



Lorenz-von-Stein-Institut | Leibnizstraße 2 | 24118 Kiel

Innen- und Rechtsausschuss
des Schleswig-Holsteinischen Landtages
z. Hd. Herrn Jan Kürschner

Datum:
Bearbeitung:
Telefon:
E-Mail:

18. September 2026
Prof. Dr. Utz Schliesky
+49(431) 988-1010
uschliesky@lvstein.uni-kiel.de

- per E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de -

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, sehr geehrte Damen und Herren,

in der Anlage erhalten Sie die Stellungnahme des Instituts zu dem oben genannten Gesetzesentwurf. Für die Gelegenheit zur Stellungnahme danken wir Ihnen. Sollte weiterer Erörterungsbedarf bestehen, stehen wir gerne zur Verfügung. Wir würden uns freuen, wenn die aufgezeigten Argumente Eingang in die Diskussion fänden.

Mit freundlichen Grüßen

Prof. Dr. Utz Schliesky
Geschäftsführender Vorstand



Stellungnahme

zu dem Gesetzesentwurf der Fraktion von CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften

Drucksache 20/4474 vom 22. Mai 2026

Änderungsantrag: Drucksache 20/4513 vom 3. Juni 2026

Mit Schreiben vom 10. Juli 2026 wurde dem Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften Gelegenheit gegeben, zu dem oben genannten Gesetzesentwurf sowie dem zugehörigen Änderungsantrag Stellung zu nehmen. Das Institut kommt dieser Bitte gerne nach und äußert sich wie folgt:

I. Allgemeines

Der vorliegende Gesetzentwurf der Fraktionen CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN verfolgt im Wesentlichen das Ziel, kommunale Vertretungsorgane zu verkleinern, ihre Arbeitsfähigkeit zu stärken und einer übermäßigen Vergrößerung der Gemeindevertretungen durch Ausgleichsmandate entgegenzuwirken. Hierzu sind insbesondere **folgende Änderungen** vorgesehen:

- Gemeindeversammlung auch in Gemeinden zwischen 70 und 100 Einwohnern
- Verringerung der Regelzahl der Vertreter in größeren Gemeinden



- Verringerung der Zahl der Wahlkreise
- Modifizierung des Sitzzuteilungsverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers

Die mit dem Gesetzesentwurf verfolgten Ziele sind im Grundsatz nachvollziehbar. Speziell die Arbeitsfähigkeit kommunaler Vertretungen und die Begrenzung einer durch Ausgleichsmandate bedingten Vergrößerung der Gremien dürften **legitime gesetzgeberische Anliegen** darstellen. Die jeweiligen Maßnahmen bedürfen indes einer **differenzierten Betrachtung**, wobei im Einzelnen fraglich ist, inwieweit die legislatorsichen Anpassungen zur Erreichung der genannten Ziele **geeignet** sind. Grundsätzlich steht dem Schleswig-Holsteinischen Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Landes- und Kommunalwahlrechts ein **weiter Gestaltungsspielraum** zu, der es ihm ermöglicht, auf veränderte Rahmenbedingungen und bestehende Herausforderungen bei der Arbeit kommunaler Vertretungen zu reagieren. In jedem Fall müssen die Regelungen des kommunalen Wahlrechts jedoch den Wahlrechtsgrundsätzen der **allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen** nach Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG sowie den **Homogenitätsvorgaben von Art. 28 Abs. 1 GG** und damit insbesondere den Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes genügen.¹

II. Rechtliche Einordnung der vorgesehenen Änderungen

1. Gemeindeversammlung auch in Gemeinden zwischen 70 und 100 Einwohnern

Der hiesige Gesetzesentwurf sieht zunächst vor, die Einwohnergrenze für Gemeinden, in denen anstelle einer Gemeindevertretung eine Gemeindeversammlung tritt, von bislang 70 **auf nunmehr 100 Einwohner** anzuheben. Zur Begründung wird im

¹ Vgl. VerfGH NRW, BeckRS 2009, 31763.



