

**Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 17/1775**

Düsseldorf, den 20.01.2011

**Stellungnahme Prof. Dr. Martin Morlok**

**Gesetzesentwürfe zur Wahlrechtsänderung in Schleswig-Holstein von**

- I. CDU und FDP (Drs. 17/1081)
- II. SPD (Drs. 17/1070)
- III. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und SSW (Drs. 17/1047)

## Zu I. (CDU/FDP):

### 1. Verfassungsänderung

Die Vorgabe des Art. 10 II LVerf über die Größe des Parlamentes zu streichen, ist nach den beiden Wahlrechtsentscheidungen des LVerfG<sup>1</sup> im letzten Jahr zu begrüßen. Ein Element der Verfassungswidrigkeit des LWahlG sah das LVerfG darin, dass die Zielvorgabe des Art. 10 II 2 LVerf von 69 Angeordneten durch das geltende Landeswahlgesetz nicht eingehalten wird<sup>2</sup>. Wenn die Verfassung selbst keine Vorgabe über die Größe des Landtages mehr macht, bleibt es dem einfachen Gesetzgeber überlassen, ob er eine Begrenzung der Größe des Parlaments fordert. Momentan ist die Regelgröße des Landtages bereits in § 1 I 1 LWahlG festgelegt. Allerdings lässt diese Vorschrift diejenigen Abweichungen von der Abgeordnetenzahl zu, die sich aus dem Wahlgesetz ergeben, so dass das Entstehen von Überhang- und Ausgleichsmandaten keinen Rechtsverstoß darstellt. Insbesondere führte eine Überschreitung der Zahl von 69 Angeordneten bei künftigen Wahlen nicht mehr zu einem Verfassungsverstoß. Es ist zwar aus rechtlichen wie praktischen Gründen sinnvoll, eine Höchstgröße des Landtages festzulegen. Allerdings verlangen diese Gründe keine *verfassungsrechtliche* Verankerung einer Sollzahl der Abgeordneten. Es reicht aus, wenn die Orientierungsgröße von 69 Abgeordneten in § 1 I 1 LWahlG vorgegeben wird. Auch bei kommenden Wahlen können Überhang- und die damit verbundenen Ausgleichsmandate zu einer Überschreitung der Zahl von 69 Abgeordneten führen, dies hält sich aber nach der Streichung der Verfassungsvorgabe im Rahmen der von § 1 I 1 LWahlG zugelassenen Abweichungen, die sich aus dem LWahlG ergeben.

---

<sup>1</sup> LVerfG SH 1/10, Urteil vom 30.8.2010 und LVerfG SH 3/09, Urteil vom 30.8.2010.

<sup>2</sup> LVerfG SH 1/10, Urteil vom 30.8.2010, Rn. 131.

## 2. Änderungen des LWahlG

### a) Änderung der §§ 1 I 2, 16 I LWahlG

Es wird eine Verringerung der Wahlkreise von 40 auf 35 vorgeschlagen. Bei einer unkomplizierten Auslegung verlangt die Landesverfassung in Art. 10 II 3 lediglich eine Verbindung von Mehrheits- und Verhältniswahl, ohne damit einem der beiden Wahlsysteme einen ausdrücklichen Vorrang einzuräumen. Weder die Erstnennung der Persönlichkeitswahl noch die Formulierung „Grundsätze der Verhältniswahl“ sind stabile Stütze einer solchen Annahme. Ein Verstoß gegen die Verbindung der beiden Wahlsysteme in Art. 10 II 3 LVerf ist erst dann gegeben, wenn eines der beiden Systeme eine völlig untergeordnete Rolle spielte. Legt man die Zahl von 69 Mandaten aus § 1 I 2 LWahlG zugrunde, so werden im vorliegenden Entwurf 35 Sitze per Mehrheitswahl im Wahlkreis und die restlichen 34 im Wege der Verhältniswahl vergeben. Eine völlige Unterordnung der Persönlichkeitswahl ist darin keinesfalls zu erkennen. Vielmehr werden die beiden Verfahren im Vergleich zur Rechtslage einander zahlenmäßig angeglichen, so dass bei einer Auslegung des Art. 10 II 3 LVerf dahingehend, dass beide Verfahren gleichrangig nebeneinanderstehen dem Verfassungsauftrag besser nachgekommen wird. Liest man aus der LVerf eine stärkere Verpflichtung des einfachen Gesetzgebers auf die Verhältniswahl<sup>3</sup>, so genügt der Vorschlag von 35 Wahlkreisen ebenso einem solchen Verständnis, denn im Vergleich zur jetzigen Rechtslage wird das System der Verhältniswahl gestärkt.

