



Städteverband Schleswig-Holstein – Reventlouallee 6 – 24105 Kiel

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
Internet: 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 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