

Christian-Albrechts-Universität zu Kiel

Institut für Öffentliches Wirtschaftsrecht

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften

Univ.-Prof. Dr. Christoph Brüning

- Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts -



Prof. Dr. Christoph Brüning - Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften
Christian-Albrechts-Universität zu Kiel - Leibnizstraße 2 - 24118 Kiel

An den Vorsitzenden
des Innen- und Rechtsausschusses
Herrn MdL Jan Kürschner
Schleswig-Holsteinischer Landtag
- per E-Mail -

Adresse: Leibnizstr. 2, 24118 Kiel
Telefon: 0431 880-4540
Telefax: 0431 880-4582
Durchwahl: 0431 880-1505
E-Mail: Isbruening@law.uni-kiel.de
[Zur Homepage](http://www.uni-kiel.de/~law)
Datum: 17. September 2026

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/7188

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften

Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 20/4474, Änderungsantrag der Fraktion der SPD – Drucksache 20/4513

Sehr geehrte Damen und Herren,

anliegend erhalten Sie die gemeinsam mit meinem ehemaligen wissenschaftlichen Mitarbeiter, Dr. Frederik Thomsen, verfasste Stellungnahme zu dem o. g. Gesetzentwurf. Für die Gelegenheit zur Äußerung im Rahmen der parlamentarischen Beratung danke ich Ihnen. Ich würde mich freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in Ihre Diskussion fänden. Sollte weiterer Anhörungsbedarf bestehen, stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Prof. Dr. Christoph Brüning

Niedrige Wahlbeteiligung und fragmentierte Gemeindevertretungen, Stadträte und Kreistage sind Symptome eines tieferliegenden Wandels der Gesellschaft, der sich natürlich auch im Wahlverhalten niederschlägt. Darauf sollte das Recht reagieren, schon um seiner Steuerungsfunktion zu genügen. Für die kommunale Selbstverwaltung geht es aber um mehr, nämlich ihre Rechtfertigung. Weil den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort die Aufgabe zukommt, die maßgeblichen Akteure zu wählen, und weil diese dann ihrerseits autonom entscheiden, gerät der Organisationstyp in Gefahr, wenn Legitimation und Willensbildung brüchig werden.

I. Zu Art. 1 Nr. 1 (§ 8 GKWG)

Die vom Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gelieferte Begründung, dass *„deutlich über der Regelzahl liegende Vertretungen [...] im Grundsatz den organisatorischen und zeitlichen Aufwand der kommunalen Gremienarbeit [erhöhen]“*¹, ist mehr eine Behauptung, die nicht weiter substantiiert wird. Getragen sein dürfte dieser Gesetzentwurf ebenso wie der Änderungsantrag der Fraktion der SPD von der Erwägung, dass eine „Zersplitterung“ der kommunalen Volksvertretungen einer mehrheitlich getragenen kommunalpolitischen Agenda sowie einer über die Wahlperiode wirkenden Rahmensetzung und Kontrolle des Bürgermeisters bzw. Landrats abträglich ist. Insoweit bestehen mehrere normative Ansatzpunkte für eine Reduzierung der Gruppen, Vereinigungen und Parteien, die in der Kommunalvertretung Sitze erlangen, und damit auch zur Gewährleistung der Regelzahl an Vertretern.

Zum einen kann die in § 8 GKWG normierte Anzahl an Vertreterinnen und Vertreter reduziert werden. Auch ohne Sperrklausel erhöht sich dadurch die Stimmenzahl, die für das Erringen eines Mandats erforderlich ist. In der Folge ziehen eventuell weniger Gruppierungen, Vereinigungen und Parteien in Gemeinde- bzw. Stadtvertretung und den Kreistag ein.

In diesem Sinne verfährt der Gesetzentwurf der regierungstragenden Fraktionen. Insoweit ist nicht zu erkennen, dass die für größere kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte und Kreise vorgeschlagene, moderate Reduzierung der Vertreteranzahl zu einer Verletzung der Vorgaben des Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG führen könnte.

Zum anderen kann am Wahlrecht selbst angesetzt werden, sei es, dass die Wahlbezirke vergrößert und dadurch weniger direkte Wahlkreiskandidaten gewählt würden, sei es, dass – entsprechend der Wahlrechtsreform auf Bundesebene – der Verhältnisausgleich nicht bis zum Ausgleich aller Mehrsitze durchgeführt wird und/oder keine Erhöhung der Gesamtzahl der Sitze um die Unterschiedszahl stattfindet.

¹ LT SH-Drs. 20/4474, S. 6.

