

WAHLRECHT.DE
WILKO ZICHT
ALFELDER STR. 62
28207 BREMEN

TELEFON: 0421-2438304
MOBIL: 0179-1417401
TELEFAX: 0421-55900524
E-MAIL: ZICHT@WAHLRECHT.DE

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/3383

Wahlrecht.de • Wilko Zicht • Alfelder Str. 62 • 28207 Bremen

Schleswig-Holsteinischer Landtag

Innen- und Rechtsausschuss

Per E-Mail an:

innenausschuss@landtag.ltsh.de

Bremen, den 8. Januar 2012

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungsrechtlicher Vorschriften

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD Drucksache 17/1660

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kommunalverfassungs- und wahlrechtlicher Vorschriften

Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 17/1663

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanzausgleichsgesetzes, der Gemeindeordnung, der Amtsordnung sowie des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes für Schleswig-Holstein

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/1693

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich danke Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Ich beschränke mich dabei auf die in den Entwürfen vorgesehenen Änderungen des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes.

1. Gemeindeversammlung in Gemeinden zwischen 70 und 100 Einwohnern

Die Entwürfe der SPD und der Landesregierung sehen vor, die Einwohnergrenze, bis zu der keine Gemeindevertretung gewählt wird, von 70 auf 100 anzuheben. Statt in 28 würde dann in 46 Gemeinden die aus allen Bürgern der Gemeinde bestehende Gemeindeversammlung an die

Stelle einer gewählten Körperschaft treten. Der Gesetzentwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN möchte die Grenze bei 70 Einwohnern belassen.

Eine Begründung für die Anhebung wird in den Entwürfen nicht genannt – abgesehen von dem nur wenig ergiebigen Hinweis auf den Umstand, dass damit die Rechtslage von 1955 wiederhergestellt werde. Vermutlich erfolgt die Änderung vor dem Hintergrund von Erfahrungen aus kleinen Gemeinden, in denen sich nicht genügend viele Bewerber für die Wahl zur Gemeindevertretung gefunden haben. § 26 des Gemeinde- und Kreiswahlgesetzes sieht für den Fall, dass die Zahl der zugelassenen Direktkandidaten unterhalb der Zahl der zu wählenden unmittelbaren Vertreter liegt, eine Verschiebung der Wahl auf einen späteren Termin vor.

Sinnvoller als eine bloße Anhebung der (starren) Einwohnergrenze auf 100 erscheint mir vor diesem Hintergrund eine flexiblere Lösung für Gemeinden zwischen 70 und 200 Einwohnern: Bewirbt sich hier keine ausreichende Zahl von Kandidaten, könnte das Gesetz statt einer Verschiebung der Wahl vorsehen, dass in den betroffenen Gemeinden keine Vertretung gewählt wird und an ihre Stelle die Gemeindeversammlung tritt. Dies würde auch jenen Gemeinden zwischen 70 und 100 Einwohnern besser gerecht werden, die aktuell eine funktionierende und anerkannte Gemeindevertretung haben und diese nach den Entwürfen von SPD und Landesregierung verlören.

2. Zahl der Gemeindevertreter in Gemeinden zwischen 2.000 und 3.000 Einwohnern

Der SPD-Entwurf sieht für Gemeinden zwischen 2.000 und 3.000 Einwohnern eine Verkleinerung der Gemeindevertretung von 17 auf 13 Sitze vor. Auch dieser Vorschlag dürfte durch Erfahrungen motiviert sein, wonach zunehmend weniger Bürger bereit sind, für eine Gemeindevertretung zu kandidieren. Betroffen wären von der Änderung 67 Gemeinden (Stand: 31.12.2005). Landesregierung und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN möchten es bei 17 Sitzen belassen.

Wie ein Blick in die anderen Bundesländer zeigt, haben nur die Gemeindevertretungen in Rheinland-Pfalz eine noch höhere Regelgröße in dieser Gemeindeklasse als Schleswig-Holstein. In der nachfolgenden Tabelle sind die in den Flächenländern vorgesehenen Mitgliederzahlen der Gemeindevertretungen in Gemeinden zwischen 2.000 und 3.000 Einwohnern zusammengestellt. In den Bundesländern mit geraden Zahlenangaben ist zusätzlich der jeweilige Bürgermeister Mitglied der Gemeindevertretung.

