Der Begriff der Partei der dänischen Minderheit im Schleswig-Holsteinischen Landeswahlrecht¹

von Universitätsprofessor Dr. Bodo Pieroth, Münster, und Assessor Tobias Aubel, Köln

I. Einführung in die Problematik

Am 27. Februar 2000 wurde in Schleswig-Holstein erstmals ein Landtag unter der Geltung des durch Gesetz vom 27. Oktober 1997 (LWG)² eingeführten Zwei-Stimmen-Wahlsystems³ gewählt. Von dem neuen Wahlrecht hat offenbar besonders der Südschleswigsche Wählerverband (SSW) profitiert. Ihm wurden aufgrund der für seine Landesliste abgegebenen Zweitstimmen drei Sitze zugeteilt⁴, und damit ein Sitz mehr als bei der vorangegangenen Landtagswahl, die noch unter der Geltung des Landeswahlgesetzes vom 7. 10. 1991 (LWG a.F.)5 stattgefunden hatte. Der SSW nahm am Verhältnisausgleich teil, obwohl weder für ihn in einem Wahlkreis ein Abgeordneter gewählt wurde noch seine Landesliste insgesamt 5 % der im Land abgegebenen Stimmen erzielt hatte (vgl. § 3 Abs. 1 Satz 1 LWG). Vielmehr wurde er als Partei der dänischen Minderheit angesehen. Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG sind Parteien der dänischen Minderheit von diesen Erfordernissen ausgenommen. Zwar war schon bei früheren Landtagswahlen das Minderheitenprivileg auf den SSW angewendet worden. Doch konnte der SSW unter dem LWG a.F. bei früheren Landtagswahlen für seine Landesliste nur in den Wahlkreisen Stimmen bekommen, in denen er Wahlkreiskandidaten aufstellte. Denn nach § 1 Abs. 2 LWG a.F. hatte jeder Wähler nur eine Stimme, die sowohl für die Mehrheitswahl in den Wahlkreisen als auch für die Wahl aus den Landeslisten gezählt wurde. Zur Berechnung der Stimmen auf den Landeslisten wurden nach § 3 Abs. 2 Satz 1 LWG a.F. für jede am Verhältnisausgleich teilnehmende Partei die Stimmen zusammengezählt, die ihre Bewerberinnen und Bewerber in den Wahlkreisen erzielt hatten. Traditionsgemäß stellt der SSW nur in den Gebieten des Landesteils Schleswig6 sowie im Wahlkreis Pinneberg-Nord Wahlkreisbewerber auf. Bei der Landtagswahl vom 27. Februar 2000 konnte die Landesliste des SSW über die Zweitstimmen aber auch in den Gebieten Holsteins, in denen sie keine Wahlkreiskandidaten aufgestellt hatte, Stimmen erzielen. Ohne die Zweitstimmen, die für die Landesliste des SSW im Landesteil Holstein abgegeben wurden, hätte der SSW auch bei dieser Wahl nur 2 Sitze zugeteilt bekommen können⁷.

Gegen die Gültigkeit der Wahl zum Schleswig-Holsteinischen Landtag vom 27. Februar 2000 sind mehrere Einsprüche erhoben worden, die die Zuteilung von Sitzen an den SSW für rechtswidrig halten. Hier wird u.a. vorgebracht, der SSW sei wegen seiner nach neuem Wahlrecht bestehenden landesweiten Wählbarkeit und anderer, im folgenden näher zu behandelnder, Umstände nicht mehr als Partei der dänischen Minderheit i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG anzusehen. Jedenfalls sei die Privilegierung durch die Befreiung von der 5 %-Sperrklausel nicht für den Landesteil Holstein zulässig. Der Schleswig-Holsteinische Landtag mußte sich deshalb im Rahmen des Wahlprüfungsverfahrens nach § 43 Abs. 1 LWG8 mit der Frage beschäftigen, ob die Auslegung des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG zutreffend war, wonach der SSW eine Partei der dänischen Minderheit ist und deshalb seine Landesliste landesweit von der 5 %-Klausel ausgenommen werden mußte9. Dies gibt Anlaß, sich näher mit der Vorschrift des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG, insbesondere mit dem Begriff der Partei der dänischen Minderheit, auseinanderzusetzen.

II. Minderheitenprivileg für die gesamte Landesliste

Der Wortlaut des § 3 Abs. 1 LWG¹⁰ macht deutlich, daß das Minderheitenprivileg des Satzes 2 für die gesamte Landesliste der Partei gel-

ten muß. Ist der SSW eine Partei der dänischen Minderheit i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG, dann ist dementsprechend seine gesamte Landesliste von der 5 %-Sperrklausel befreit. Eine partielle Befreiung, z.B. nur für das Gebiet Südschleswig, sieht die Norm nicht vor. Vielmehr ist eine Landesliste schon rein begriffsmäßig landesweit wählbar und dementsprechend landesweit der 5 %-Klausel unterworfen oder nicht. Zudem werden bei der Prüfung, ob eine Partei die 5 %-Klausel überwunden hat, nach Satz 1 alle *im Land* abgegeben Zweitstimmen zusammengezählt. Wollte man den SSW nur für das Gebiet von Südschleswig von den Erfordernissen des Satzes 1 ausnehmen,

- 1 Der Aufsatz ist aus einem Rechtsgutachten hervorgegangen, das der erstgenannte Verfasser im Dezember 2000 dem Schleswig-Holsteinischen Landtag erstattet hat.
- 2 GVOBl. 1997, S. 462 ff.
- 3 Es handelt sich hierbei um ein Mischwahlsystem, das ähnlich wie das Bundeswahlrecht (§§ 4 ff. BWahlG) Elemente der Mehrheitswahl und der Verhältniswahl vereinigt. Jeder Bürger hat zwei Stimmen, eine Erststimme für die Wahl einer Bewerberin oder eines Bewerbers im Wahlkreis, eine Zweitstimme für die Wahl einer Landesliste einer Partei (§ 1 Abs. 2 LWG). Im Wahlkreis ist derjenige Kandidat gewählt, der die meisten Stimmen erhalten hat (§ 2 Satz 1 LWG). Am Verhältnisausgleich für die Wahl der Abgeordneten aus den Landeslisten nimmt jede Partei teil, für die eine Landesliste aufgestellt und zugelassen ist, sofern für sie in mindestens einem Wahlkreis ein(e) Abgeordnete(r) gewählt worden ist oder sie insgesamt 5 % der im Land abgegeben gültigen Zweitstimmen erzielt hat (§ 3 Abs. 1 Satz 1 LWG). Letztlich richtet sich die Sitzverteilung entscheidend nach dem Verhältnis der auf die einzelnen Landeslisten abgegeben Zweitstimmen (im einzelnen § 3 Abs. 3 5 LWG).
- 4 Nach dem Verhältnis der abgegebenen Zweitstimmen erhielt der SSW gemäß § 3 Abs. 3 LWG zunächst zwei Sitze zugeteilt. Aufgrund von Mehrsitzen (Überhangmandaten i.S. von § 6 Abs. 5 BWahlG) und des nach § 3 Abs. 5 Satz 2 LWG erforderlichen Verhältnisausgleichs wurden dem SSW schließlich drei Sitze zugeteilt.
- 5 GVOBl. 1991, S. 442 ff.
- 6 Bezogen auf die angestammte Region "Schleswig" handelt es sich hierbei um das Gebiet Südschleswig. Nordschleswig liegt auf dänischem Staatsgebiet.
 7 Insgesamt hat die Landesliste des SSW 60.286 gültige Zweitstimmen auf sich
- 7 Insgesamt hat die Landesliste des SSW 60.286 gültige Zweitstimmen auf sich vereinigen können, wovon 25.515 auf den Landesteil Holstein entfallen. Bei nur 34.771 Stimmen hätte der SSW zunächst nur einen Sitz und infolge des Mehrsitzausgleichs noch einen zweiten Sitz erhalten (Zahlen nach dem vorläufigen amtl. Endergebnis).
- 8 Im Rahmen des Wahlprüfungsverfahrens hat der Landtag nach § 46 Abs. 1 LWG zu prüfen, ob Unregelmäßigkeiten bei der Wahlhandlung vorgekommen sind, von denen anzunehmen ist, daß sie im Einzelfall auf das Wahlergebnis im Wahlkreis oder auf die Verteilung der Sitze aus den Landeslisten von Einfluß gewesen sind. Zwar ist im Falle solcher Unregelmäßigkeiten gemäß § 46 Abs. 1 LWG grundsätzlich eine Wiederholungswahl anzuordnen. Doch führen festgestellte Wahlfehler nicht im Sinne absoluter Nichtigkeitsgründe zur Ungültigkeit der Wahl, sondern soweit möglich im Sinne des Verbesserungsprinzips zu einer Berichtigung des Wahlergebnisses (OVG Schleswig, Urt. v. 30. 9. 1997- 2 K 9/97, NordÖR 1998, 70, 71 m.w.N). Als Unregelmäßigkeiten i.S.d. § 46 Abs. 1 LWG sind nach der Rechtsprechung des OVG Schleswig formelle und materielle Wahlfehler anzusehen, die die Wahlvorbereitung, Wahlhandlung oder Ermittlung und Feststellung des Wahlergebnisses betreffen. Prüfungsmaßstab ist insoweit in erster Linie das LWG und die LWO, ergänzend auch Bestimmungen der Landesverfassung und des GG (OVG Schleswig a.a.O.). Nach diesen Grundsätzen ist im Wahlprüfungsverfahren vor dem Landtag primär zu klären, ob die Sitzverteilung gemessen am LWG korrekt erfolgt ist.
- 9 Weiterhin haben die Einspruchsführer auch verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Vorschrift des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG geltend gemacht. Der Landtag ist jedoch mangels Verwerfungskompetenz nicht befugt, die Verfassungswidrigkeit des von ihm selbst geschaffenen LWG festzusstellen (vgl. W. Schreiber, Handbuch des Wahlrechts zum deutschen Bundestag, 6. Auflage, 1998, § 49, Rn. 12 m.w.N und zur entsprechenden ständigen Praxis des Wahlprüfungsausschusses des Deutschen Bundestages BT-Drucks. 13/2800 v. 26. 10. 1995 (Anlage 1); BT-Drucks. 13/3035 v. 20. 11. 1995 (Anlage 28). Dies bleibt vielmehr Aufgabe des BVerfG, das sich ggf. in einem Verfahren der konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 GG, zu der es im Rahmen der Wahlprüfungsbeschwerde vor dem OVG nach § 43 Abs. 2 LWG kommen könnte, mit der Verfassungsmäßigkeit des LWG auseinanderzusetzen hätte. Auf die Verfassungsmäßigkeit des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG wird hier dementsprechend nicht eingegangen.
- 10 "An dem Verhältnisausgleich nimmt jede Partei teil, für die eine Landesliste aufgestellt und zugelassen worden ist, sofern für sie in mindestens einem Wahlkreis eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter gewählt worden ist oder sofern sie insgesamt 5 v. H. der im Land abgegeben gültigen Zweitstimmen erzielt hat. Diese Einschränkungen gelten nicht für Parteien der dänischen Minderheit."