Der Änderungsantrag schlägt im erstgenannten Sinne für die größeren kreisangehörigen Gemeinden, kreisfreien Städte und Kreise eine Änderung des Verhältnisses der unmittelbaren und der Listenvertreter vor. Auch hiergegen scheint verfassungsrechtlich nichts zu erinnern.

Im Ergebnis obliegt die Entscheidung, welche der vorgeschlagenen Änderungen des Kommunalwahlrechts angenommen wird, dem Landesgesetzgeber.

II. Zu Art. 1 Nr. 4 (§ 10 Abs. 2 GKWG)

Von erheblicher Bedeutung ist die im Gesetzentwurf vorgesehene Modifikation des Sitzzuteilungsverfahrens bei Kommunalwahlen. Der Verhältnisausgleich erfolgt nach § 10 Abs. 2 S. 2 GKWG derzeit im sog. Höchstzahlverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers, bei dem die Gesamtstimmenzahlen der Listen durch die ungeraden Zahlen 0,5 – 1,5 – 2,5 usw. geteilt werden und die Sitze an die höchsten bei dieser Berechnung entstehenden Zahlen verteilt werden. Für den Fall, dass eine Partei oder Wählergruppe mehr als die Hälfte der Gesamtzahl der gültigen Stimmen, aber nicht mehr als die Hälfte der Sitze erhält, sieht § 10 Abs. 5 S. 1 GKWG eine Mehrheitssicherungsklausel vor, wonach der entsprechenden Partei oder Liste in diesem Fall weitere Sitze zugeteilt werden, bis sie einen Sitz mehr als die Hälfte der Sitze erhält.

1. Die „skandinavische Methode“

Der Gesetzentwurf sieht die Einführung der sog. „skandinavischen Methode“ vor, bei der im Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers der erste Divisor von 0,5 auf 0,7 erhöht wird. Es ist darauf hinzuweisen, dass dieser Vorschlag bereits im Jahr 2015 in den Landtag eingebracht, schlussendlich aber verworfen wurde.² Soweit der vorliegende Gesetzentwurf die Einführung der skandinavischen Methode damit begründet, „das Wahlergebnis bereits im Rahmen der anfänglichen Sitzverteilung möglichst realitätsnah abzubilden“³, ist dieser Behauptung entschieden zu widersprechen. Die skandinavische Methode führte dazu, dass kleinere Parteien/Listen hinsichtlich des ersten Mandats zulasten größerer Parteien/Listen benachteiligt würden, obwohl ihr rechnerischer Idealanspruch näher an einem Mandat liegt.⁴ Sie bewirkt eine rechnerische Besonderstellung aller Parteien/Listen mit mehr als zwei Sitzen, da für jedes weitere Mandat die Höchstzahl mit einem Divisor berechnet wird, dessen Nachkommastelle 5 beträgt, wohingegen für das erste Mandat der Divisor 0,7 beträgt. Es ist offensichtlich, dass die so berechnete Höchstzahl für das erste Mandat bei einer Änderung des ersten Divisors

² LT SH-Drs. 18, 3537; in der Beschlussempfehlung LT SH-Drs. 18/4276 ist dies jedoch entfallen.

³ LT SH-Drs. 20/4474, S. 8.

⁴ Siehe beispielhaft Thomsen, DVBl 2024, 1126 (1129).

von 0,5 auf 0,7 kleiner ausfällt und kleinere Listen/Parteien mithin benachteiligt werden, wenn sie im Höchstzahlverfahren hinsichtlich ihres ersten Sitzes mit den weiteren Sitzen größerer Parteien/Listen konkurrieren.

2. Verfassungsrechtliche Würdigung

a) Erfolgswertgleichheit und Sitzzuteilungsverfahren

Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl aus Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, der über Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG für Wahlen in Ländern, Kreisen und Gemeinden gilt,⁵ setzt voraus, dass die Stimme jedes Wahlberechtigten die rechtlich gleiche Erfolgchance haben muss.⁶ Nach der Rechtsprechung des BVerfG folgt hieraus die sog. Erfolgswertgleichheit, nach der *„jede gültig abgegebene Stimme bei dem Rechenverfahren mit dem gleichen Gewicht mitbewertet wird“* und *„ihr mithin ein anteilmäßig gleicher Erfolg zukommt“*.⁷ Entscheidet sich der Gesetzgeber für ein Wahlsystem, so muss dieses folgerichtig ausgestaltet sein, damit die Wahlrechtsgrundsätze zur vollen Geltung gelangen.⁸