Bundesland	Regelgröße	durch Hauptsatzung verkleinerbar auf
Baden-Württemberg	12	10
Bayern	14	–
Brandenburg	bis 2.500: 12 über 2.500: 16	bis 2.500: 10 über 2.500: 12 oder 14
Hessen	15	11
Mecklenburg-Vorpommern	13	–
Niedersachsen	12	–
Nordrhein-Westfalen	keine Gemeinden dieser Größe	
Rheinland-Pfalz	bis 2.500: 16 über 2.500: 20	–
Saarland	keine Gemeinden dieser Größe	
Sachsen	14	12
Sachsen-Anhalt	14	–
Thüringen	14	–

Erwägenswert wäre, dem Vorbild einiger Bundesländer zu folgen und den Gemeinden die Möglichkeit einzuräumen, durch Hauptsatzung eine niedrigere Zahl an Gemeindevertretern festzulegen als das Gesetz vorsieht. Auf jeden Fall sollten Konstellationen möglichst vermieden werden, in denen nicht mehr Kandidaten zur Wahl stehen als Vertreter insgesamt zu wählen sind. Denn das geltende Kommunalwahlsystem sieht in diesem Fall für die Wähler keine Möglichkeit vor, die Wahl eines der Kandidaten zu verhindern. Alle Kandidaten wären in diesem Fall gewählt, egal wie viele Stimmen sie oder ihre Partei bzw. Wählergruppe erhält.

3. Angleichung der Zahl der Direkt- und Listenmandate

Alle drei Entwürfe wollen in Gemeinden mit mehr als 15.000 Einwohnern die Zahl der Direktmandate – und damit der Wahlkreise – auf 50 % + 1 (bezogen auf die Gesamtsitzzahl) reduzieren. Dies würde der Gefahr einer Aufblähung der Gemeinde- und Kreisvertretungen durch Überhang- und Ausgleichsmandate wirksam entgegenreten und ist daher unbedingt begrüßenswert. Eine verfassungsrechtliche Pflicht, die Regelgröße möglichst einzuhalten, besteht allerdings fürs Kommunalwahlrecht nicht, wie die Gesetzesbegründung der Landesregierung zutreffend ausführt.

4. Umstellung von d'Hondt auf Sainte-Laguë

Ebenfalls zu begrüßen ist die vorgesehene Umstellung des Sitzzuteilungsverfahrens von d'Hondt auf Sainte-Laguë. Während die gleiche Änderung im Landtagswahlrecht allenfalls zu einer Verschiebung von ein bis zwei Sitzen je Wahl führen wird, dürfte von den über 13.000 Sitzen der Kommunalvertretungen eine deutlich dreistellige Zahl an Sitzen unter Sainte-Laguë anders verteilt werden als dies unter d'Hondt der Fall wäre. Nutznießer werden dabei die kleineren Parteien sein, auf Kosten der größeren. Dies nicht etwa deshalb, weil Sainte-Laguë kleinere Parteien bevorzugte, sondern weil Sainte-Laguë hinsichtlich der Parteiengröße neutral ist und somit die dem d'Hondtschen Verfahren innewohnende systematische Bevorteilung der größeren Parteien vermeidet.

