

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Umdruck 20/6970

Mehr Demokratie e.V. Schleswig-Holstein

Heikendorf den 10. August 2026

Vorsitzende: Claudine Nierth - claudine.nierth@mehr-demokratie.de

Autor: Karl-Martin Hentschel - karl.m.hentschel@mehr-demokratie.de

Geschäftsführerin: Konstanze Windberg - nstanze.windberg@mehr-demokratie.de

An

Jan Kürschner, Vorsitzender des Innen- und Rechtsausschusses

via Email an: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Landeshaus, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel Postfach 7121

Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften – Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 20/4474 – Änderungsantrag der Fraktion der SPD – Drucksache 20/4513

Sehr geehrter Herr Kürschner, sehr geehrte Damen und Herren,

Vielen Dank für die Möglichkeit der schriftlichen Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften.

Zu Mehr Demokratie

Mehr Demokratie e.V. ist weltweit der größte Fachverband für direkte, parlamentarische und deliberative Demokratie. Der Verband beschäftigt sich seit über 30 Jahren damit, die Demokratie in Deutschland weiterzuentwickeln und ihre Akzeptanz zu erhöhen. Dabei arbeiten wir eng zusammen mit Wissenschaftlern zahlreicher Hochschulen, mit Politikern aller demokratischen Parteien, mit Journalisten, NGOs, Verbänden sowie mit Parlamenten von der kommunalen Ebene bis zum Bundestag und Europaparlament. Schwerpunkt unserer Arbeit sind insbesondere die Weiterentwicklung der direkten Demokratie, der Bürgerbeteiligung durch Teilnehmungsformate und geloste Bürgerräte, der Rechte der Parlamente, der Gewaltenteilung, des Wahlrechtes, der Transparenzgesetzgebung und andere Fragen der Demokratie. Wir beschäftigen uns auch mit den Auswirkungen von gesellschaftlichen Fragen wie dem Klimawandel, der sozialen Ungleichheit oder der Digitalisierung auf die Akzeptanz und Funktionsweise der Demokratie.

Stellungnahme

Vorbemerkung

Beim Kommunalwahlrecht hat Schleswig-Holstein einen seltsamen Sonderweg beschritten. In fast allen anderen Bundesländern sowie auch in den meisten Staaten im europäischen Ausland (mit Ausnahme der Länder mit angelsächsischen Direktwahlsystemen) werden die kommunalen – und oft auch die regionalen und nationalen Parlamente – in Mehrpersonenwahlkreisen mit Proporzgleich gewählt. Ein solches Wahlrecht würde alle Probleme lösen, die die beiden Regierungsfractionen mit ihrem Vorschlag adressiert haben. Es würde dazu die beliebte Komponente Personenwahl stärken, aber auch die einfache Listenwahl ermöglichen.

Das Wahlrecht in Schleswig-Holstein ist dagegen ein Zwitter. In Gemeinden bis 10.000 Einwohnerinnen und Einwohnern gibt es immerhin Mehrpersonenwahlkreise – allerdings nur für die Hälfte der Sitze und ohne Proporzgleich im Wahlkreis. Bürgerinnen und Bürger, die keine Kandidatinnen und Kandidaten kennen, müssen trotzdem Personen wählen. In den größeren Kommunen und in den Kreisen wurde stattdessen das Bundestagswahlrecht auf die Kommunalebene künstlich übertragen, wodurch die bekannten Probleme auftreten. Eine echte Personenwahl ist dagegen so nicht möglich.

Im Folgenden gehen wir zunächst auf die Vorschläge der Regierungsfractionen und den Vorschlag der SPD ein (A). Als Zweites ergänzen wir dies durch weitere Vorschläge zum Kommunalwahlrecht (B). Als Drittes machen wir einen alternativen Vorschlag für ein aus unserer Sicht optimales kommunales Wahlrecht, das die adressierten Probleme löst und mehr Demokratie nach Schleswig-Holstein bringen würde (C).