Abhandlungen

müßte man die in Südschleswig einerseits und im übrigen Land andererseits abgegeben Stimmen getrennt auszählen. Eine Zählung der Zweitstimmen getrennt nach Landesteilen widerspräche aber dem Gesetzeswortlaut. Die Zuteilung der Sitze an den SSW aufgrund der Landtagswahl vom 27. Februar 2000 ist dementsprechend im Hinblick auf § 3 LWG korrekt erfolgt, wenn es sich bei dem SSW um eine "Partei der dänischen Minderheit" handelt.

III. Entwicklung einer Definition des Begriffs "Partei der dänischen Minderheit" i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG

1. Dänische Minderheit

Zur Klärung des Begriffs "Partei der dänischen Minderheit" ist es notwendig, die Vorfrage zu beantworten, durch welche Eigenschaften sich die dänische Minderheit von der übrigen Bevölkerung unterscheidet, was also die Zugehörigkeit zur dänischen Minderheit i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG ausmacht. Die Auslegung des Oberbegriffs der "nationale Minderheit", der in einigen völkerrechtlichen Abkommen und nationalen gesetzlichen Regelungen, z.B. in § 6 Abs. 6 Satz 2 BWahlG, auftaucht, bereitet Schwierigkeiten. Insoweit existiert keine allgemeinverbindliche völkerrechtliche Definition oder eine nationale Legaldefinition¹¹. Einem Großteil der Literatur dient die von F. Capotorti erarbeitete Definition als Orientierungshilfe. Danach ist eine Minderheit eine der übrigen Bevölkerung eines Staates zahlenmäßig unterlegene Gruppe, die keine herrschende Stellung einnimmt, deren Angehörige – Bürger dieses Staates – in ethnischer, religiöser oder sprachlicher Hinsicht Merkmale aufweisen, die sie von der übrigen Bevölkerung unterscheiden, und die zumindest implizit ein Gefühl der Solidarität bezeigen, das auf die Bewahrung der eigenen Kultur, der eigenen Tradition, der eigenen Religion und der eigenen Sprache gerichtet ist¹². Daran anknüpfend erschließt sich der Begriff "dänische Minderheit" i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG aus der Entstehungsgeschichte der Vorschrift sowie ihrem Zusammenhang mit den Regelungen des Art. 5 der Landessatzung für Schleswig-Holstein (LS)13.und des § 6 Abs. 6 Satz 2 BWahlG.

a) Bekenntnis zum dänischen Volkstum

Die Gegenüberstellung zur Volksgruppe der Friesen in Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LS zeigt, daß sich die nationale Minderheit der Dänen dadurch auszeichnet, daß ihre Angehörigen in einem anderen Staat, nämlich Dänemark, die staatstragende Nation darstellen¹⁴. Allerdings setzt der Minderheitenbegriff des deutschen Rechts, wie er auch § 6 Abs. 6 Satz 2 BWahlG zugrunde liegt, voraus, daß es sich um deutsche Staatsangehörige handelt¹⁵. Im Gegensatz zur Mehrheit der deutschen Volkszugehörigen i. S. v. Art. 116 GG müssen sich Angehörige einer nationalen Minderheit allerdings durch eine fremde, hier also dänische, Volkszugehörigkeit auszeichnen¹⁶. Angehörige der dänischen Minderheit müssen sich also von der übrigen deutschen Bevölkerung unterscheiden, etwa durch Abstammung, Sprache und Kultur¹⁷. Hinzukommen muß in subjektiver Hinsicht ein Bewußtsein und ein Bekenntnis, zur dänischen Minderheit zu gehören¹⁸. Dies kommt auch in Art. 5 Abs. 1 LS sowie in den Bonner Erklärungen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom 29. 3. 1955 zum Ausdruck, wonach das Bekenntnis zum dänischen Volkstum und zur dänischen Kultur frei ist und nicht nachgeprüft werden darf¹⁹.

Aus den genannten Regelungen folgt aber zugleich, daß das Bekenntnis zum dänischen Volkstum das entscheidende Kriterium ist, daß also die Zugehörigkeit zur dänischen Minderheit vorrangig von dem entsprechenden Willen einer Person abhängt und objektive Kriterien allenfalls als Korrektiv eingesetzt werden können²⁰. Aus der Entstehungsgeschichte der Bonner Erklärung kann man ableiten, daß vor allem das Kriterium der Abstammung nicht maßgeblich sein sollte. Nach 1945 hatte es in Südschleswig eine "neudänische" Be-

wegung gegeben, in der sich - wohl auch aus wirtschaftlichen Gründen – Menschen, die keinerlei Bindung zu Dänemark, seiner Kultur und seiner Sprache hatten, zum dänischen Volkstum bekannten. Dadurch erhielten auch politische Vereinigungen der dänischen Minderheit großen Zulauf. In der Diskussion über die Einräumung von Minderheitenprivilegien wurde deshalb Ende der 40er-Jahre zwischen der traditionellen, sich vornehmlich durch dänische Abstammung auszeichnenden, dänischen Minderheit (sog "Altdänen") und den "Neudänen" unterschieden. Diese Differenzierung sollte durch die Kieler Erklärung vom 26. 9. 1949²¹, in der unter II. Ziffer 1 eine mit der oben wiedergegeben Formulierung in der Bonner Erklärung wörtlich übereinstimmende Regelung enthalten war, und durch Art. 5 Abs. 1 LS obsolet werden²². Die dänische Volkszugehörigkeit zeichnet sich also vor allem durch das Bekenntnis zum dänischen Volkstum aus. Im Hinblick auf die Formulierung in der Bonner Erklärung wird man allerdings verlangen können, daß sich dieses Bekenntnis auch nach außen erkennbar zeigt, z.B. durch das Sprechen der dänischen Sprache oder das Pflegen dänischer Traditionen, wie etwa das Feiern dänischer Feste.

b) Ansässigkeit im Landesteil Schleswig

Fraglich ist, ob die Zugehörigkeit zur dänischen Minderheit i.S. v. § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG weiterhin voraussetzt, daß die betreffende Person im Gebiet des Landesteils Südschleswig ansässig ist. Vor allem im völkerrechtlichen Schrifttum wird der Begriff Minderheit nur für solche Bevölkerungsgruppen verwendet, die ihr angestammtes, möglichst geschlossenes Siedlungsgebiet auf dem Territorium eines überwiegend fremdvölkisch besiedelten Staates haben. Eine Minderheit müsse von alters her in einer bestimmten Gegend ansässig sein, dort also ihre Heimat haben und nicht sozusagen in der Fremde leben²³. Ohne daß hier geklärt werden müßte, ob die Ansässigkeit in einem bestimmten Gebiet generell Merkmal des Minderheitenbegriffs ist²⁴, bleibt festzuhalten, daß die dänischen Minderheit in Schleswig-Holstein ihr angestammtes Siedlungsgebiet in Südschleswig hat²⁵. Auf der Basis dieser Tatsache erfolgte auch die Bonner Erklärung vom 29.