Gravierende Auswirkungen wird die Umstellung auch auf das sogenannte natürliche Quorum haben, das eine Partei oder Wählergruppe nach dem Wegfall der Fünfprozentklausel erreichen muss, um einen Sitz zu erringen. Die Höhe des natürlichen Quorums ergibt sich aus der Zahl der zu vergebenden Sitze, der Zahl der antretenden Parteien und Wählergruppen sowie aus dem verwendeten Sitzzuteilungsverfahren. In der folgenden Tabelle habe ich zusammengestellt, wie hoch das Quorum bei den im Gemeinde- und Kreiswahlgesetz vorgesehenen Vertretungsgrößen jeweils unter d'Hondt und Sainte-Laguë liegt. Angegeben ist jeweils ein Minimal- und ein Maximalwert, da das Quorum einer gewissen Schwankungsbreite unterliegt, die vom konkreten Wahlergebnis abhängt. Eine Partei, die über dem Minimalwert liegt, hat rechnerisch immerhin Chancen auf einen Sitz. Eine Partei, die über dem Maximalwert liegt, hat einen Sitz hingegen hundertprozentig sicher. In der Praxis liegt die Schwelle irgendwo zwischen den beiden Werten. Ich bin in allen Fällen davon ausgegangen, dass zur Wahl sechs Parteien und Wählergruppen antreten. Tatsächlich werden es in den kleineren Gemeinden meist weniger sein, in manchen größeren Städten hingegen noch etwas mehr als sechs. Mit zunehmender Parteienzahl sinkt der Minimalwert etwas ab, der Maximalwert steigt etwas. Im Mittel ändert eine niedrigere oder höhere Parteienzahl aber kaum etwas an der Höhe des natürlichen Quorums. Kommt es zu Überhang- und Ausgleichsmandaten, sinkt das natürliche Quorum entsprechend der steigenden Sitzzahl.

Zu berücksichtigen ist, dass eine Partei oder Wählergruppe nur dann auf dem Stimmzettel auftaucht, wenn sie im jeweiligen Wahlkreis einen Direktkandidaten aufgestellt hat. Splitterparteien ohne flächendeckende Verankerung in der Kommune werden es daher trotzdem schwer haben, das natürliche Quorum zu erreichen.

Einwohner	Regelgröße	Natürliches Quorum (in % der abgegebenen Stimmen)			
		d'Hondt		Sainte-Laguë	
		min	max	min	max
70-200	7	8,3%	12,5%	5,6%	10,0%
201-750	9	7,1%	10,0%	4,5%	7,1%
751-1.250	11	6,3%	8,3%	3,8%	5,6%
1.251-2.000	13	5,6%	7,1%	3,3%	4,5%
2.001-5.000	17	4,5%	5,6%	2,6%	3,3%
5.001-10.000	19	4,2%	5,0%	2,4%	2,9%
10.001-15.000	23	3,6%	4,2%	2,0%	2,4%
15.001-25.000	27	3,1%	3,6%	1,7%	2,0%
25.001-35.000	31	2,8%	3,1%	1,5%	1,7%
35.001-45.000	35	2,5%	2,8%	1,4%	1,5%
> 45.000	39	2,3%	2,5%	1,2%	1,4%
Städte ≤ 150.000	43	2,1%	2,3%	1,1%	1,2%
Städte > 150.000	49	1,9%	2,0%	1,0%	1,1%
Kreise ≤ 200.000	45	2,0%	2,2%	1,1%	1,2%
Kreise > 200.000	49	1,9%	2,0%	1,0%	1,1%

5. Abschaffung der Ausgleichsdeckelung

Die vorliegenden Entwürfe sind sich einig darin, die bisher geltende Deckelung der Zahl der Überhang- und Ausgleichsmandate aufzuheben. In den 64 Gemeinden und Kreisen mit Einmandatswahlkreisen waren bei der Kommunalwahl 2008 nach meiner Rechnung insgesamt 264 Überhang- und Ausgleichsmandate angefallen (die Landesregierung kommt auf 237). Diese zusätzlichen Mandate haben die Gemeindevertretungen und Kreistage nicht nur aufgebläht, sondern sie dürften aufgrund der Deckelung der Ausgleichsmandate in einigen Fällen zu gravierenden Verzerrungen der Sitzverteilung geführt haben, ähnlich wie bei der Landtagswahl 2009. Wo dies sogar bei mehr oder weniger typischen Wahlergebnissen passiert, ist eine Deckelung mit dem Grundsatz der Wahlgleichheit nicht vereinbar, eine Gesetzesänderung daher verfassungsrechtlich geboten.

