. Der Bürgerentscheid zur Abberufung ist erfolgreich, wenn wiederum eine zwei-Drittel-Mehrheit diesem zustimmt, wobei diese Mehrheit 33 % der Wahlberechtigten umfassen muss. Hier eine schematische Darstellung:

**Abberufung von direkt gewählten Bürgermeistern**  
(§ 20 Abs. 7 KV M-V)

**Einleitung durch Beschluss der Gemeindevertretung  
mit Mehrheit von  
zwei Dritteln aller Gemeindevertreter**



Angesichts dieser, durch die letzte Novellierung der Kommunalverfassung leicht reduzierten, erheblichen Beteiligungsquoten, kam es noch zu keiner erfolgreichen Abberufung von Bürgermeistern und Landräten durch die Bürgerschaft. Ein Versuch in Mirow scheiterte. In der Hansestadt Rostock führte die fortlaufende Diskussion über einen solchen Antrag in der Bürgerschaft zum Rücktritt des Oberbürgermeisters.

## 2. Praktische Bedeutung

Für die politische Kultur Mecklenburg-Vorpommerns sind die Möglichkeiten der direkten Demokratie nicht prägend. Während insbesondere in Bayern und Baden-Württemberg die Instrumente der direkten Demokratie, durch Oppositionsparteien oder Bürgerinitiativen initiiert die gewählten Kommunalpolitiker zum Fürchten bringen, ist es in Mecklenburg-Vorpommern eher ruhig. Dabei hat der Landtag gerade die Beteiligungsquoten in der Kommunalverfassung in der Vergangenheit deutlich herabgesetzt. Vom Instrumentarium her bietet Mecklenburg-Vorpommern genügend Möglichkeiten, sich direkt in die Politik einzubringen.

Aber auch diese Instrumente brauchen informierte und engagierte Personen, die die Meinungsbildung in der Bürgerschaft bündeln. Solche Personen und ein politisch günstiges Klima für solche Initiativen aus der Bürgerschaft heraus, können nicht gesetzgeberisch ermöglicht werden. Solange kommunal- und landespolitische Vorhaben nicht intensiv in der breiten Bevölkerung diskutiert werden, solange gibt es auch keine Motivation neben den Weg über die gewählten Kommunalpolitiker und Landtagsabgeordneten auch den noch mühsameren Weg der direkten Demokratie zu beschreiten.

[siehe Tabellen 3 und 4 der Rostocker Informationen zu Politik und Verwaltung, Heft 22 – „Die Kommunalwahlen 2004 in Mecklenburg-Vorpommern“]

**Tab. 1: Direktwahlen der Landräte und Oberbürgermeister der kreisfreien Städte**

Landkreis/ kreisfreie Stadt	Bewerber/ Wahlbeteiligung	Wahlvorschlag	Hauptwahl	Stichwahl	Gewählter Landrat/ Oberbgrm.
<b>Greifswald</b>	König, Dr. Arthur Kuessner, Hinrich Socher, Birgit Brader, Dietmar Meyer, Dr. Thomas  <i>Wahlbeteiligung</i>	CDU SPD PDS FDP Ebw.	35,6% 27,9% 15,8% 1,7% 19,1%	51,1% 48,9% ---	<b>Dr. Arthur König</b>
<b>Neubrandenburg</b>	Krüger, Dr. Paul Lübbert, Dr. Joachim Koplin, Torsten Götze, Dr. Hans-Joachim Jeddelloh, Gerd zu Richter, Hartwig  <i>Wahlbeteiligung</i>	CDU SPD PDS Ebw. Ebw. Ebw.	47,7% 16,2% 23,8% 2,5% 8,6% 1,2%	65,3% - 34,7% ---	<b>Dr. Paul Krüger</b>
<b>Stralsund</b>	Lastovka, Harald Haack, Thomas Neumann, Karsten Wengelinski, Karsten Adomeit, Michael Brodet, Elmar Grabosch, Christian Mann, Uwe  <i>Wahlbeteiligung</i>	CDU SPD PDS REP Ebw. Ebw. Ebw. Ebw.	47,2% 20,2% 20,9% 1,1% 2,5% 4,5% 1,9% 1,7%	59,9% - 40,1% ----	<b>Harald Lastovka</b>
<b>Bad Doberan</b>	Hünecke, Joachim Leuchert, Thomas Kischel, Dr. Erwin Roßmann, Rita  <i>Wahlbeteiligung</i>	FDP/ CDU SPD PDS Ebw.	31,7% 41,2% 14,4% 12,8%	37,2% 62,8% --	<b>Thomas Leuchert</b>
<b>Demmin</b>	Jelen, Frieder Schmölling, Wolfgang Konieczny, Siegfried Kleist, Bernd  Garske, Dr. Wolfgang Hagemeyer, Reinhard Krubke, Axel  Schölzel, Jutta	CDU SPD PDS FDP  Ebw. Ebw. Ebw.  Ebw.	41,6% 16,4% 21,1% 2,9%  8,8% 3,7% 0,9%  2,5%	59,9% - 40,1% - --- -	<b>Frieder Jelen</b>

	Winkler, Regina Witschel, Reinhard	Ebw. Ebw.	1,4% 0,5%	--	
	<i>Wahlbeteiligung</i>		31,8%	26,0%	
<b>Güstrow</b>	Rethmeyer, Uwe da Cunha, Lutz Schmidt, Karin	CDU SPD PDS	36,7% 41,6% 21,7%	48,5% 51,5% -	<b>Lutz da Cunha</b>
	<i>Wahlbeteiligung</i>		39,2%	31,5%	
<b>Ludwigslust</b>	Petters, Andreas Christiansen, Rolf Hahn, Gabriele	CDU SPD PDS	26,4% 60,6% 13,0%	--- -	<b>Rolf Christiansen</b>
	<i>Wahlbeteiligung</i>		40,9%	-	
<b>Mecklenburg-Strelitz</b>	Schaubs, Elmar Kautz, Bernd-Michael Borchardt, Barbara Pauly, Guido	CDU SPD PDS FDP	43,1% 33,9% 17,1% 5,9%	58,4% 41,6% --	<b>Elmar Schaubs</b>
	<i>Wahlbeteiligung</i>		37,4%	27,9%	
<b>Müritz</b>	Seidel, Jürgen Borchert, Rudolf Brach, Jobst-Peter	CDU SPD PDS	57,1% 26,8% 16,1%	--- -	<b>Jürgen Seidel</b>
	<i>Wahlbeteiligung</i>		42,0%	-	
<b>Nordvorpommern</b>	Molkenkin, Wolfhard Gerth, Manfred Weiß, Dr. Wolfgang	CDU SPD PDS	55,9% 24,0% 20,1%	--- -	<b>Wolfhard Molkenkin</b>
	<i>Wahlbeteiligung</i>		38,7%	-	

### Literaturhinweise:

Karl Bönninger: Kommunalwahlrecht in den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen; Kommentar 1991

Klaus-Michael Glaser; Kommunalwahlgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Kommatar 2. Auflage 2004

Klaus-Michael Glaser Kommentierung zu § 20 der Kommunalverfassung M-V in: Darsow/Gentner/Glaser/Meyer, Schweriner Kommentierung der Kommunalverfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, 2. Auflage 1999

Steffen Schoon, Die Kommunalwahlen 2004 in Mecklenburg-Vorpommern in Rostocker Informationen zur Politik und Verwaltung, Heft 22,

Universität Rostock, Kommunale Direktwahlen in Mecklenburg-Vorpommern, 2001