Fällt die Entscheidung auf eine Verhältniswahl, muss der Gesetzgeber das Sitzzuteilungsverfahren auswählen, das die Erfolgswertgleichheit mathematisch am besten zur Geltung bringt, es gilt ein „Gebot des bestmöglichen Sitzzuteilungsverfahrens“.⁹ Das bestmögliche Sitzzuteilungsverfahren ist nach allgemeiner Auffassung das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers.¹⁰

b) Maßstäbe der Landesverfassungsgerichte

Die frühere Rechtsprechung des BVerfG, das die Auswahl des Sitzzuteilungsverfahrens der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen hat,¹¹ ist in Anbetracht der jüngeren landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Sitzzuteilungsverfahren bei Kommunalwahlen nicht mehr haltbar.¹²

⁵ Trute, in: v. Münch/Kunig (Begr.), GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 38 Rn. 6; Dreier, in: ders. (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 61.

⁶ BVerfGE 95, 335 (353) 121, 266 (295) 124, 1 (18); 131, 316 (337); 146, 327 (350).

⁷ BVerfGE 131, 316 (338); vgl. BVerfGE 95, 335 (353); 129, 300 (318); 135, 259 (284); 146, 327 (350).

⁸ BVerfGE 120, 82 (103).

⁹ Ausführlich hierzu Thomsen, DVBl 2024, 1126 (1129 ff.).

¹⁰ Pukelsheim, KritV 83 (2000), 76 (84 f.); Grabmeier, BayVBl. 2016, 761 (766); ders. BayVBl. 2020, 836 (839); Rauber, NVwZ 2014, 626 (628); Meyer, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. III, § 46 Rn. 57; Jarass, in: Jarass/Piero, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 35; Thomsen, DVBl 2024, 1126 (1132).

¹¹ Vgl. BVerfGE 79, 169 (171).

¹² Siehe Brüning/Thomsen, Sitzzuteilungsverfahren als unzulässiges Instrument gegen die „Zersplitterung“ kommunaler Vertretungen, HessVBl. 2026, S. 184 ff.

aa) Wechsel des Sitzzuteilungsverfahrens

Der Verfassungsgerichtshof Nordrhein-Westfalen entschied im Jahr 2025, dass ein Wechsel des Verfahrens von Sainte-Laguë/Schepers hin zu einem sog. „Quotenverfahren mit prozentualem Restausgleich nach Rock“, das zulasten kleinerer Parteien wirkt, gegen das Recht auf Chancengleichheit als politische Partei und das Recht auf Gleichheit der Wahl verstößt.¹³ Der VerfGH entschied insbesondere, dass Modifizierungen in einem Sitzzuteilungsverfahren nur zulässig sind, wenn sie sachlich gerechtfertigt sind, was der Fall ist, wenn die Modifikation darauf abzielt, eine im Berechnungsverfahren angelegte, aber über das Normalmaß hinausgehende Ungleichgewichtigkeit zu beseitigen.¹⁴ Führt eine Modifikation zu einer zusätzlichen Erfolgswertungleichheit, bedarf es eines „zwingenden“ Grundes.¹⁵ Die zusätzliche Erfolgswertungleichheit bestand in der systematischen Benachteiligung kleinerer Parteien durch das neue Verfahren.¹⁶

In die gleiche Richtung gehend entschied der Staatsgerichtshof Hessen in diesem Jahr, dass eine Ersetzung des Sitzzuteilungsverfahrens nach Hare/Niemeyer durch das Verfahren nach d'Hondt gegen die Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien verstößt.¹⁷ Der Grund hierfür lag in einer dem d'Hondt-Verfahren systemimmanenten Benachteiligung stimmschwacher Parteien gegenüber stimmstarken Parteien.¹⁸ Insbesondere nahm der StGH zu Recht an, dass Sitzzuteilungsverfahren ausschließlich der rechnerischen Umsetzung von Stimmen in Mandate dienen und kein zulässiges gesetzgeberisches Instrument sind, um andere Ziele zu verfolgen.¹⁹

bb) Modifikation von Standardverfahren

Bereits im Jahr 2007 hatte sich der VerfGH NRW mit einer „Vollmandats-Sperrklausel“ zu befassen, die vorsah, dass eine Partei erst beim Erreichen der für ein (volles) Mandat notwendigen Stimmzahl an der Sitzzuteilung nach Sainte-Laguë/Schepers teilnimmt.²⁰ Der VerfGH NRW gelangte auch bezüglich dieser Modifikation eines Standardverfahrens zu dem Ergebnis, dass die Regelung das Recht auf Gleichheit der Wahl und Chancengleichheit als Partei verletzte, da es sich um eine nicht systembedingte Differenzierung im Erfolgswert handelte.²¹

¹³ VerfGH NRW, Urt. v. 20.05.2025 – VerfGH 101/24, BeckRS 2025, 10499 Rn. 59.