Wesentlichen darauf verwiesen, dass in kleinen Gemeinden mit bis zu 100 Einwohnern regelmäßig **nur ein Wahlvorschlag einer Partei bzw. Wählergruppe** zur Wahl stehe und damit für die Wähler oftmals keine wirkliche Auswahl zwischen verschiedenen Wahlvorschlägen eröffnet sei. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die bloße Anhebung der Einwohnergrenze sind zunächst nicht ersichtlich. **Art. 28 Abs. 1 S. 4 GG** lässt die Einführung von Gemeindeversammlungen ausdrücklich zu und ist insbesondere nicht auf bestimmte Gemeindegrößen bzw. Einwohnerzahlen beschränkt. Fraglich ist allerdings, ob die Anhebung der Einwohnergrenze geeignet ist, das vorliegend benannte Problem des mangelnden politischen Angebots zu lösen. Nach den im Gesetzesentwurf vorgebrachten Zahlen existieren in Schleswig-Holstein derzeit **25 Gemeinden**, in denen anstelle einer Gemeindevertretung eine Gemeindeversammlung tritt. Durch die vorliegend geplante Anhebung der Grenze auf auf 100 Einwohner würden **lediglich 19 weitere Gemeinden** erfasst. Demgegenüber gab es im Rahmen der letzten Kommunalwahl insgesamt **385 (!) Gemeinden**, in denen nur ein Wahlvorschlag einer Partei oder Wählergruppe zur Wahl stand. Vorzugswürdig wäre daher die Erprobung einer Regelung, die Gemeindeversammlungen auch bei Gemeinden **mit bis zu 150 bzw. 200 Einwohnern** zulässt. Da ab einer gewissen Einwohnerzahl kein praktikabler und konstruktiver Diskurs der Bürger mehr möglich ist,² wäre eine darüber hinausgehende Ausweitung der Einwohnergrenze indes nicht mehr gangbar. Im Ergebnis aber trägt die vermehrte Einführung von Gemeindeversammlungen nur in sehr begrenztem Maße zur Lösung der vorgebrachten Probleme bei und sollte daher in jedem Fall durch zusätzliche Maßnahmen flankiert werden.

² Ernst, in: Münch/Kunig (Begr.), GG, 8. Aufl. 2025, Art. 28 Rn. 64.



2. Verringerung der Regelzahl der Vertreter in größeren Gemeinden

Als nächstes soll in größeren Gemeinden die in § 8 GWKG festgelegte Regelzahl der Vertreter „maßvoll angepasst“ bzw. gesenkt werden. Begründet wird diese Anpassung mit der in der Praxis häufig auftretenden **Überschreitung der gesetzlichen Regelzahl durch Ausgleichsmandate**. Größere Gemeindevertretungen führten nach Auffassung der Verfasser des Entwurfs typischerweise zu einem höheren organisatorischen und zeitlichen Aufwand der Gremienarbeit, größeren Ausschüssen und einem erhöhten Abstimmungsbedarf innerhalb der Fraktionen. Das Ziel, die Funktionsfähigkeit kommunaler Vertretungen sicherzustellen, ist zweifellos nachvollziehbar. Darüber hinaus steht dem Schleswig-Holsteinischen Gesetzgeber auch bei der Festlegung der Größe von Gemeindevertretungen ein gewisser Gestaltungsspielraum zu. Problematisch ist jedoch die **empirische Grundlage** der vorgesehenen Änderungen. Die Begründung des Gesetzesentwurfs arbeitet überwiegend mit **allgemeinen Annahmen** darüber, dass größere Kommunalvertretungen in aller Regel auch einen erhöhten organisatorischen Aufwand mit sich bringen. Konkrete empirische Daten oder einzelne Berichte aus der Praxis, die das Maß der benannten Herausforderungen größerer Gemeindevertretungen vermitteln, werden dagegen nicht näher dargelegt. Dies gilt gleichermaßen für die **möglichen negativen Folgen** einer Verkleinerung der Gemeindevertretungen. Denn die von den Gemeindevertretern wahrzunehmenden Aufgaben und die zu bearbeitenden kommunalen Projekte dürften durch eine Reduzierung der Zahl der Mandatsträger nicht in entsprechendem Umfang abnehmen. Vielmehr bleibt der Aufgabenumfang im Wesentlichen bestehen, während er künftig auf weniger Schultern verteilt werden müsste. Die einzelnen Gemeindevertreter wären damit tendenziell einer **höheren Arbeits- und Verantwortungsbelastung** ausgesetzt. Vor diesem Hintergrund erscheint es zumindest widersprüchlich, die Verkleinerung der Gemeindevertretungen zugleich als Maßnahme zur Stärkung des kommunalen