Die nun vorgesehene komplette Abschaffung der Deckelung birgt allerdings das Risiko, dass bei bestimmten atypischen Wahlergebnissen die Sitzzahl geradezu „explodieren“ kann. Dies gilt insbesondere für Konstellationen, in denen eine Partei trotz eines eher schwachen Stimmenanteils Überhangmandate erhält. Zwei mögliche Beispiele seien genannt:

Beispiel 1: Bei der Wahl zu einem Kreistag mit einer Regelgröße von 49 Sitzen tritt eine Wählergruppe nur in einer der kreisangehörigen Gemeinden zur Wahl an. Diese Gemeinde umfasst zwei Wahlkreise, die die Wählergruppe mit jeweils 30 % der Stimmen knapp gewinnt. Da die Wählergruppe aufgrund des Einstimmensystems nur in diesen beiden Wahlkreisen auf dem Stimmzettel steht und diese Wahlkreis jeweils um 15 % von der Durchschnittsgröße nach unten abweichen, ergibt sich bezogen auf den gesamten Kreis ein Stimmenanteil von 2,0 %. Im Verhältnisausgleich hat die Wählergruppe somit Anspruch auf nur einen Sitz, so dass für sie ein Mehrsitz (Überhangmandat) anfällt. Anspruch auf einen zweiten Sitz hätte sie erst bei einer Kreistagsgröße von ca. 75 Sitzen. Ein ungedeckelter Ausgleich würde also in diesem Beispiel dazu führen, dass der Kreistag aufgrund eines einzigen Überhangmandats um 50 % anschwillt.

Beispiel 2: In einer Gemeinde sind 13 Vertreter zu wählen, davon sieben unmittelbare Vertreter in einem einzigen Wahlkreis. Es gibt in dieser Gemeinde zwei größere Parteien, die zusammen 90 % der Stimmen erhalten, und eine kleinere Wählergruppe, die 10 % der Stimmen erhält. Während die drei Direktkandidaten der Wählergruppe alle ungefähr gleich viele Stimmen erhalten, konzentrieren sich die Stimmen für die beiden großen Parteien fast ausschließlich auf jeweils zwei besonders beliebte Kandidaten. Unter den sieben Kandidaten mit den meisten Stimmen finden sich letztlich neben den vier Top-Kandidaten der beiden großen Parteien alle drei Kandidaten der Wählergruppe, da die übrigen Kandidaten der beiden großen Parteien zu wenig eigene Stimmen erhalten haben. Auf die Wählergruppe, der eigentlich nur ein einziger Sitze zustünde, entfallen somit drei unmittelbare Vertreter, mithin zwei Mehrsitze. Um diese beiden Mehrsitze vollständig auszugleichen, bedürfte es einer Vergrößerung der Gemeindevertretung auf ca. 25 Sitze, d. h. auf fast die doppelte Größe.

Obwohl diese Beispiele konstruiert sind, kann der Gesetzgeber sich nicht ruhigen Gewissens darauf verlassen, dass bei über 1.000 Kommunen nicht eine solche oder ähnliche Konstellation eintritt. Es wäre daher ratsam, die Deckelung nicht gänzlich abzuschaffen. Stattdessen sollte der Deckel so weit angehoben werden, dass er zwar nicht mehr bei „normalen“ Wahlergebnissen erreicht wird, er aber bei atypischen Konstellationen grösste Auswüchse verhindert. Ausreichend wäre vermutlich, die Zahl der Überhang- und Ausgleichsmandate nunmehr auf das Drei-

fache (statt dem Doppelten) der Überhangmandate zu begrenzen. Bei dieser Gelegenheit sollte die Formulierung der Deckelung natürlich so gewählt werden, dass sie auch ohne Kenntnis der einschlägigen Rechtsprechung eindeutig zu interpretieren ist.

Als alternativer Bezugspunkt für die Deckelung bietet sich die Regelgröße der Kommunalvertretung an. Die Zahl der Zusatzmandate könnte auf einen bestimmten Prozentwert der Regelgröße, evtl. gestaffelt nach Gemeindeklassen, begrenzt werden.