A. Zu den Vorschlägen der Regierungsfractionen und der SPD

Die Regierungsfractionen wollen laut der Begründung des Gesetzentwurfs drei Probleme lösen:

1. In mehr als einem Drittel der Gemeinden in Schleswig-Holstein kandidierte 2023 nur eine Liste – meistens eine Wählergemeinschaft, so dass die Wählerinnen und Wähler bei der Wahl der Listenkandidatinnen und -kandidaten keine Alternative hatten. Eine repräsentative Zusammensetzung der Gemeindevertretung kommt dann nicht zustande.
2. Die erhebliche Anzahl der Überhangmandate und Ausgleichsmandate in einzelnen Kreisen und Kommunen soll reduziert werden.
3. Die Anzahl der Wahlkreise in den Gemeinden mit 2500 bis 10.000 Einwohnern soll reduziert werden.

Zu den Lösungsvorschlägen:

Zu 1: Zurzeit haben nur 25 Gemeinden in Schleswig-Holstein maximal 70 Einwohnerinnen und Einwohner und wählen deshalb keine Gemeindevertretung, sondern fassen Beschlüsse in einer Einwohnerversammlung. CDU und Grüne schlagen nun eine Anhebung dieser Grenze von 70 auf 100 Einwohner vor. Damit würden 20 Gemeinden hinzukommen. Aber bei der letzten Wahl hatten in 385 Gemeinden nur eine Liste kandidiert, in weiteren 315 Gemeinden kandidierten nur 2 Listen, meistens eine Wählergemeinschaft und eine Partei.

Fazit: Das Problem des mangelnden politischen Angebots würde durch den Vorschlag, die Grenze auf 100 anzuheben, nicht gelöst.

Zu 2: CDU und Grüne schlagen vor, dass der Saint-Laguë-Quotient für den ersten Sitz von 0,5 auf 0,7 angehoben wird (schwedische Modell). Das würde in Kiel dazu führen, dass die Partei „Die Basis“ ihr einziges Mandat mit 1,3 Prozent nicht bekommen hätte. Das wäre vertretbar gewesen, da z. B. die Linke in Kiel pro Mandat 2,46 Prozent pro Mandat benötigte, die CDU 2,08 Prozent. In Nordfriesland hätten trotz der Änderung sowohl die Linke (1,2 Prozent) und die Zukunft (1,0 Prozent) ihr einziges Mandat behalten.

Trotzdem ist es verständlich, dass kleine Parteien sich empören, dass das Wahlgesetz gezielt geändert wird, um sie aus dem Parlament zu halten. Eine Gesetzesänderung sollte grundsätzlich nicht bestimmte Parteien gezielt schlechter stellen. Oder mit den Worten des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen in seinem Urteil vom 28. Januar 2026: „Eine vom Gesetzgeber beabsichtigte Bevorzugung bestimmter Parteien mit dem Ziel der Verbesserung der Funktionsfähigkeit der kommunalen Vertretungskörperschaften mittels einer im Sitzzuteilungsverfahren angelegten systematischen Verzerrung verstößt gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit. Der Gesetzgeber muss – auch unter Beachtung seines grundsätzlichen Gestaltungsspielraums – ein Sitzzuteilungsverfahren wählen, das die Neutralität gegenüber allen Parteien möglichst wahrt. ... Sitzzuteilungsverfahren sind insbesondere kein zulässiges Steuerungsinstrument zur Verhinderung einer „Zersplitterung“ der kommunalen Vertretungsorgane.“ Auch die jüngste Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen spricht gegen die geplante Änderung des ersten Divisors, denn hiernach wäre dies eine „Erfolgswertungleichheit, ohne eine über das Normalmaß hinausgehende

Ungleichgewichtigkeit des bisherigen Sitzzuteilungsverfahrens zu beseitigen“, für die eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung in Form eines „zwingenden Grundes“ bedürfe (Urteil vom 20. Mai 2025). Die Gesetzesbegründung lässt eine Auseinandersetzung mit dieser Rechtsprechung vermissen.

Das anvisierte Ziel, die Überhangmandate deutlich zu reduzieren, würde damit sowieso nicht erreicht. In Kiel gab es keine Überhangmandate und in Nordfriesland hätte sich nichts geändert.

