

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf ☒ 40204 Düsseldorf
Juristische Fakultät, Lehrstuhl Prof. Morlok

Frau Dörte Schönfelder
Geschäftsführerin des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtags

Telefax: +49 431 988 610 1180
E-Mail: Innenausschuss@landtag.ltsh.de

Lehrstuhl für Öffentliches
Recht, Rechtstheorie und
Rechtssoziologie

Prof. Dr. Martin Morlok

Telefon 0211-81 15351
Telefax 0211-81 11460
ls.morlok@uni-duesseldorf.de

Düsseldorf, 02.02.2016

Stellungnahme zum Themenkomplex wahlrechtlicher Vorschriften für den Innenausschuss des Landtages Schleswig-Holstein

Vorbemerkungen:

Die Gesetzentwürfe zur Änderung verschiedener Vorschriften im Wahlrecht des Landes Schleswig-Holstein wurden mir zur Stellungnahme einmal am Lehrstuhl, zum anderen in meiner Funktion als Direktor des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) zugeleitet. Dies geht zurück auf die Benennung als Sachverständiger durch unterschiedliche Fraktionen. Ich gebe nur eine Stellungnahme ab.

Heinrich-Heine-Universität
Düsseldorf
Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf
Gebäude 24.81
Ebene 01 Raum 51

www.uni-duesseldorf.de

Generelle Einschätzung der Vorschläge der vorgelegten Gesetz- entwürfe:

Die in den Gesetzentwürfen enthaltenen zahlreichen Änderungsvorschläge enthalten nach meiner Auffassung ganz überwiegend keine rechtlich problematischen Punkte. Sie bestehen zu einem wesentlichen Teil aus Änderungen der textlichen Formulierung, ohne sachlich anderes zu regeln. Hierfür bedarf es keiner rechtlichen Begutachtung.

Weiterhin finden sich Änderungen, die rechtspolitisch für wünschenswert gehalten werden – so etwa die Möglichkeit bei Volksabstimmungen auch online sich einzutragen. Sofern die Sicherung der Authentizität sichergestellt ist, bestehen hiergegen keine Bedenken. Schließlich findet sich die Möglichkeit, gegen die Ablehnung einer Partei als einer solchen durch den

Landeswahlausschuss Rechtsschutz zu erhalten. Dies beendet einen im Bund wie den Ländern verfassungswidrigen Zustand und führt den nach Art. 19 Abs. 4 GG gebotenen Rechtsschutz ein. Außerdem ist es ein Gebot der politischen Klugheit, einen Fehler des Landeswahlausschusses bei der Zulassung zur Wahl vor der Wahl korrigierbar zu machen, um nicht hinterher eine Neuwahl zu riskieren. Das Land folgt mit diesem Schritt dem Bund, welcher im Bundeswahlgesetz und auch im Grundgesetz (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4c) eine solche Rechtsschutzmöglichkeit vorgesehen hat. Wenn (vorgängig) der Landeswahlausschuss durch zwei Richter des OVG verstärkt wird, so wird dies auch dem Anliegen gerecht, eine möglichst dem Recht entsprechende Entscheidung dieses Gremiums zu erreichen.

Problematische Punkte:

Die Umrechnung der für die verschiedenen Parteien abgegebenen Stimmen auf Mandate kann nach verschiedenen mathematischen Verfahren vorgenommen werden, die in Grenzen unterschiedliche Ergebnisse erbringen. Da nur ganze Mandate zu vergeben sind, gibt es nicht nur ein einziges Verfahren. Die Auswahl dieser Verfahren steht grundsätzlich im rechtspolitischen Ermessen des Wahlgesetzgebers, hat aber willkürfrei zu erfolgen. Wenn im Kommunalwahlgesetz nach Sainte-Laguë/Schepers als Divisor 0,7 fungieren soll, so bedeutet dies eine Erschwerung für kleinere Gruppierungen, zu einem Mandat zu kommen. Dies gilt umso mehr, wenn der erste Divisor 1 ist. Angesichts dessen, dass sich solche Regelungen faktisch wie eine immanente Sperrklausel auswirken, sind sie unter dem Gesichtspunkt der Wahlrechtsgleichheit zu rechtfertigen und müssen jedenfalls willkürfrei erfolgen. In Streit stehen hier die Wahlrechtsgleichheit auf der einen Seite und die Funktionsfähigkeit des Vertretungsorgans auf der anderen Seite. Für die Entscheidung in diesem Konflikt gibt es in einem gewissen Bereich keine zwingenden Kriterien, so dass das gesetzgeberische Ermessen greifen kann. Der Bereich dieses Ermessens ist nach meiner Einschätzung mit einem Divisor von 0,7 nicht überschritten.

Demgegenüber ist der Vorschlag im Gesetzentwurf der Fraktion der CDU, eine Sperrklausel von 2 % einzuführen deutlich rechtfertigungsbedürftig. Hier müsste auf erhebliche Funktionsstörungen die Vertretungskörperschaft hingewiesen werden können.

Der Vorschlag der Fraktion der Piraten, eine Ersatzstimme einzuführen, verbessert die Wahlrechtsgleichheit der Bürger wie der an der Wahl teilnehmenden Parteien insofern, als ein Abschreckungseffekt durch die Existenz einer Sperrklausel voraussichtlich weitgehend entfielen. Die politische Präferenz der Wähler würde jedenfalls in Gestalt einer zweiten Präferenz durch ein solches Verfahren besser berücksichtigt, als wenn die Stimme von einer Partei, welche die Sperrklausel nicht überwindet, nicht berücksichtigt wird und stattdessen die zur Verfügung stehenden Mandate an die anderen Parteien verteilt werden. Verfassungspolitisch spricht also viel für diesen Vorschlag. Der technische Mehraufwand bei der Stimmenausszählung kann gegenüber diesem Gewinn kaum ins Gewicht fallen. Eine Überlegung sollte allerdings angestellt werden: Nach den bisher vorliegenden Erfahrungen, etwa in Hamburg, steigern wahlrechtliche Innovationen, um den Einfluss der Bürger zu vergrößern, keineswegs die Wahlbeteiligung, sondern wirken eher abschreckend. In Zeiten sinkender Wahlbeteiligung sollte dies bedacht werden.

Die Einführung einer Mehrheitssicherungsklausel nach Art. 2 Nr. 2 b/c des Gesetzentwurfes der Fraktionen von SPD und SSW ist rechtlich unbedenklich, ist sogar geraten, um unabhängig vom Mandatsverteilungsverfahren einer Mehrheit der Wählerstimmen auch eine Mehrheit der Mandate zukommen zu lassen.


Univ.-Prof. Dr. Martin Morlok