6. Absenkung der Toleranzgrenze für Wahlkreisabweichungen

Nach der geltenden Rechtslage „soll“ die Bevölkerungszahl eines Wahlkreises nicht mehr als 25 % von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl der Wahlkreise abweichen. SPD und Landesregierung schlagen vor, diese Soll- in eine Muss-Regelung umzuwandeln und die Abweichungsgrenze auf 20 % zu senken. BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN wollen es hingegen bei der Soll-Regelung belassen, den Richtwert aber dafür auf 15 % senken.

Zunächst ist zu betonen, dass „gleichere“ Wahlkreise nicht per se der Entstehung von Überhangmandaten entgegenwirken. Die diesbezüglichen Ausführungen des Landesverfassungsgerichts im Urteil vom 30. August 2010 halten einer mathematischen Analyse nur eingeschränkt stand. Aber auch unabhängig von der Frage von Überhangmandaten ist die Gleichheit der Wählerstimmen und der Bewerberchancen berührt, wenn die Wahlkreise unterschiedlich groß sind. Dies gilt auf kommunaler Ebene umso mehr, da hier Einzelbewerber deutlich häufiger als bei Landtagswahlen Aussichten auf das Erringen eines Direktmandats haben.

Andererseits mag das Interesse eines größeren Dorfs, die Möglichkeit zu haben, seine(n) eigenen unmittelbaren Vertreter zu wählen, noch höher zu gewichten sein als die vergleichbaren Interessen größerer Körperschaften bei Landtags- und Bundestagswahlen. Vor diesem Hintergrund spricht einiges für den Vorschlag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, der grundsätzlich eine deutlich gleichmäßigere Wahlkreisverteilung verlangt, in begründeten Ausnahmefällen aber auch erlaubt, hiervon abzuweichen. Damit die Ausnahme hier nicht zur Regel wird, könnte für Wahlkreiseinteilungen, die die Soll-Grenze von 15 % reißen, eine Zweidrittelmehrheit im Wahlausschuss vorausgesetzt werden, wie § 15 Absatz 3 GKWG es bereits für Wahlkreise bestimmt, die kein zusammenhängendes Ganzes bilden.

Darüber hinaus bieten die Mehrmandatswahlkreise in Gemeinden zwischen 2.000 und 10.000 Einwohnern die Chance, eine flexiblere Wahlkreiseinteilung unter Wahrung der Wahlgleichheit zu ermöglichen. So könnte etwa vorgesehen werden, dass 1er-, 2er- und 3er- bzw. 2er-, 3er- und 4er-Wahlkreise nebeneinander gebildet werden können (statt nur 2er- bzw. 3er-Wahlkreise), um unterschiedlich große Dörfer dennoch in jeweils eigenen Wahlkreisen unterzubringen.

7. Vorschlagsrecht für Bürgermeisterwahlen

Der Gesetzentwurf der Landesregierung möchte das Wahlvorschlagsrecht bei Bürgermeisterwahlen, das bisher bei den Fraktionen liegt, auf die örtlichen Parteien und Wählergruppen übertragen. Das erscheint sachgerecht, insbesondere unter dem Gesichtspunkt der innerparteilichen Demokratie.

Verfassungsrechtlich bedenklich ist dabei aber die geplante Beschränkung des Vorschlagsrechts auf solche Parteien und Wählergruppen, die in der Gemeindevertretung Sitz und Stimme haben. Es ist nicht einzusehen, warum nicht auch Parteien, die nicht in der Gemeindevertretung vertreten sind, einen Kandidaten als Exponent der Partei auf dem Stimmzettel präsentieren dürfen sollen, sofern sie die dazu notwendige Zahl von Unterstützungsunterschriften (§ 51 Absatz 3 GKWG) beibringen. Es handelt sich hierbei um eine Einschränkung der Mitwirkungsmöglichkeiten bei der politischen Willensbildung (Artikel 21 GG), für die keine Rechtfertigung ersichtlich ist. Das Wahlvorschlagsrecht sollte also allen politischen Parteien und Wählergruppen eingeräumt werden, wobei Unterstützungsunterschriften wie bei Einzelbewerbern vorzulegen sein sollten, falls die Partei oder Wählergruppe nicht in der Gemeindevertretung vertreten ist.

Freundliche Grüße

Wilko Zicht, Wahlrecht.de