



---

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

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

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/5562

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

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften**

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

Änderungsantrag der Fraktion der CDU - Drucksache 18/3587

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

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

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

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

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

Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN - Drucksache 18/3559

**Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften**

Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN - Umdruck 18/5342

Sehr geehrte Damen und Herren,

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

Mit freundlichen Grüßen

gez. Prof. Dr. Christoph Brüning

Institutsvorstand

---

Vorstand:

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



---

## Stellungnahme

zum

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

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

Änderungsantrag der Fraktion der CDU - Drucksache 18/3587

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

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

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

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

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

Gesetzentwurf der Fraktion der PIRATEN - Drucksache 18/3559

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

Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN - Umdruck 18/5342

vom 29.01.2016

Bearbeiter: Univ.-Prof. Dr. Christoph Brüning

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

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

---

Vorstand:

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

## 1. Änderung des Landeswahlgesetzes

### a) Sesshaftigkeitserfordernis

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

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

### b) Wahlsystem

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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