Ehrenamtes zu begründen. Eine Verringerung der Zahl der Mandatsträger bei weitgehend unverändertem Aufgabenbestand führt nicht ohne Weiteres zu einer Entlastung des Ehrenamtes. Vielmehr besteht die Gefahr, dass sich die individuelle Belastung der verbleibenden Gemeindevertreter erhöht.

3. Verringerung der Zahl der Wahlkreise

Um die Wahlkreisstruktur zu verbessern und eine einfache Besetzung der Bewerber zu ermöglichen, sollen darüber hinaus bisherige Wahlkreise zusammengeführt werden. Konkret sollen nach dem Gesetzentwurf Gemeinden mit bis zu 5.000 Einwohnern künftig grundsätzlich nur noch einen Wahlkreis bilden. In Gemeinden mit mehr als 5.000 bis zu 10.000 Einwohnern sollen zwei Wahlkreise mit jeweils fünf unmittelbaren Vertretern gebildet werden. Diese starre Vorgabe einer bestimmten Anzahl von Wahlkreisen wird den teilweise sehr unterschiedlichen Siedlungsstrukturen in Schleswig-Holstein jedoch kaum gerecht. So kann eine Gemeinde mit beispielsweise 4.000 oder 5.000 Einwohnern aus einem weitgehend geschlossenen Siedlungskörper bestehen. Sie kann aber ebenso aus mehreren historisch gewachsenen Dörfern und Ortsteilen bestehen, die jeweils eigene örtliche Strukturen und Identitäten aufweisen. Darüber hinaus steht die Vergrößerung der Wahlkreise in einem Widerspruch zu dem ebenfalls verfolgten Ziel der **Verbesserung demokratischer Responsivität** gegenüber den Bürgern. So dürften sich Bürger in größeren Wahlkreisen schlechter repräsentiert fühlen als in kleineren, was gerade im Hinblick darauf äußerst bedenklich erscheint, dass die Kommunen die erste Ebene der politischen Mitbestimmung darstellen. Sinnvoller erscheint daher ein Modell, das den Kommunen innerhalb gesetzlich vorgegebener Grenzen einen **größeren Gestaltungsspielraum bei der Bildung von Wahlkreisen** einräumt.