---

<sup>3</sup> So LVerfG SH 1/10, Urteil vom 30.8.2010, Rn. 106.

Eine Reduktion der Wahlkreiszahl ist außerdem ein Mittel, um dem Entstehen von Überhangmandaten entgegenzuwirken<sup>4</sup>. Dass auch das LVerfG Überhangmandate nur bis zu einer gewissen Grenze duldet, klang im Urteil über die Wahlprüfungsbeschwerden mehrfach an<sup>5</sup>. Es schlägt die Reduktion der Wahlkreisanzahl selbst für die Neugestaltung des LWahlG vor<sup>6</sup>. Wenn die Zahl der Wahlkreise wie im vorliegenden Vorschlag in begrenztem Maße reduziert wird, ist der daraus erwachsende Vorteil für die Begrenzung der Zahl der Überhangmandate zu begrüßen. Ob für diesen Effekt die Zahl der Wahlkreise 35 oder weniger betragen sollte, kann angesichts der allgemeinen Vorgabe des Art. 10 II 3 LVerf verfassungsrechtlich nicht beantwortet werden. Vielmehr ist in die Entscheidungsfindung einzubeziehen, wie die Neueinteilung der Wahlkreise praktisch realisierbar ist.

b) Streichung des § 3 V 3 LWahlG

Mit diesem Vorhaben wird die Deckelung der für die Überhangmandate zu verteilenden Ausgleichsmandate beseitigt. Dadurch wird der zweite durch das LVerfG<sup>7</sup> gerügte Verfassungsverstoß (gegen Art. 3 I i.V.m. Art. 10 II 5 LVerf) behoben. Nach diesem Vorschlag werden die entstandenen Überhangmandate vollständig ausgeglichen, so dass der Erfolgswert der Wählerstimmen nicht mehr verzerrt wird. Eine Streichung der Deckelung von Ausgleichsmandaten ist zwingend erforderlich.

---

<sup>4</sup> Klein, in: Maunz/ Dürig, GG-Kommentar, Band IV, Art. 38 Rn. 177; Wild, Die Gleichheit der Wahl, 2003, S. 246, 248; vgl. auch Meyer, Stellungnahme vom 7.6.2010, Landtags-Umdruck SH 17/938, S. 2 f.

<sup>5</sup> LVerfG SH 1/10, Urteil vom 30.8.2010, Rn. 124, 155, 157.

<sup>6</sup> LVerfG SH 1/10, Urteil vom 30.8.2010, Rn. 164.

<sup>7</sup> LVerfG SH 1/10, Urteil vom 30.8.2010, Rn. 145 ff.

### c) Änderung des § 16 III 1 LWahlG

Die Bevölkerungszahl innerhalb der einzelnen Wahlkreise sollte möglichst gleich groß sein. Auf Bundesebene hat das BVerfG eine Soll-Regelung ausgesprochen, nach der eine Abweichung von bis zu 15 % zulässig ist. Wenn die Abweichung 25 % überschreitet, muss ein Neuzuschnitt stattfinden<sup>8</sup>. Auch in den Ländern ist das Ziel zu verfolgen, die Wahlrechtsgleichheit möglichst wirksam durchzusetzen durch möglichst gleiche Bevölkerungszahl der Wahlkreise. Eine Höchstabweichung von 20% beim Zuschnitt der Wahlkreise wird dem besser gerecht als ein weiterer Spielraum.

### 3. Gesamtbewertung

Die vorgeschlagenen Änderungen werden dem Auftrag des LVerfG, die Verfassungsverstöße im Wahlrecht auszuräumen, gerecht. Sowohl der Verstoß gegen die Parlamentsgröße als auch derjenige gegen den von der Verfassung geforderten vollen Ausgleich von Überhangmandaten findet so bei der Wahl nach neuem Recht nicht mehr statt.