- 11 A. Siegert, Minderheitenschutz in der Bundesrepublik Deutschland, 1999, S. 23, (dort findet sich auf S. 86 ff. auch ein Überblick über die einzelnen Regelungen zugunsten nationaler Minderheiten); D. Franke/R. Hofmann, Nationale Minderheiten – ein Thema für das Grundgesetz?, EuGRZ 1992, 401.
- 12 In deutscher Übersetzung: *F. Capotorti*, Die Rechte der Angehörigen von Minderheiten, VN 1980, 113, 118, Fn. 30. In den Einzelheiten ist hier jedoch vieles streitig, dazu A. Siegert, a.a.O. (Fn. 10), S. 24 ff., auf S. 39 ff. auch zur möglichen Fortentwicklung des Minderheitenbegriffs.
- 13 "Nationale Minderheiten und Volksgruppen
 - (1) Das Bekenntnis zu einer nationalen Minderheit ist frei; es entbindet nicht von den allgemeinen staatsbürgerlichen Pflichten.
 - (2) Die kulturelle Eigenständigkeit und die politische Mitwirkung nationaler Minderheiten und Volksgruppen stehen unter dem Schutz des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände. Die nationale dänische Minderheit und die friesische Volksgruppe haben Anspruch auf Schutz und Förderung.", GVOBl.
- 14 D. Franke/R. Hofmann, a.a.O. (Fn. 10), 401 f.
- 15 W. Schreiber, a.a.O. (Fn. 8), § 6, Rn. 23; BVerfG Urt. v. 23. 1. 1957 2 BvF 2/56, BVerfGE 6, 84, 98. Vgl. auch die Erklärung der Bundesrepublik Deutschland bei der Zeichnung des Rahmenübereinkommens des Europarates vom 1. Februar 1995 zum Schutz nationaler Minderheiten, wonach nationale Minderheiten in Deutschland u.a. die "Dänen deutscher Staatsangehörigkeit" sind, BGBl. II 1997, S. 1418. Es entspricht im übrigen der in Europa vorherrschenden Auffassung, daß nationale Minderheiten nur solche Personen zuzurechnen sind, welche die Staatsangehörigkeit des jeweiligen Staates besitzen, D. Franke/R. Hofmann, a.a.O. (Fn. 10), 402. Kritisch dazu A. Siegert, a.a.O. (Fn. 10), S. 44 ff.
- 16 W. Schreiber, a.a.O. (Fn. 8), § 6, Rn. 23; BVerfG (Fn. 14), BVerfGE 6, 84, 98.
- 17 A. Kühn, Die Privilegierung nationaler Minderheiten im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland und Schleswig-Holsteins, 1990, S. 8 ff. m.w.N.; W. Schreiber, a.a.O. (Fn. 8), § 6, Rn. 23.
- 18 A. Kühn, a.a.O. (Fn. 16), S. 8 m.w.N.; W. Schreiber, a.a.O. (Fn. 8), § 6, Rn. 23.
- 19 Bundesanzeiger 1955, Nr. 63 vom. 31. 3. 1955, S. 5. 20 So auch *D. Franke/R. Hofmann*, a.a.O. (Fn. 10), 402; *U. Barschel/V. Gebel*, Landessatzung für Schleswig - Holstein, 1976, Art. 5, Anm. C. 2
- GVOBI. 1949, S. 183, 184. Die Bonner Erklärung vom 29. 3. 1955 ersetzte später die Kieler Erklärung.
- 22 Zum Ganzen A. Kühn, a.a.O. (Fn. 16), S. 29 ff., 60.
- 23 A. Kühn, a.a.O. (Fn. 16), S. 9 f. m.w.N.
- 24 Ablehnend A. Siegert, a.a.O. (Fn. 10), S. 49 ff.

3. 1955, die als Ziel die Förderung des friedlichen Zusammenlebens "der Bevölkerung. beiderseits der deutsch-dänischen Grenze" nannte²6. Offenbar hat die Bundesregierung die Vorstellung gehabt, daß es nur im Grenzgebiet eine dänische Minderheit gibt, deren Rechte durch die Bonner Erklärung gesichert werden sollte. Da die Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG in Reaktion auf die Bonner Erklärung geschaffen worden ist²7, ist auch der Landesgesetzgeber davon ausgegangen, daß als dänischen Minderheit nur eine Bevölkerungsgruppe, die im Grenzgebiet, also im Landesteil Schleswig ansässig ist, angesehen werden kann. Die Ansässigkeit in Südschleswig ist dementsprechend Voraussetzung für die Zugehörigkeit zur dänischen Minderheit i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG.

Folglich läßt sich *dänische Minderheit* i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG definieren als Gruppe deutscher Staatsangehöriger, die sich nach außen erkennbar zum dänischen Volkstum bekennt und die ihr angestammtes Siedlungsgebiet im Landesteil Schleswig hat.

2. Partei der dänischen Minderheit

Was unter dem Begriff *Partei der dänischen Minderheit* zu verstehen ist, ist in Rechtsprechung und Literatur weitgehend ungeklärt. Ein ähnlicher Begriff findet sich in § 6 Abs. 6 Satz 2 BWahlG. Danach finden die 5 %-Klausel und die Grundmandatsklausel des § 6 Abs. 6 Satz 1 BWahlG auf die von *Parteien nationaler Minderheiten* eingereichten Listen keine Anwendung. Anders als zum Begriff der *nationalen Minderheit* selbst finden sich auch zur Definition einer *Partei einer nationalen Minderheit* kaum Ausführungen im wissenschaftlichen Schrifttum. Gelegentlich stößt man auf den Hinweis, daß damit nur die originären Minderheitenparteien erfaßt seien, nicht auch solche Parteien, die sich die Vertretung mehrerer etwa vorhandener Minderheiten zum Ziel setzen²⁸. Es genüge nicht, daß sich die betreffende Partei für die Interessen und Ziele einer Minderheit einsetze, sondern sie müsse vielmehr aus der Minderheit hervorgegangen sein und sie auch vertreten²⁹.

Da die dänische Minderheit neben der sorbischen Minderheit als nationale Minderheit i.S.v. § 6 Abs. 6 Satz 2 BWahlG anerkannt ist³0, können diese Auslegungsansätze auf den Begriff *Partei der dänischen Minderheit* i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG übertragen werden. Weitere Hinweise zur Begriffsbestimmung können Wortlaut und Entstehungsgeschichte des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG sowie den Funktionen einer Partei entnommen werden. Entscheidender Leitgedanke bei der Auslegung muß es sein, Kriterien zu finden, durch die sich eine Partei der dänischen Minderheit strukturell deutlich von anderen Parteien unterscheidet. Denn bei § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG handelt es sich um eine Ausnahmebestimmung. Dementsprechend kann es nicht allein auf das Selbstverständnis einer Partei ankommen. Maßgeblich ist vielmehr das Gesamtbild der Partei, wie es sich bei objektiver Betrachtungsweise aller tatsächlichen und rechtlichen Umstände darstellt. Danach kommen folgende Merkmale in Betracht:

a) Vertretung von Zielen und Interessen der Minderheit

Schon begriffsmäßig muß sich eine Partei der dänischen Minderheit für die Interessen und Ziele der dänischen Minderheit einsetzen. Dies folgt auch aus ihrer Funktion als Partei. Parteien haben eine Mittlerfunktion zwischen Bürgern und Staatsorganen. Sie sollen die politischen Strömungen im Volk bündeln und durch Einflußnahme auf die politische Entwicklung in Parlament und Regierung zur Geltung bringen (vgl. § 1 Abs. 2 PartG)³¹. Eine Partei *der dänischen Minderheit* übt diese Mittlerfunktion nur für einen bestimmten Teil des Staatsvolkes aus, nämlich für diejenigen deutschen Staatsangehörigen, die Teil der dänischen Minderheit sind. Ihre Aufgabe muß es dementsprechend sein, die spezifischen Anliegen der dänischen Minderheit aufzugreifen und über eine politische Einflußnahme im Landtag zur Geltung zu bringen. Dies muß im Parteiprogramm zum Ausdruck kommen.