CDU und Grüne schlagen weiterhin vor, die Zahl der Mandate im Kreistag und in den großen Städten jeweils um 4 zu verringern. Die Zahl der Direktmandate soll durchweg um 2 verringert werden. Dadurch würde sich in Nordfriesland die Zahl der Überhangmandate der CDU von 8 auf 6 reduzieren. SPD, Grüne und WG würden ein Mandat weniger bekommen. Die Zahl der Mehrmandate sank also von 20 auf immer noch 15. Zugleich würde der Vorschlag aber auch die Räte verkleinern, in denen es gar keine Mehrmandate gibt. Daher ist der Vorschlag weder besonders wirksam noch zielorientiert.

Anders wirkt dagegen der Vorschlag der SPD, nur die Zahl der Direktmandate um 4 zu verringern, die Gesamtzahl aber gleich zu lassen. In diesem Fall wären vermutlich deutlich weniger Überhang- und Ausgleichsmandate angefallen. In den Kreistagen und Städten ohne Überhangmandate bliebe die Größe der Räte auf dem heutigen Niveau.

Allerdings lehnen wir den Vorschlag der SPD ab, weil er die Personenwahl noch mehr ad absurdum führen würde. Fast zwei Drittel der Mandate würden dann nur noch über Listenwahl vergeben. Die wenigen verbliebenen Direktmandate würden fast alle jeweils an den einzigen CDU-Kandidaten fallen, der fast immer sowieso über die Liste abgesichert ist – von einer wirklichen Personenwahl kann daher also keine Rede sein.

Fazit: Eine einseitige Belastung der kleinen Parteien durch die Vorschläge ist nicht festzustellen. Der Vorschlag der Koalition würde in allen Kreisen zu einer Reduzierung um 4 bis 5 Mandate führen – aber die Zahl der Überhang und Ausgleichsmandate nur geringfügig reduzieren. Er ist also nicht zielorientiert.

Der Vorschlag der SPD würde effektiv die Überhangmandate und Ausgleichsmandate reduzieren, führt aber die Personenwahl ad absurdum.

Zu 3: Die starre Regelung der Anzahl und Größe der Wahlkreise in den mittleren Kommunen und Kleinstädten in Schleswig-Holstein ergibt keinen Sinn – weder in der bisherigen Form noch in der geänderten. Es geht darum, dass bei der Personenwahl eine Auswahl besteht, aber nicht zu viele Kandidatinnen und Kandidaten auf der Liste stehen, wie es beim süddeutschen Wahlsystem oft der Fall ist. Außerdem sollen sinnvolle Wahlkreise gebildet werden. Das ist aber mit einer starren Wahlkreisbildung kaum praktikabel.

Viel besser wäre es, wenn die Kommunen selbst Wahlkreise ausweisen könnten. Dann könnten die real existierenden Ortsteile oder Dörfer zu eigenen Wahlkreisen werden – siehe unseren Vorschlag.

B. Weitere Probleme und Vorschläge

4. **Amtsverfassung:** Das größte Problem bei den Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein wird weder von CDU und Grünen noch von der SPD adressiert: Die Amtsausschüsse, die wichtigsten kommunalen Gremien im ländlichen Raum, werden nicht demokratisch gewählt. Ihre Zusammensetzung unterscheidet sich immer noch regelmäßig gravierend von den demokratischen Mehrheiten, die in den Gemeinden des Amtes bei Gemeinde-, Kreis- oder Landtagswahlen auftreten.
5. **Gleichstellung:** In den Kommunalparlamenten ist die Norm des Grundgesetzes in Artikel 3 Absatz 2 („Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.“) immer noch nicht realisiert.

6. **Mandat auf Zeit:** Das Leben erfordert immer mehr Flexibilität. Weiterbildung, Prüfungsvorbereitungen, Auslandsaufenthalte, Kindergeburten, Pflegefälle und vieles mehr erweisen sich oft als temporäres Hindernis bei der Arbeit in der Kommunalvertretung. Daher sind flexible Modelle für die Arbeit in der Kommunalvertretung erforderlich.