Allerdings wird das zugrundeliegende Problem der in großer Zahl entstehenden Überhangmandate nicht grundlegend aufgegriffen; diesbezüglich tiefgehende Änderungen des Landeswahlrechts sind dem Gesetzesentwurf nicht zu entnehmen. Als einziges Mittel wird die Reduktion der Wahlkreise vorgeschlagen. Man könnte darüber hinaus z.B. an die Einführung eines Einstimmenwahlrechts denken<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> BVerfGE 95, 335 (364 f.)

<sup>9</sup> S. auch Meyer, Stellungnahme vom 7.6.2010, Landtags-Umdruck SH 17/938, S. 2.

## Zu II. (SPD):

### 1. Verfassungsänderung

#### a) Änderung des Art. 10 II LVerf

s. o. I. 1. (S. 1)

#### b) Änderung des Art. 13 LVerf

Von einer Aufnahme des neuen Wahltermins in die Verfassung nach der Anordnung einer Neuwahl durch das LVerfG ist abzuraten. Damit entsteht zunächst eine unnötige Selbstbindung des Parlaments den Termin auch tatsächlich einzuhalten, deren Nichtbeachtung einen Verfassungsverstoß bedeutete. Es ist nicht ersichtlich, dass dem Datum der Neuwahl eine so große Bedeutung zukommt, als dass es im Range der Verfassung fixiert werden sollte.

Die Verfassung soll außerdem nicht mit Einzelfallfragen aufgeladen werden. Das einmalig relevante Wahldatum des 13.11.2011 ist eine politische Entscheidung, die der Landtag zu treffen hat. Bei der Wahl des Termins ist lediglich festzuhalten, dass er weit vor dem durch das LVerfG vorgegebenen Fristende am 30.9.2012 liegt. Die Entscheidung darüber obliegt aber allein dem Landtag.

Die Rahmenbedingungen einer Neuwahl sind durch das LVerfG bereits ausreichend durch den zeitlichen Spielraum abgesteckt. Eine Wahl abweichend von der üblichen Dauer einer Legislaturperiode in Art. 13 I 1, 2 LVerf verstößt nicht gegen die Verfassung. Eine vorzeitige Neuwahl ist eine legitime Anordnung, die das LVerfG bei der Entscheidung einer Wahlprüfungsbeschwerde gem. Art. 44 II Nr. LVerf, §§ 49, 50 LVerfGG, §§ 44 ff. LWahlG treffen kann.

Auch unabhängig von einer wie hier angestrebten Verfassungsänderung bedarf die Festlegung eines Termins einer 2/3-Mehrheit im Landtag. Voraussetzung für eine Neuwahl ist nämlich, dass sich das jetzige Parlament zuvor selbst auflöst. Dies deshalb, weil das LVerfG dem Landtag trotz Anordnung einer Neuwahl ausdrücklich die volle Handlungs- und Arbeitsfähigkeit belässt<sup>10</sup>. Der Auflösungsbeschluss ist wegen der verfassungsgerichtlichen Anordnung zwar keiner im Sinne des Art. 13 II LVerf, dennoch sprechen gute Gründe dafür, auch für diesen eine 2/3-Mehrheit zu verlangen.

## 2. Änderungen des LWahlG

### a) Änderung des § 1 I 2 LWahlG

S.o., in diesem Gesetzesentwurf fehlt eine entsprechende Änderung des § 16 I LWahlG.

### b) Streichung des § 3 V 3 LWahlG

s.o.

### c) Änderung des § 5 I Nr. 1 LWahlG

Das Wahlalter ist durch die Verfassung nicht festgelegt. Der Allgemeinheit der Wahl widerspricht die Regelung einer Altersgrenze unstreitig nicht. Auch eine Bindung an das Verfassungsrecht des Bundes – Art. 38 II GG setzt für das aktive Wahlrecht eine Grenze bei 18 Jahren – besteht nicht. Die Regelung des Art. 38 II GG ist in Art. 28 I 2 GG nicht ausdrücklich aufgenommen worden und erlegt den

---

<sup>10</sup> LVerfG SH 1/10, Urteil vom 30.8.2010, Rn. 177.