4. Modifizierung des Sitzzuteilungsverfahrens nach Sainte-Laguë/Schepers

Die vom Gesetzesentwurf vorgesehene Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens ist als der **kritischste Punkt des Entwurfs** anzusehen und verdient insoweit eine besonders eingehende Betrachtung. Nach dem Gesetzesentwurf soll der erste Divisor des bisher angewandten **Sainte-Laguë/Schepers-Verfahrens** von 0,5 auf 0,7 angehoben werden. Dieses modifizierte Verfahren wird mittlerweile in Schweden (0,6) und in Norwegen (0,7) verwendet, wobei dies für die verfassungsrechtliche Beurteilung des hiesigen Gesetzesentwurfs unerheblich ist. Die Einführung der „skandinavischen Methode“ wird damit begründet, dass bei einem ersten Divisor von 0,5 die durch die Wahl ausgedrückten Mehrheitsverhältnisse nicht in allen Fällen hinreichend abgebildet würden. Durch die Anhebung auf 0,7 solle die anfängliche Sitzverteilung die Mehrheitsverhältnisse möglichst realitätsnah abbilden und damit zugleich der Bedarf an nachträglichen Sitzzuteilungen verringert werden. Auch hier sind die mit der Anpassung verfolgten Ziele legitim und nachvollziehbar. Gleichwohl steht die Modifizierung des bislang angewandten Sainte-Laguë/Schepers-Verfahrens in einem Spannungsverhältnis mit dem **Grundsätzen der Wahlgleichheit und Chancengleichheit der Parteien**. So erhöht die Anhebung des ersten Divisors die mathematischen Zugangsvoraussetzungen für die Vergabe des **ersten Sitzes** in der Gemeindevertretung, wovon vor allem kleinere Parteien und Wählergruppen betroffen sind. Die Behauptung des Entwurfs, die Anpassung wirke „sich gleichermaßen auf alle an der Verhältnisausgleichsberechnung teilnehmenden Parteien aus, ohne einzelne Parteien strukturell zu benachteiligen oder zu bevorzugen“, ist insofern zu kurz gegriffen und ignoriert den Blick auf die tatsächlichen Auswirkungen des modifizierten Sitzzuteilungsverfahrens. Auch wenn dies für die verfassungsgrechtliche Bewertung des hiesigen Gesetzesentwurfs nicht bindend ist, so lassen sich insofern die Ausführungen des StGH Hessen in seinem Anfang des Jahres ergangenen Urteil heranziehen:



„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 aus Art. 1 Abs. 1 HV und das Recht der Parteien auf Chancengleichheit aus Art. 1 Abs. 1 HV. Der Gesetzgeber muss – auch unter Beachtung seines grundsätzlichen Gestaltungsspielraums – ein Sitzzuteilungsverfahren wählen, das die Neutralität gegenüber allen Parteien möglichst wahrt. Er darf im Vergleich zu einem bisher verwendeten Verfahren kein stärker verzerrendes und deshalb im Grunde überholtes Verfahren neu einführen bzw. hierzu zurückkehren.“³

Um zu prüfen, ob mit der vorliegenden Änderung des Sitzzuteilungsverfahrens eine solche systematische Verzerrung einhergeht, bedarf es insoweit einer empirischen Untersuchung, die darstellt, wie sich ein Divisor von 0,7 gegenüber dem bisherigen Divisor von 0,5 auf die Sitzverteilung verschiedener Parteien ausgewirkt hätte.

IV. Fazit

Der hiesige Gesetzentwurf verfolgt grundsätzlich nachvollziehbare Ziele, insbesondere die Stärkung der Arbeitsfähigkeit kommunaler Vertretungen. Die vorgesehenen Maßnahmen begegnen jedoch erheblichen Bedenken hinsichtlich ihrer **tatsächlichen Eignung** und ihrer **Auswirkungen auf die kommunale Demokratie**. Insbesondere fehlt es teilweise an einer hinreichenden empirischen Grundlage, während mögliche Belastungen für das kommunale Ehrenamt und die Repräsentation der Bürger nicht ausreichend berücksichtigt werden. Besonders kritisch erscheint die Modifizierung des Sitzzuteilungsverfahrens, da sie die Wahlgleichheit und Chancengleichheit kleinerer Parteien und Wählergruppen berühren kann. Vor einer

³ StGH Hessen, BeckRS 2026, 522.



Umsetzung bedarf es daher einer **sorgfältigeren empirischen Prüfung** und einer differenzierteren Ausgestaltung der vorgesehenen Regelungen.

Kiel, den 18.09.2026

Prof. Dr. Utz Schliesky

Geschäftsführender Vorstand

Alexander Nicolas Bock

Geschäftsführender Wiss. Mitarbeiter