¹⁴ VerfGH NRW, Urt. v. 20.05.2025 – VerfGH 101/24, BeckRS 2025, 10499 Rn. 67.

¹⁵ VerfGH NRW, Urt. v. 20.05.2025 – VerfGH 101/24, BeckRS 2025, 10499 Rn. 68.

¹⁶ VerfGH NRW, Urt. v. 20.05.2025 – VerfGH 101/24, BeckRS 2025, 10499 Rn. 74 ff.

¹⁷ StGH Hessen Urt. v. 28.01.2026 – P.St. 3013, BeckRS 2026, 522 Rn. 41.

¹⁸ StGH Hessen Urt. v. 28.01.2026 – P.St. 3013, BeckRS 2026, 522 Rn. 59.

¹⁹ StGH Hessen Urt. v. 28.01.2026 – P.St. 3013, BeckRS 2026, 522 Rn. 71 ff.

²⁰ Dazu *Pukelsheim/Maier/Leutgäb*, NWVBl 2009, 85 ff.

²¹ VerfGH NW, Urt. v. 16.12.2008 – VerfGH 12/08, NVwZ 2009 449 (450 f.).

c) Verfassungswidrigkeit des vorliegenden Gesetzentwurfes

Diese allgemeinen verfassungsrechtlichen Maßstäbe lassen sich auch auf Schleswig-Holstein übertragen. Die Modifikation des Sitzzuteilungsverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers durch die „skandinavische Methode“ schafft eine zusätzliche Erfolgswertungleichheit zulasten kleinerer Parteien. Das erfolgswertoptimale Standardverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers wird durch die vorgeschlagene Erhöhung des ersten Divisors, vergleichbar der „Vollmandats-Sperrklausel“, systemimmanent zulasten stimmschwacher Parteien bei der Erringung des ersten Mandats modifiziert. Sofern diese Modifikation entsprechend dem Maßstab des StGH Hessen nicht bereits per se unzulässig wäre, weil sie Zwecke außerhalb der rechnerischen Umsetzung des Wahlergebnisses verfolgt, wäre zumindest eine Rechtfertigung durch einen „zwingenden Grund“ notwendig. Ein „zwingender Grund“, der auch für die Rechtfertigung von Sperrklauseln verlangt wird, kann in der Sicherung der „Funktionsfähigkeit einer Volksvertretung“ liegen.²² Nach der Rechtsprechung des BVerfG zur Begründung von Sperrklauseln wäre hierzu eine hinreichende Wahrscheinlichkeit der Funktionsstörung, die nicht nur in einer „Erleichterung“ oder „Vereinfachung“ der Beschlussfassung liegen darf, notwendig.²³

Die den Gesetzentwurf tragenden Fraktionen begründen die Anhebung des ersten Divisors ausschließlich mit dem Ziel, *„das Wahlergebnis bereits im Rahmen der anfänglichen Sitzverteilung möglichst realitätsnah abzubilden und den Bedarf nachträglicher Sitzzuteilungen zu vermindern“*.²⁴ Dies nimmt Bezug auf die nach Angaben des Gesetzentwurfs regelmäßig eintretende Vergrößerung der Gemeindevertretung infolge der Mehrheitssicherungsklausel aus § 10 Abs. 5 S. 1 GKWG. In der Begründung zu § 8 GKWG heißt es zu den Folgen dieser Vergrößerung lediglich: *„Kommunale Vertretungen, deren Mitgliederzahl deutlich über der regelmäßigen gesetzlichen Regelszahl liegt, erhöhen typischerweise den organisatorischen und zeitlichen Aufwand der Gremienarbeit.“*²⁵ Es fehlt somit jede verfassungsgerichtlich überprüfbare Begründung dazu, auf welcher Grundlage der Gesetzgeber zu diesem Schluss gelangt.

Die vorgesehene Modifikation des Höchstzahlverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers durch die „skandinavische Methode“ wäre also verfassungswidrig.

²² BVerfGE 82, 322 (338); 95, 408 (418); 121, 266 (298); 135, 259 (286 f.).

²³ BVerfGE 120, 82 (114).

²⁴ LT SH-Drs. 20/4474, S. 8.

²⁵ LT SH-Drs. 20/4474, S. 6.