Allerdings läßt sich aus dem Wortlaut des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG auch ableiten, daß die Vertretung der Ziele und Interessen der dänischen Minderheit nicht ausreicht. Eine Partei *der* dänischen Minderheit ist etwas anderes als eine Partei *für* die dänische Minderheit. Weiterhin muß § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG als Ausnahmevorschrift eng ausgelegt werden. Es bliebe Raum für Manipulationen, wenn eine Partei durch entsprechende Formulierung ihrer politischen Zielsetzung in den Genuß des Minderheitenprivilegs kommen könnte. Die Befreiung von der 5 %-Klausel kann vielmehr von vornherein nur ganz wenigen Parteien zugute kommen. Es müssen daher weitere Kriterien gefunden werden.

b) Historische Verwurzelung in der dänischen Minderheit

Als weiteres Kriterium kommt die historische Verwurzelung der Partei in der dänischen Minderheit in Betracht. Hierfür spricht die Entstehungsgeschichte des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG. § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG wurde durch Gesetz vom 31. 5. 1955 eingeführt. Dies geschah in Reaktion auf die Kopenhagener Erklärung der dänischen Regierung vom 29. 3. 1955, in der eine bevorzugte Behandlung der deutschen Minderheit in Nordschleswig gleichermaßen zugesichert worden war. In der Bonner Erklärung der Bundesregierung vom gleichen Tage war eine wahlrechtliche Privilegierung, wie sie zugunsten nationaler Minderheiten bereits im Bundeswahlrecht vorhanden war, auch für Schleswig-Holstein in Aussicht gestellt worden. Hier wurde ausdrücklich von einer "zugunsten nationaler Minderheiten getroffenen Regelung" im Bundeswahlrecht und von einer Ausnahmebestimmung im Schleswig-Holsteinischen Landeswahlrecht "zu Gunsten der dänischen Minderheit" gesprochen. Diese Formulierungen machen deutlich, daß die wahlrechtliche Ausnahme von der 5 %-Klausel, von der ja nur Parteien profitieren, als Privilegierung der Minderheit selbst angesehen wurde. Die Partei der dänischen Minderheit wurde also mit der Minderheit selbst gleichgesetzt. Bundesregierung und Landesgesetzgeber hatten dementsprechend die Vorstellung, daß eine Partei der dänischen Minderheit nur eine Partei sein kann, die aus der Minderheit heraus gegründet wird und die Minderheit selbst repräsentiert. Es ging darum, durch die Befreiung von der 5 %-Klausel gerade einer politischen Bewegung, die in der dänischen Minderheit entstanden ist, in Schleswig-Holstein eine Mitwirkungsmöglichkeit im Landtag einzuräumen. Eine Partei der dänischen Minderheit i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG muß folglich historisch aus der politischen Bewegung der dänischen Minderheit in Südschleswig hervorgegangen sein. Insbesondere muß sie von Mitgliedern der dänischen Minderheit gegründet worden sein.

Aber auch die historische Verwurzelung in der dänischen Minderheit allein genügt nicht. Der Charakter einer Partei kann sich ändern. Das Minderheitenprivileg bedarf aber auch noch heute besonderer Rechtfertigung. Im Hinblick auf die Entstehungsgeschichte des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG muß eine Partei der dänischen Minderheit nach wie vor Teil einer politischen Bewegung der dänischen Minderheit sein und die dänische Minderheit repräsentieren. Daraus ergeben sich weitere konkrete Folgerungen.

c) Mehrheit der Parteimitglieder und Mitglieder des Vorstandes in ihrer Mehrheit Angehörige der d\u00e4nischen Minderheit

Dem Erfordernis, die Minderheit zu repräsentieren, kann entnommen werden, daß die Mehrheit der Parteimitglieder und Mitglieder

²⁵ Zur Entstehung der dänischen Minderheit im einzelnen A. Kühn, a.a.O. (Fn. 16), S. 13 ff.

²⁶ Bundesanzeiger 1955, Nr. 63 vom. 31. 3. 1955, S. 5. (Hervorhebung nicht im Original)

Vgi. A. Kiihn, a.a.O. (Fn. 16), S. 286; zur Entwicklung im einzelnen S. 221 ff..
 K. – H. Seifert, Bundeswahlgesetz, 3. Auflage, 1976, § 6 BWahlG, Rn. 28; BT-Drucks. 7/342 v. 22. 3. 1973, S. 6.

²⁹ A. Kühn, a.a.O. (Fn. 16), S. 4.

³⁰ W. Schreiber, a.a.O. (Fn. 8), § 6, Rn. 23; Seifert, a.a.O. (Fn. 27), Rn. 28.

³¹ BVerfG, Urt. v. 24. 7. 1979 – 2 BvF 1/78, BVerfGE 52, 63, 82; *K. Stem,* Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Auflage, 1983, § 13 IV 3, S. 459.

Abhandlungen

des Vorstandes in ihrer Mehrheit Angehörige der dänischen Minderheit sein müssen. Nur unter diesen Voraussetzungen kann eine Partei der dänischen Minderheit noch mit der Minderheit selbst gleichgesetzt werden. Hierfür spricht auch der Rechtsgedanke des § 2 Abs. 3 Nr. 1 PartG. Danach sind politische Vereinigungen nicht Parteien, wenn ihre Mitglieder oder die Mitglieder ihres Vorstandes in der Mehrheit Ausländer sind. Grund für die Verneinung der Parteieigenschaft ist, daß eine politische Vereinigung von Ausländern die Funktion einer Partei nicht erfüllen kann. An der politischen Willensbildung des Staates kann nur das Staatsvolk, also das deutsche Volk, mitwirken. Eine politische Vereinigung kann ihre Mittlerfunktion als Partei nur erfüllen, wenn sie politische Interessen des Staatsvolkes bündelt und Teilen des Staatsvolkes die Einflußnahme auf Parlament und Regierung ermöglicht. Das trifft auf politische Vereinigungen, der mehrheitlich Ausländer angehören oder die mehrheitlich von Ausländern geleitet wird, nicht zu³².

Eine Partei der dänischen Minderheit erfüllt nach dem oben Gesagten gerade eine Mittlerfunktion zwischen der dänischen Minderheit und den Staatsorganen. Sie soll gerade Angehörigen der dänischen Minderheit die Mitwirkung an der politischen Willensbildung ermöglichen. Dies kann sie nur, wenn die Mehrheit der Parteimitglieder Angehörige der dänischen Minderheit sind und auch der Parteivorstand mehrheitlich von Angehörigen der dänischen Minderheit gebildet wird. Letztlich muß der Begriff der Partei der dänischen Minderheit auch im Gegensatz zu anderen (Volks-)Parteien gesehen werden. Während für eine "normale" Partei nach § 2 Satz 1 PartG lediglich zu fordern ist, daß es sich um eine Vereinigung von Bürgem handelt, muß eine Partei der dänischen Minderheit eine Vereinigung von Angehörigen der dänischen Minderheit sein. Folglich müssen die Mehrheit der Parteimitglieder und die Mitglieder des Vorstandes in ihrer Mehrheit der dänischen Minderheit angehören.

d) Bekenntnis zum dänischen Volkstum

Da sich die dänische Minderheit nach dem oben Gesagten vor allem über ihr Bekenntnis zum dänischen Volkstum definiert, ist die nach der Entstehungsgeschichte notwendige Gleichsetzung einer Partei der dänischen Minderheit mit der Minderheit als solcher nur gerechtfertigt, wenn sich auch die Partei selbst zum dänischen Volkstum bekennt. Die Partei fungiert als politischer Arm der dänischen Minderheit. Ihre Aufgabe ist es, sich die kulturellen Besonderheiten der dänischen Minderheit zu eigen zu machen und in der politischen Wirklichkeit zur Geltung zu bringen. Folglich muß im Programm und im Erscheinungsbild einer Partei der dänischen Minderheit ein Bekenntnis zum dänischen Volkstum zum Ausdruck kommen. Dies kann vor allem dadurch geschehen, daß die dänische Lösung bestimmter politischer Fragen zum Vorbild genommen wird.