Ländern folglich nicht auf, das Wahlalter auf gleiche Weise festzusetzen.

Wo man eine Altersgrenze setzen möchte, hängt davon ab, welches Alter man als Garantie für eine gewisse durchschnittliche Mindestreife verstehen kann<sup>11</sup>. Sicherlich bewegt man sich mit dieser Neuregelung aber an der Untergrenze des Zulässigen, die einer besonderen Begründung bedarf. Weshalb eine Senkung des Wahlalters auf Landesebene unbedingt notwendig ist, leuchtet nicht ein.

d) Änderung des § 16 III 1 LWahlG

s.o.

### Zu III. (Grüne/SSW):

#### 1. Verfassungsänderung

Eine Verfassungsänderung ist nicht vorgesehen. Zumindest die Verfassungsvorgabe bezüglich der Parlamentsgröße ist aber sinnvoll, da eine erhebliche Überschreitung der Sollzahl von 69 Abgeordneten auch bei künftigen Wahlen höchst wahrscheinlich ist. Dies stellte einen erneut vom LVerfG zu rügenden Verstoß gegen Art. 10 II 2 LVerf dar. Die anderen in diesem Gesetzesentwurf vorgeschlagen Änderungen vermögen die tatsächliche (durch Überhang- und Ausgleichsmandate verursachte) Vergrößerung des Landtages nicht zu verhindern. Gerade die Streichung einer Begrenzung der Ausgleichsmandate deutet auf eine in Zukunft noch größer ansteigende Mandatszahl hin. Da eine Regelung der Parlamentsgröße nicht zwingend durch die Verfassung getroffen werden

<sup>11</sup> Das Für und Wider eines Wahlrechtes ab 16 Jahren stellen ausführlich dar: *Langheid*, ZRP 1996, S. 131 ff.; *Knödler*, ZParl 1996, S. 553 ff.

muss, ist es ratsam künftigen Verfassungsverstößen durch Änderung des Art. 10 II 2 LVerf entgegenzuwirken.

## 2. Änderungen des LWahlG

### a) Änderung der §§ 1 I 2, 16 I LWahlG

Die Verringerung der Anzahl der Wahlkreise ist grundsätzlich sinnvoll. (s.o.)

Dieser Gesetzesentwurf schafft ein Verhältnis der Mehrheitswahl zur Verhältniswahl von 27 zu 42. Auch hier ist ein eklatantes Missverhältnis des Wahlsystems noch nicht festzustellen. Die Verhältniswahl wird deutlich gestärkt, was auch der Einschätzung des LVerfG<sup>12</sup> über die Verfassungsvorgaben für das Wahlsystem in Schleswig-Holstein gerecht wird.

Auf das Folgeproblem einer so starken Reduktion der Wahlkreise in Verbindung mit der Forderung, die Höchstabweichung von der durchschnittlichen Wahlkreisbevölkerungszahl auf 15 % (§ 16 III 1 LWahlG) zu senken, ist aber hinzuweisen: Ein solcher Zuschnitt der Wahlkreise muss gefunden werden.

### b) Änderung des § 3 III LWahlG

Diese Änderung sieht eine Umstellung des Sitzzuteilungsverfahrens von d'Hondt auf das Höchstzahlverfahren Sainte-Laguë/Schepers vor. Die Landesverfassung SH überlässt es dem einfachen Gesetzgeber, sich für ein bestimmtes Rechenmodell zu entscheiden, sodass die Umstellung nicht zu bemängeln ist. Außerdem bietet das Verfahren nach Sainte-Laguë/Schepers einen Vorteil, weil bereits der Anspruch auf einen halben Sitz bei der Zuteilung berücksichtigt wird. Damit

---

<sup>12</sup> LVerfG SH 1/10, Urteil vom 30.8.2010, Rn. 106.

fördert dieses neutralere Verfahren die Gleichheit der Wahl aus Art. 3 I LVerf.

c) Streichung des § 3 V 3 LWahlG

S.o.

d) Änderung § 16 III 1 LWahlG

S.o.



Prof. Dr. Martin Morlok