Lösungsvorschläge:

Zu 4: Wahl der Amtsvertretung: Es ist dringend erforderlich, dass die Amtsausschüsse wie in Niedersachsen und Rheinland-Pfalz direkt gewählt werden, da in den meisten Ämtern mit sehr vielen Dörfern, in denen nur eine Liste kandidiert, eine demokratische Vertretung im Amt nicht gewährleistet ist. Als Begründung gab die Regierung an, dass die Ortsbürgermeisterinnen und -meister zwingend im Amtsausschuss sitzen müssen und daher eine demokratische Vertretung nicht möglich sei. Das Landesverfassungsgericht schrieb 2010 im Urteil zur Amtsverfassung: „in allen Gemeinden und Gemeindeverbänden (muss) eine Volksvertretung bestehen, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist.“ Dieses Urteil wurde bis heute nicht umgesetzt, obwohl die Frist von 4 Jahren, die das Gericht dem Parlament gelassen hatte, seit 12 Jahren verstrichen ist.

Fazit: Sollte die Koalition nicht bereit sein, eine demokratische Wahl der Amtsausschüsse (also dann der Amtsvertretungen) zu beschließen, empfehlen wir der Opposition eine erneute Klage vor dem Landesverfassungsgericht.

Zu 5: Gleichstellung: Anders als in Brandenburg und in Thüringen ist das Ziel der gleichberechtigten Vertretung von Frauen in der Landesverfassung explizit verankert: In Artikel 9 Satz 2 heißt es: „Insbesondere ist darauf hinzuwirken, dass Frauen und Männer in kollegialen öffentlich-rechtlichen Beschluss- und Beratungsorganen zu gleichen Anteilen vertreten sind.“ Nachdem der Anteil der Frauen in verschiedenen Parlamenten wieder abnimmt, muss man dringenden Handlungsbedarf feststellen. Das Parlament ist daher aufgefordert, weitergehende geeignete Maßnahmen zu beschließen. In Frage kommen dafür quotierte Listen, quotierte Stimmabgabe und quotierte Mandatsvergabe.

Zu 6: Mandat auf Zeit: Auf Grund der möglichen zeitweisen Nichtverfügbarkeit können viele Bürgerinnen und Bürger nicht bei der Kommunalwahl kandidieren. Es gibt eine sehr einfache Lösung für dieses Problem: Gemeinderäte und andere Kommunalvertreterinnen können ihr Mandat zeitweilig niederlegen, so dass es von einer anderen Person auf der Liste übernommen wird. Sie kommen aber automatisch zurück auf die Nachrückerliste, sodass sie später das Mandat wieder übernehmen können, wenn ein anderer Vertreter pausieren möchte. Alternativ wäre auch möglich, dass die Vertretung durch eine Nachrückerin oder einen Nachrücker nach einer vereinbarten Periode automatisch endet. Sie haben dann also ein Mandat auf Zeit. Beide Varianten würden es erleichtern, dass auch Menschen, die nicht kontinuierlich verfügbar sind, ohne Bedenken für den Gemeinderat kandidieren können.

C. Vorschlag von Mehr Demokratie e. V. für ein neues Kommunalwahlrecht in Schleswig-Holstein

Wir schlagen ein Wahlrecht mit Personenwahl in Mehrmandatswahlkreisen und Verhältnisausgleich vor. Als Vorbild könnten das Wahlrecht in Niedersachsen, in Rheinland-Pfalz oder auch in Zürich dienen. Letzteres bildet die Grundlage für unseren Vorschlag:

- Die Anzahl der zu wählenden Abgeordneten bleibt unverändert.
- Jede Kommune beschließt Wahlkreise, in denen jeweils zwischen 5 und 10 Abgeordnete gewählt werden. In einem Dorf mit unter 10 Mandaten gibt es also nur einen Wahlkreis. In Kiel könnten die 49 Mandate in 5 Wahlkreisen mit 9 oder 10 Mandaten oder auch in 9 Wahlkreisen mit 5 oder 6 Mandaten usw.) je nach Größe der Stadtteile gewählt werden. Im Kreis Plön könnten die Ämter und die amtsfreien Gemeinden die Wahlkreise bilden.