e) Organisatorische Verankerung in der dänischen Minderheit

Darüber hinaus ist auch eine enge organisatorische Anbindung an die dänische Minderheit und ihre kulturellen Einrichtungen zu fordern. Eine politische Vertretung der dänischen Minderheit darf den Bezug zum dänischen Volkstum nicht verlieren. Sie muß das Bekenntnis zum dänischen Volkstum nicht nur propagieren, sondern es auch praktizieren. Nur durch engen Kontakt zu kulturellen Organisationen und Einrichtungen der dänischen Minderheit kann sie ihre Funktion als Minderheitenpartei, die spezifischen politischen Anliegen der dänischen Minderheit auf der staatlichen Ebene zur Geltung zu bringen, erfüllen. Folglich ist insbesondere eine personelle Verflechtung der Partei- und Vorstandsmitglieder mit sonstigen kulturellen Vereinigungen der dänischen Minderheit erforderlich. Dem Rechtsgedanken des § 2 Abs. 3 Nr. 2 PartG³³ kann weiterhin entnommen werden, daß die Partei der dänischen Minderheit ihren Sitz und ihre Geschäftsleitung im Siedlungsgebiet der dänischen Minderheit, also in Südschleswig haben muß.

f) Beschränkung der politischen Tätigkeit auf den Landesteil Schleswig

Fraglich ist, ob die politische Tätigkeit einer Partei der dänischen Minderheit auf das Gebiet von Südschleswig (= Landesteil Schleswig) beschränkt sein muß. Nach der oben entwickelten Definition des Begriffs dänische Minderheit ist diese auf das ihr angestammte Gebiet von Südschleswig beschränkt. Die in der Bonner Erklärung vom 29. 3. 1955 erfolgte Gleichsetzung der Partei der dänischen Minderheit mit der Minderheit selbst legt es nahe, auch das Tätigkeitsgebiet der Partei auf das traditionelle Siedlungsgebiet der dänischen Minderheit zu begrenzen.

Dafür sprechen auch weitere historische Gesichtspunkte: In der politischen Diskussion über die Einführung einer Ausnahme von der 5 %-Klausel für Parteien nationaler Minderheiten im BWahlG von 1953 machte der SSW geltend, daß sein Tätigkeitsbereich sowohl aufgrund der politischen Verhältnisse als auch von Satzungs wegen auf den Landesteil Schleswig beschränkt sei. Er forderte deshalb eine Beschränkung der 5 %-Klausel auf den Landesteil Schleswig³⁴. Nicht zuletzt aufgrund dieses Vorbringens wurde in § 9 Abs. 5 BWahlG i.d.F.v. 1953 eine Ausnahmeregelung von der 5 %-Klausel für Parteien nationaler Minderheiten eingeführt, die dann aufgrund der oben wiedergegebenen Ausführungen in der Bonner Erklärung vom 29. 3. 1955 in § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG i.d.F.v. 1955 übernommen wurde. Bundes- und Landesgesetzgeber verstanden also offensichtlich unter einer Partei einer nationalen bzw. der dänischen Minderheit eine Partei, deren Tätigkeitsbereich sich auf das Siedlungsgebiet der Minderheit beschränkt35. Das OVG Lüneburg rechtfertigte dementsprechend eine bereits im Landeswahlgesetz vom 27. 2. 1950 enthaltene wahlrechtliche Privilegierung zugunsten Parteien nationaler Minderheiten und deren Anwendung auf den SSW gerade damit, daß der SSW auf den Landesteil Schleswig beschränkt sei und im Landesteil Holstein kein politischen Leben entfalten wolle³⁶.

Vor diesem Hintergrund erschließt sich auch die ratio des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG: Da der SSW als Partei der dänischen Minderheit nur im Landesteil Schleswig politisch tätig sein konnte, bedurfte er einer Ausnahme von der 5 %-Klausel, da er sonst keine Chancen gehabt hätte, Abgeordnete ins Parlament zu entsenden. Das von vornherein begrenzte Tätigkeitsgebiet unterscheidet eine Partei der dänischen Minderheit von anderen kleinen Parteien, die ihre politische Tätigkeit im gesamten Land entfalten können³⁷. Folglich ist dem Begriff der Partei der dänischen Minderheit immanent, daß die politische Tätigkeit der Partei auf das Siedlungsgebiet der dänischen Minderheit im Landesteil Schleswig begrenzt ist.

Abschließend ergibt sich daher folgende Definition: Eine Partei der dänischen Minderheit ist eine politische Vereinigung, deren Tätigkeit sich auf das Gebiet von Südschleswig beschränkt und die von Mitgliedern der dänischen Minderheit gebildet wird und die dänische Minderheit repräsentiert, indem sie durch ihr Programm und ihr Auf-

³² Näher zu sog. *Ausländerparteien K. – H. Seifert,* Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, § 29 I, S. 168 ff.

^{33 &}quot;Politische Vereinigungen sind nicht Parteien, wenn...ihr Sitz oder ihre Geschäftsleitung sich außerhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes befindet."

³⁴ *A. Kühn,* a.a.Ö. (Fn. 16), S. 159 und 168.

³⁵ Hiervon ging auch das BVerfG im Urt. v. 5. 4. 1952 – 2 BvH 1/52, BVerfGE 1, 208, 216 aus.

³⁶ OVG Lüneburg, Urt. v. 19. 6. 1950, AöR 76 (1951), 344, 357. Das im Landeswahlgesetz vom 27. 2. 1950 enthaltene Minderheitenprivileg wurde durch Gesetz vom 22. 10. 1951 wieder aufgehoben und erst im Landeswahlgesetz vom 31. 5. 1955 wieder aufgenommen, dazu A. Kühn, a.a.O. (Fn. 16), S. 87 ff.

³⁷ Vgl. BVerfG (Fn. 14), BVerfGE 6, 84, 98. In dieser Entscheidung differenziert das BVerfG zwischen Parteien einer nationalen Minderheit und regional starken kleinen Parteien. Zu Lasten der damals in Bayern immerhin mit einem Anteil von 9, 2 % der Zweitstimmen erfolgreichen BAYERNPARTEI stellte das BVerfG fest, daß der Gesetzgeber zwischen Parteien nationaler Minderheiten und anderen kleinen Parteien differenzieren dürfe, da eine Partei einer nationalen Minderheit Besonderheiten aufweise, die außerhalb des Wahlvorgangs lägen. Eine Besonderheit besteht gerade in der engen Anbindung an die Minderheit und ihr Siedlungsgebiet.

treten ihr Bekenntnis zum dänischen Volkstum zum Ausdruck bringt und organisatorisch in die dänische Minderheit eingebunden ist.

IV. Anwendung auf den SSW

1. Der SSW als traditionelle Partei der dänischen Minderheit

Bei der Schaffung der Privilegierung des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG durch Gesetz vom 31. 5. 1955 erfüllte der SSW die unter a) entwickelten Kriterien ohne weiteres. Der SSW war aus der politischen Bewegung der dänischen Minderheit hervorgegangen³⁸. Er verstand sich als Heimatverband, in dem alle Bevölkerungskreise vertreten sind und der sich für Frieden und Freiheit und für die Schleswigsche Heimat einsetzte. Sein Arbeitsgebiet legte er auf Südschleswig einschließlich Nordfriesland, also das Gebiet nördlich der Eider und des Nord-Ostsee-Kanals fest. Mitglied konnte jeder Schleswiger werden, der das Programm des Verbandes anerkannte und das 18. Lebensjahr vollendet hatte³⁹. Die Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG war förmlich auf den SSW zugeschnitten, zumal sie, ebenso wie die entsprechende Regelung in § 9 Abs. 5 BWahlG i.d.F.v. 1953, auf Anregung des SSW aufgenommen worden war⁴⁰. Teilweise wird der SSW auch als einziger Anwendungsfall einer Partei einer nationalen Minderheit i.S.v. § 6 Abs. 6 Satz 2 BWahlG eingeordnet⁴¹.

2. Mögliche Ansatzpunkte für eine andere Beurteilung

Fraglich ist, ob sich der Charakter des SSW aufgrund der Einführung des Zwei-Stimmen-Wahlrechts und anderer im folgenden näher darzustellender Gründe geändert hat, so daß er nunmehr nicht mehr als Partei der dänischen Minderheit anzusehen ist.

a) Vertretung der Friesen

Gegen die Anwendung des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG auf den SSW könnte man geltend machen, daß der SSW sich auch als Vertretung der national-friesischen Bevölkerung im Landesteil Schleswig versteht⁴². Für eine politische Vertretung der national-friesischen Bevölkerung ist aber keine Befreiung von der 5 %-Klausel vorgesehen. Da bereits im Parteiprogramm von 1948 die Forderung nach Gleichberechtigung der drei Kulturen in Südschleswig, nämlich der dänischen, der deutschen und der friesischen, aufgestellt worden war und der SSW in den ersten Wahlen der Nachkriegszeit auch Zuspruch von der nationalfriesisch gesinnten Bevölkerung erhielt⁴³, war dem Landesgesetzgeber bei der Einführung des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG durch Gesetz vom 31. 5. 1955 bekannt, daß sich der SSW auch als Vertretung der nationalen Friesen in Südschleswig verstand. Dennoch wurde der SSW nach dem zu b) Gesagten als Partei der dänischen Minderheit i.S.d. LWG angesehen. Folglich kann der Einwand, der SSW vertrete auch die national-friesische Bevölkerung, schon aus historischen Gründen nicht die Eigenschaft des SSW als Partei der dänischen Minderheit i.S.v. § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG in Frage stellen. Zudem liegt der Schwerpunkt des SSW auf der Vertretung der dänischen Minderheit. Dies zeigen schon die enge geschichtliche, organisatorische und personelle Verflechtung des SSW mit dem kulturellen Dachverband der dänischen Minderheit, dem "Sydslesvigsk Forening" (SSF)44, und der Bezug auf das dänische bzw. nordische Vorbild im Rahmenprogramm⁴⁵. Die Vertretung der friesischen Bevölkerung in Südschleswig ist dementsprechend nur Nebenziel des SSW. Aus diesem Grund hat auch das OVG Schleswig aus diesem Umstand zu Recht keine durchgreifenden Bedenken gegen den Charakter des SSW als Partei der dänischen Minderheit hergeleitet⁴⁶.

b) Landesweite Wählbarkeit durch Einführung des Zwei-Stimmen-Wahlrechts

Gegen die Anwendung des Minderheitenprivilegs auf den SSW könnte man weiterhin anführen, daß der SSW durch die Einführung des Zwei-Stimmen-Wahlrechts und durch die Einreichung einer landesweiten Landesliste im ganzen Land, also auch im Landesteil Holstein, wählbar wurde und 42 % seiner Zweitstimmen in Holstein, einem Gebiet, in dem keine dänischen Minderheit wohnt, erzielt hat⁴⁷. Dies könnte mit dem unter III. 2. f) begründeten Erfordernis, daß das Tätigkeitsgebiet einer Partei der dänischen Minderheit auf den Landesteil Schleswig beschränkt sein muß, unvereinbar sein⁴⁸.

Schon aus der Systematik des LWG folgt, daß es Parteien der dänischen Minderheit auch nach Einführung der landesweiten Wählbarkeit ihrer Landesliste über die Zweitstimme geben können muß. Andernfalls machte die Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG keinen Sinn mehr. Das LWG sieht die Möglichkeit einer auf den Landesteil Schleswig beschränkten Landesliste nicht vor. Landeslisten gelten vielmehr schon begriffsmäßig in ganz Schleswig-Holstein. Dementsprechend kann dem SSW auch nicht zum Vorwurf gemacht werden, daß er eine Landesliste für das gesamte Territorium Schleswig-Holsteins eingereicht hat. Eine andere Möglichkeit hatte er nach dem LWG nicht. Weitere Argumente können aus dem BWahlG und der Parallelvorschrift des § 6 Abs. 6 Satz 2 BWahlG abgeleitet werden. Auch auf Bundesebene existiert ein Zwei-Stimmen-Wahlsystem nach § 4 BWahlG. Da auch das BWahlG nur Landeslisten, die für das gesamte Gebiet eines Bundeslandes gelten, kennt, kann es den Status einer Partei einer nationalen Minderheit i.S.v. § 6 Abs. 6 Satz 2 BWahlG nicht tangieren, wenn sie eine landesweite Liste einreicht. Auch das BVerfG hat im Urteil vom 23. 1. 1957, in dem es sich mit dem Minderheitenprivileg des Bundeswahlrechts auseinanderzusetzen hatte, die landesweite Wählbarkeit einer Partei einer nationalen Minderheit über die Zweitstimme nicht problematisiert⁴⁹. Da § 6 Abs. 6 Satz 2 BWahlG nach dem zu b) Gesagten gerade auf den SSW Anwendung findet soll, hat diese eigentlich nur im Landesteil Schleswig tätige Partei im Bundeswahlrecht die Möglichkeit, eine landesweite Liste zu führen, ohne ihr Minderheitenprivileg zu verlieren. Nichts anderes kann im Landeswahlrecht gelten.

Zudem ist im Gesetzgebungsverfahren zur Einführung des Zwei-Stimmen-Wahlrechts die Problematik der landesweiten Wählbarkeit des SSW erkannt worden. Die Junge Union hatte im Vorfeld der Wahlrechtsänderung die Auffassung vertreten, der SSW solle nicht mehr von der 5 %-Klausel ausgenommen werden. Im Rahmen der zweiten Lesung des Gesetzesentwurfs im Landtag äußerten sich die Redner der SPD-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN dahingehend, daß eine Beschränkung des SSW auf die Vertretung der Interessen der dänischen Minderheit abzulehnen sei und der Minderheitenstatus des SSW unberührt bleiben sollte⁵⁰. Demgegenüber äußerte der Abgeordnete *Kayenburg* von der CDU-Fraktion Bedenken im Hinblick auf den "Geist der Bonn/Kopenhagener Er-

³⁸ Dazu im einzelnen A. Kühn, a.a.O. (Fn. 16), S. 29 ff.

³⁹ Vgl. die Feststellungen in BVerfGE 1, 208, 214 (Fn. 34).

⁴⁰ Vgl. A. Kühn, a.a.O. (Fn. 16), S. 159 und 168.

⁴¹ K. – H. Seifert, a.a.O. (Fn. 27), Rn. 28; W. Schreiber, a.a.O. (Fn. 8), § 6, Rn. 23.

⁴² SSW – Landesverband, Rahmenprogramm, 1999, S. 3

⁴³ M. Klatt/J. Kühl, SSW – Minderheiten- und Regionalpartei in Schleswig – Holstein, 1999, S. 39.

⁴⁴ Vgl. A. Külm, a.a.O. (Fn. 16), S. 30 ff.; M. Klatt/J. Kühl, a.a.O. (Fn. 42), S. 3 ff.

⁴⁵ SSW – Landesverband, Rahmenprogramm, 1999, S. 21, 27.

⁴⁶ OVG Schleswig (Fn. 7), NordÖR 1998, 70, 74.

⁴⁷ Siehe Fn. 6.

⁴⁸ Es ist allerdings schon zweifelhaft, ob allein durch die Änderung des Wahlrechts der Charakter einer Partei als Minderheitenpartei berührt werden kann. Vieles spricht vielmehr dafür, daß es die betreffende Partei allein in der Hand hat, durch Veränderung ihres Selbstverständnisses und ihres Erscheinungsbildes ihre Identität als Minderheitenpartei zu beeinflussen. Andernfalls könnte der Staat durch Umgestaltung der wahlrechtlichen Rahmenbedingungen in das Selbstbestimmungsrecht der Partei eingreifen, was im Hinblick auf die Rechtsstellung der politischen Parteien nach Art. 21 GG problematisch wäre.

⁴⁹ BVerfG (Fn. 14), BVerfGE 6, 84, 97 f.

⁵⁰ Sitzung des Schleswig – Holsteinischen Landtags vom 27. 8. 1997 über die zweite Lesung des Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung des Wahlgesetzes für den Landtag von Schleswig – Holstein, Sitzungsberichte des Schleswig – Holsteinischen Landtags (14. Wahlperiode), S. 2443, 2445, 2446.

Abhandlungen

klärungen" und bat den SSW darum, vor der nächsten Wahl deutlich und verbindlich zu erklären, daß er sich weder mit erheblichen Maßnahmen noch auf andere Art und Weise außerhalb des ursprünglichen Raumes der dänischen Minderheit auf einer landesweiten Liste bewerben wird. Zugleich stellte er jedoch klar, daß rechtlich nichts dagegen einzuwenden sei, daß der SSW auch in Landesteilen wählbar sei, in denen es keine dänische Minderheit gibt⁵¹. Letztlich bestand damit zwischen allen Fraktionen Einigkeit, daß die Änderung des Wahlrechts nichts am Charakter des SSW als Partei der dänischen Minderheit ändern sollte. Somit folgt neben der systematischen auch aus der genetischen Auslegung des LWG n.F., daß die landesweite Wählbarkeit des SSW über die Zweitstimme seinen Status als Partei der dänischen Minderheit nicht beeinträchtigt.