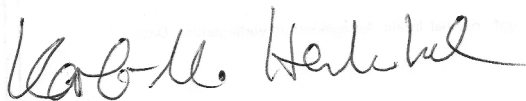
- Für jeden Wahlkreis stellen die Parteien oder Wählergemeinschaften eine Liste auf. Auch unabhängige Einzelpersonen können kandidieren.
- Jede Wählerin und jeder Wähler kann entweder eine Partei oder Wählergemeinschaft und/oder 3 Personen wählen. Sie kann ihre 3 Personenstimmen Kandidatinnen und Kandidaten unterschiedlicher Parteien geben (panaschieren). Sie kann auch einer Kandidatin mehrere Stimmen geben (kumulieren). Kandidaten können auch durchgestrichen werden.
- Gewählt sind grundsätzlich die 5 bis 10 Kandidatinnen bzw. Kandidaten im Wahlkreis, die die meisten Stimmen bekommen. Damit stehen die Plätze für unabhängige Einzelbewerber in den Wahlkreisen bereits fest.
- Anschließend findet für die Listen ein Proporzausgleich nach Pukelsheim statt. Dabei werden die Stimmen für die Listen leicht unterschiedlich gewichtet, so dass die Anzahl der Mandate einer Partei oder Wählergemeinschaft prozentual nach Saint-Laguë der Anzahl der für die Kandidatinnen und Kandidaten dieser Partei oder Wählergemeinschaft insgesamt abgegebenen Stimmen möglichst genau entspricht.¹
- Alternativ kann das System auch mit 4 Personenstimmen, die quotiert je zwei für Männer und zwei für Frauen vergeben werden, eingeführt werden. Es werden dann zur Hälfte Männer und Frauen gewählt. Diverse Menschen können sowohl auf Männer- wie auch auf Frauenplätzen kandidieren.

Vorteile des vorgeschlagenen Wahlrechts

- Die Wählerinnen und Wähler können einfach nur die Liste einer Partei oder Wählergemeinschaft wählen.
- Sie können aber auch nur einzelne Kandidaten oder beides kombiniert wählen, ohne eine Stimme zu verlieren.
- Sie können dabei Kandidatinnen und Kandidaten verschiedener Listen wählen (panaschieren) oder einem Kandidaten mehrere Stimmen geben (kumulieren).
- Die Wählerinnen und Wähler haben die freie Auswahl zwischen den Kandidatinnen und Kandidaten ihrer bevorzugten Partei oder Wählergemeinschaft.
- In kleinen Gemeinden mit nur einer Liste führt das zu einer freien Personenwahl, während bisher die vorne stehenden Kandidaten auf der Liste automatisch gewählt werden.
- Es können auch Einzelpersonen kandidieren.
- Es gibt grundsätzlich keine Überhangmandate und keine Ausgleichsmandate.
- Trotzdem sind alle Listen proportional zu ihrer Stimmenzahl im Rat vertreten.
- Jede Bürgerin und jeder Bürger hat im Wahlkreis Abgeordnete unterschiedlicher Parteien als örtliche Ansprechpartnerin.

Personenwahl in Mehrpersonenwahlkreisen mit Verhältnisausgleich ist für die Bürger sehr einfach und intuitiv zu verstehen. Es ist mittlerweile das am häufigsten genutzte Wahlverfahren für nationale Wahlen bis zu Kommunalwahlen in Europa. Wir würden uns freuen, wenn Sie sich dieses Wahlsystem einmal genauer anschauen würden und Sie bei Details zu beraten sind ggf. gern bereit, ten.

Mit besten Grüßen



¹ Die Stadt Zürich hat den Mathematiker Prof. Pukelsheim aus Augsburg beauftragt, ein mathematisch optimales Verteilsystem der Mandate bei Personenwahl in mehreren Wahlkreisen zu entwickeln. Damit wurde de facto ein Goldstandard für Wahlsysteme geschaffen. Dieses System wird mittlerweile in zahlreichen Gemeinden und Kantonen der Schweiz eingesetzt. Schleswig-Holstein könnte mit der Einführung dieses Wahlsystems bei der Kommunalwahl oder auch bei der Landtagswahl neue Standards in Deutschland setzen.

Karl-Martin Hentschel