Allerdings ist auch nach der Änderung des LWG zu beachten, daß der Tätigkeitsbereich einer Partei der dänischen Minderheit auf das Siedlungsgebiet der dänischen Minderheit im Landesteil Schleswig beschränkt ist. Man könnte zwar argumentieren, daß es dem SSW möglich sein müsse, in allen Regionen, in denen er wählbar ist, auch um Stimmen werben zu können, da er sonst von einer landesweiten Liste nichts hätte. Doch ist der oben aus der Entstehungsgeschichte und Systematik abgeleitete Zweck der Ausnahmebestimmung des § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG zu beachten. Eine Partei der dänischen Minderheit soll gerade deshalb von der 5 %-Klausel ausgenommen werden, weil sie nur im Landesteil Schleswig ein aktives politisches Leben betreibt. Daran hat sich durch die Einführung des Zwei-Stimmen-Wahlrechts nichts geändert. Eine neue Definition des Begriffs einer Partei der dänischen Minderheit hat der Gesetzgeber nicht getroffen. Dies wäre aber notwendig gewesen, zumal die Befugnis des SSW, Wahlkampfmaßnahmen außerhalb des Landesteils Schleswig zu betreiben, zwischen den Fraktionen, wie gesagt, umstritten war. Daraus folgt für den SSW, daß er sich jeglicher aktiven politischen Tätigkeit außerhalb dieses Landesteils enthalten muß, will er seinen Status als Minderheitenpartei nicht verlieren⁵². Wahlwerbung, das Anwerben von Mitgliedern und das Aufstellen von Wahlkreiskandidaten im Landesteil Holstein wären mit dem Charakter einer Partei der dänischen Minderheit nicht vereinbar. Sonst würde sich der SSW in eine kleine landesweite Partei verwandeln.

Bislang hat sich der SSW aber an diese Grundsätze gehalten. So wird in § 1 Ziffer 3 der Organisationsbestimmungen des SSW das Tätigkeitsgebiet der Partei auf "Südschleswig einschließlich Helgoland" festgelegt. Diese Vorgabe hat der SSW in der Praxis auch eingehalten. Er hat bei der Landtagswahl 2000 nur in den 14 Wahlkreisen des Landesteils Schleswig sowie in Pinneberg-Nord Wahlkreiskandidaten aufgestellt. Letzteres erfolgte wegen der Friesen auf Helgoland und stellt sich deshalb als Ausnahme dar, die zudem von der Zielsetzung des SSW gedeckt ist. Zwar hat der SSW in seinem Faltblatt "SSW – eine Partei entfaltet sich – jetzt auch in Holstein" auf sein Wählbarkeit in Holstein hingewiesen, doch handelt es sich dabei um eine bloße Information über die kraft Gesetzes bestehende Wählbarkeit in diesem Landesteil. Aktive politische Werbung ist in diesem Faltblatt nicht enthalten. Die weitere Entwicklung bleibt allerdings abzuwarten.

c) Zuspruch bei nicht-dänischen Wählern

Problematisch könnte sein, daß der SSW – nicht nur bei der letzten Landtagswahl⁵³ – offenbar in erheblichem Maße Zuspruch von Wählern bekommen hat, die keinerlei Bezug zur dänischen Minderheit haben. Dadurch könnte die Identität als Minderheitenpartei verloren gehen. Der Charakter einer Partei kann jedoch nicht vorwiegend von ihrer Wählerschaft abhängen. Der SSW kann nur bedingt beeinflussen, wer ihn wählt. Die Frage, ob es sich um eine Partei der dänischen Minderheit handelt, beantwortet sich durch Kriterien, die dem Wahlvorgang voraus liegen und die ihren Grund im Selbstver-

ständnis und Auftreten der Partei selbst haben. Hierfür kann auch die Rechtsprechung des BVerfG angeführt werden, das zur Rechtfertigung des Minderheitenprivilegs im Bundeswahlrecht auf die Bedeutung einer Minderheitenpartei abgestellt hat, die außerhalb des Wahlvorgangs liege⁵⁴. Die Identität des SSW wäre allenfalls gefährdet, wenn sich die nicht-dänischen Wähler aktiv im SSW engagieren würden⁵⁵. Jedenfalls haben die Landtagswahlen 2000 das Gesicht des SSW nicht verändert, da mehr als die Hälfte der Zweitstimmen für den SSW im Landesteil Schleswig abgegeben wurden.

d) Stellungnahme zu allgemeinpolitischen Themen

Es liegt nahe, daß der SSW jedenfalls den Zweitstimmenanteil im Landesteil Holstein aufgrund seines allgemeinpolitischen Erscheinungsbildes erhalten hat. So stößt man im Rahmenprogramm des SSW von 1999 nicht auf spezifische Anliegen der dänischen Minderheit. Vielmehr stellt sich der SSW selbst mehr und mehr als Regionalpartei dar, d.h. als Partei, die sich besonders dem Landesteil Schleswig widmet und allgemein- und regionalpolitische Ziele vertritt (z.B. Wirtschaftsförderung)⁵⁶. Die in früheren Programmen enthaltenen Hinweise auf die historische Grundlage der dänischen Minderheit und auf deren nationale, politische und kulturelle Eigenständigkeit wurden gestrichen⁵⁷. Der SSW will danach nicht nur die dänische Minderheit bzw. die national friesische Bevölkerung vertreten. Die für seinen Charakter als Partei der dänischen Minderheit notwendige enge Verbindung zur dänischen Minderheit und ihren spezifischen Anliegen droht sich zu lockern.

Man kann jedoch von einer Minderheitenpartei nicht verlangen, daß sie sich ausschließlich auf spezifische Anliegen der Minderheit beschränkt. Aufgabe einer Partei der dänischen Minderheit ist es gerade, die dänischen Minderheit an der politischen Willensbildung teilhaben zu lassen. Dies ist nur möglich, wenn die Partei landespolitische Themen, die die gesamte Landesbevölkerung betreffen, aufgreift. So leistet die Partei einen Beitrag zur Integration der dänischen Minderheit in das Staatswesen von Schleswig-Holstein und verwirklicht damit einen Teil ihres Auftrags. Die Stellungnahme zu allgemeinpolitischen Problemen stellt letztlich die effektivere Minderheitenpolitik dar, da so vermieden wird, daß sich die dänischen Minderheit von der übrigen Bevölkerung abkapselt. Spezifische Anliegen der dänischen Minderheit verlieren in dem Maße an Bedeutung, in dem sich die dänische Minderheit zum Staat Schleswig-Holstein bekennt. Daß sich der SSW vor allem zum Anwalt des Landesteils Schleswig macht, trägt schließlich der besonderen Verwurzelung der dänischen Minderheit in diesem Landesteil Rech-

Entscheidend ist, daß die verbleibenden Minderheiteninteressen vom SSW vertreten werden und sich der SSW nach wie vor zum dänischen Volkstum bekennt. So stellte der SSW in der Kurzfassung seines Wahlprogramms zur Landtagswahl 2000 die Forderung auf, daß die finanzielle und kulturelle Gleichstellung zwischen Mehrheit und Minderheiten weiter vorangebracht wird. Weiterhin beruft sich der SSW in seinem Rahmenprogramm an einigen Stellen auf das "nor-

⁵¹ Sitzung des Schleswig – Holsteinischen Landtags vom 27. 8. 1997, a.a.O (Fn. 49), S. 2446.

⁵² Dieses Problem wird offensichtlich auch vom SSW selbst gesehen, vgl. M. Klatt/J. Kühl, a.a.O. (Fn. 42), S. 32: "Welche Konsequenz wird diese "holsteinische Dimension" für das Selbstverständnis und die Identität des SSW haben?"

⁵³ Vgl. die Untersuchungen bei *M. Klatt/J. Kühl*, a.a.O. (Fn. 42), S. 42 ff.

⁵⁴ BVerfG (Fn. 14), BVerfGE 6, 84, 97.

⁵⁵ So auch der Ansatz bei *M. Klatt/J. Kühl,* a.a.O. (Fn. 42), S. 44.

⁵⁶ Vgl. SSW – Landesverband, Rahmenprogramm, 1999, S. 3 u. 10 ff. Vgl auch das Vorwort der Landtagsabgeordneten A. Spoorendonk in: Der SSW im Schleswig – Holsteinischen Landtag, Bilanz der Landtagsarbeit 1996 – 2000: "unabhängige Stimme des Nordens".

⁵⁷ *M. Klatt/J. Kühl,* a.a.O. (Fn. 42), S. 42.

⁵⁸ SSW – Landesverband, Rahmenprogramm, 1999, S. 21 ("solidarische Gesellschaft nach nordischem Vorbild"); S. 27 ("ungeteilte Schule nach nordischem Vorbild").

Stephan Stüber Abhandlungen

dische Vorbild"58. Die besondere Nähe des SSW zu Dänemark zeigte sich auch in den parlamentarischen Debatten über die Einführung des Zwei-Stimmen-Wahlsystems. Hier forderte die Abgeordnete *A. Spoorendonk* die Einführung des dänischen Wahlsystems, das nur eine Stimme vorsieht⁵⁹. Solange solche Bezüge zu dänischen Traditionen in der Politik des SSW zum Ausdruck kommen, ändert die Einbeziehung "normaler" landespolitischer Themen nichts an seiner Eigenschaft als Partei der dänischen Minderheit.

e) Offenheit für Mitglieder, die nicht der dänischen Minderheit angehören

Es bleibt zu überlegen, ob sich etwas anderes daraus ergibt, daß mittlerweile jedermann Mitglied des SSW werden kann. Ein Bekenntnis zur dänischen Minderheit ist nach der Satzung des SSW nicht erforderlich⁶⁰. Indem sich der SSW auf diese Weise für Mitglieder öffnet, die außerhalb der dänischen Minderheit stehen, gefährdet er seinen Minderheitenstatus, da eine Partei der dänischen Minderheit mehrheitlich von Angehörigen der dänischen Minderheit gebildet werden muß (siehe oben III. 2. c)). Zur Zeit wird jedoch der Kurs des SSW noch von der dänischen Minderheit bestimmt⁶¹. Die Partei weist bis heute enge Verbindungen zum kulturellen Dachverband der dänischen Minderheit , dem "Sydslesvigsk Forening" (SSF), auf und ist deshalb fest in der dänischen Minderheit verankert.

Folglich bestehen keine durchgreifenden Bedenken dagegen, den SSW auch heute noch als Partei der dänischen Minderheit anzusehen. Der SSW ist also als Partei der dänischen Minderheit gemäß § 3 Abs. 1 Satz 2 LWG von der 5 %-Klausel befreit.

Ausnahmen, Befreiungen und Entschädigungen im Naturschutzrecht

Auswirkungen der neueren Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 14 GG auf das LNatSchG SH¹

von Dr. Stephan Stüber, Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Kiel

Am 2.3.1999 hat das BVerfG in einem Beschluß zur Verfassungsmäßigkeit des rheinland-pfälzischen Denkmalschutzgesetzes seine Rechtsprechung zu Art. 14 GG noch einmal verdeutlicht und vertieft². Aufgrund dieser Entscheidung sind nach Auffassung des Autors Konsequenzen für die Befreiungsregelung des § 54 Abs. 2 LNatSchG SH zu ziehen, weil ohne Änderungen die landesnaturschutzrechtlichen Verbote der §§ 15a, 17 ff. LNatSchG SH verfassungswidrig seien. Dies führe auch zu Änderungsbedarf im Hinblick auf die Zuständigkeit für Entscheidungen über Befreiungen und Entschädigungen nach § 42 LNatSchG SH.

I. Naturschutzrechtliche Verbote als Eingriff in den Schutzbereich von Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG

Gemäß § 17 Abs. 3 S. 1 LNatSchG SH sind in Naturschutzgebieten alle Handlungen verboten, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebiets oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können. § 18 Abs. 2 LNat-SchG SH bestimmt für Landschaftsschutzgebiete, dass insbesondere die Handlungen nicht erlaubt sind, die dem besonderen, sich aus der Gebietsverordnung ergebenden Schutzzweck zuwiderlaufen. Entsprechendes gilt für Naturdenkmale (§ 19 Abs. 2 LNatSchG SH), geschützte Landschaftsbestandteile (§ 20 Abs. 2 LNatSchG SH) und bestimmte Biotope (§ 15a Abs. 2 LNatSchG SH). Diese Verbotsnormen greifen jedenfalls dann in das Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG ein, wenn ein Eigentümer erstmals - durch Unterschutzstellung eines Gebiets oder durch Eintritt der Voraussetzungen des gesetzlichen Biotopschutzes - ein Grundstück nicht mehr in der Weise nutzen darf, auf welche er vorher einen Anspruch gehabt hat3. Ungeklärt bleibt auch nach der Entscheidung des BVerfG, ob und unter welchen Bedingungen noch nicht verwirklichte Nutzungsmöglichkeiten dem vorgefundenen Eigentumsbestand zuzurechnen sind⁴. Im Naturschutzrecht stellt sich überdies die problematische Fallgruppe der vorübergehend nicht verwirklichten Nutzungsmöglichkeit⁵. Diese Fragen können aber auch hier unbeantwortet bleiben, weil es zumindest vorstellbar ist, dass durch ein Verbot eine zuvor zulässige und wahrgenommene Nutzungsmöglichkeit durch die Schutzgebietsausweisung unzulässig geworden ist.

Das *BVerfG* zeigt in dem genannten Beschluss noch einmal auf, dass mit diesen gesetzlichen Verboten keine Enteignung i.S.d. Art. 14 Abs. 3 GG verbunden sein kann. Mit einer solchen greife der Staat nämlich auf das Eigentum des Einzelnen zu, wobei der Zugriff darauf gerichtet sei, konkrete Rechtspositionen, die durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG geschützt seien, zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben vollständig oder teilweise zu entziehen⁶. Es geht bei der Enteignung also jedenfalls in der Regel um einen Vorgang der Güterbeschaffung, die erforderlich ist, weil das Eigentum ansonsten einem konkreten öffentlichen Vorhaben entgegenstände⁷; die entzogene Vermögensposition muss vom Enteignungsbegünstigten wie von einem Eigentümer genutzt werden können⁸. Dies ist bei abstrakt-generellen Verboten wie denen des Naturschutzrechts nie der Fall. Folglich handelt es sich bei solchen um Inhalts- und Schran-

^{59 3.} Sitzung des Schleswig – Holsteinischen Landtags vom 23. 6. 1996, (Fundstelle in Fn. 49), S. 85 f.; 37. Sitzung des Schleswig – Holsteinischen Landtags vom 27. 8. 1997, a.a.O (Fn. 49), S. 2449.

⁶⁰ Vgl. Organisationsbestimmungen § 3 Ziff. 1: "Mitglied kann sein, wer das 15. Lebensjahr vollendet hat, sich zu den Grundlagen der Parteitätigkeit bekennt und keiner anderen Partei angehört." Als Grundlagen der Parteitätigkeit werden unter § 2 Ziff. 1 die Satzung, das Grundsatzprogramm und die Aktionsprogramme genannt.

programme genannt. 61 *M. Klatt/J. Kühl,* a.a.O. (Fn. 42), S. 44.

¹ Für die Anregung des Themas danke ich meinen ehemaligen Ausbildern beim Landesamt für Natur und Umwelt, den Herren Dr. Tjark S. Kunstreich und Johannes Brodersen. Für anregende Diskussionen gebührt darüber hinaus meinem Kollegen Dr. Martin Nolte herzlicher Dank.

² BVerfG, B. v. 2.3.1999, 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226 ff = NJW 1999, 2877 ff. = JZ 1999, 895 ff. = DVBl. 1999, 1498 ff. = DÖV 1999, 870 ff. = NuR 1999, 572 ff. = Baur 1999, 1158 ff.

³ Schink, VerwArch 86 (1995), 398 (430); Schönfeld, NVwZ 1999, 380 (381).

⁴ Vgl. zu dieser Frage bereits *Gellermann*, NuR 1995, 227 (231).

⁵ Z.B. eine Ackerfläche, die mehrere Jahre nicht genutzt worden ist und, als sie wieder genutzt werden soll, wegen der zwischenzeitlichen natürlichen Prozesse ein Biotop aufweist.

⁶ BVerfG (Fußn. 2), BVerfGE 100, 226 (239 f.) = NJW 1999, 2877 (2877) = JZ 1999, 895 (896) = DVBl. 1999, 1498 (1498) = DÖV 1999, 870 (870) = NuR 1999, 572 (574) = BauR 1999, 1158 (1159); dass., B. v. 16.2.2000, 1 BvR 242/91 u.a., NJW 2000, 2573 (2574) = DVBl. 2000, 1275 (1276); zur Kritik und näheren Abgrenzung Külpmann, JuS 2000, 646 (647 f.); Jarass, NJW 2000, 2841 ff.

⁷ *Rittsieg*, Eigentum als Verfassungsproblem (Darmstadt 1975), S. 411 ff.; *Lümenbürger*, Rechtsfragen der Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen im Föderalismus – aufgezeigt am Beispiel des § 19 Abs. 4 WHG (Kiel 1999), S. 21. Das *BVerfG*, B v. 9.1.1991, 1 BvR 929/89, BVerfGE 83, 201 (211), lehnt zwar ein Abstellen auf die Güterbeschaffung ab, weil es auf den Rechtsentzug ankommen soll, zeigt aber nicht auf, welche anderen Fälle als die der Güterbeschaffung noch unter Enteignung zu fassen sind. Dem *BVerfG* folgend *Papier*, DVBl. 2000, 1398 (1399 m.w.Nachw.).

⁸ Jarass, NJW 2000, 2841 (2844 f.).