

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/5582

Prof. Dr. Joachim Krause

Institut für Sozialwissenschaften
Bereich Politikwissenschaft
Westring 400
24118 Kiel

Mail, Telefon, Fax

Tel.: 0431-880-2171
Fax: 0431-880 2483
e-mail: jkrause@politik.uni-kiel.de

Kiel, den 29.1.2016

Stellungnahme zu

1. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (Drucksache 18/3537)
2. Änderungsantrag der CDU-Fraktion (Drucksache 18/3587)
3. Änderungsantrag der Fraktion der Piraten (Drucksache 18/3588)
4. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (Umdruck 18/5342)
5. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Schleswig-Holstein und des Landesverfassungsgerichtsgesetzes (Drucksache 18/3539)

Die hier vorliegenden Gesetzesentwürfe, Änderungsanträge und Umdrucke lassen angesichts der Kürze der Zeit keine detaillierte Prüfung zu. Besonders der von der Regierungskoalition vorlegte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften enthält ein großes Paket von Veränderungen, die sowohl den Bereich des Landeswahlgesetzes, des Gemeinde und Kreiswahlgesetzes sowie des Volksabstimmungsgesetzes betreffen und die auch eine Veränderung der Landesverfassung notwendig werden lassen. Im Wesentlichen handelt es sich um Anpassungen, die Entwicklungen im Bereich des Bundeswahlrechts und des Wahlrechts anderer Bundesländer betreffen. Von daher sind die meisten Vorschläge auch nicht kontrovers. Einige Elemente des Kommunalwahlrechts haben allerdings zu Diskussionen im Landtag geführt, die sich sowohl auf verwaltungsrechtliche Fragen wie auf das Wahlrecht und das Wahlsystem beziehen. Ich werde auf die verwaltungsrechtlichen Fragen im kommunalen Bereich nicht eingehen, sondern mich lediglich auf einige Fragen beschränken, die das **Wahlrecht** betreffen.

1. Die Verkürzung der Wartefrist für den Erhalt des Wahlrechts halte ich für unschädlich. Sie wird die Zahl der Wahlberechtigten um etwa 1,5% bis 2 % erhöhen, jedoch keinen Einfluss auf die Höhe der Wahlbeteiligung haben.
2. Entsprechend ist die Herabsetzung der Wartefrist für die Wählbarkeit für politische Ämter von sechs auf drei Monate logisch, sie könnte m.E. auch noch kürzer ausfallen.
3. Was die Streichung des § 7.2 des Landesgesetzes betrifft, wonach Personen vom Wahlrecht ausgeschlossen sind, die in allen Angelegenheiten unter Betreuung sind, so mag dieser Schritt im Sinne der UN-Behindertenkonvention geboten sein. Allerdings darf die Gesetzesänderung nicht im

Gegensatz zu zentralen verfassungsrechtlich gebotenen Bestimmungen des Wahlrechts stehen (gleiche, geheime und unmittelbare Wahlen). Insbesondere muss geklärt werden, wie verhindert werden kann, dass es bei Personen, die in Betreuungsverhältnissen leben, zu Manipulationen während der Stimmabgabe kommt. Auch muss gesichert werden, dass der geheime Charakter der Wahl erhalten bleibt. Die Problematik ist zu differenzieren, als dass man hier einfach eine Streichung vornehmen kann. Meines Erachtens wären differenzierte Verfahren notwendig, die erst auf der Basis gründlicher Studien zu erarbeiten sind.

4. Was die Verrechnungsverfahren für Mandate bei Landtagswahlen und Kommunalwahlen betrifft, so hat die CDU-Fraktion in ihrem Vorschlag (Drucksache 18/3587) die Wiedereinführung des Höchstzahlverfahrens nach der Methode d'Hondt verlangt (Teilung der abgegebenen Stimmen durch eine Zahlenreihe beginnend mit 1, 2, 3 etc.). Dies ist nachvollziehbar, soweit das Kommunalwahlrecht betroffen ist. Bei der letzten Kommunalwahl hat sich gezeigt, dass nach dem Wegfall der Sperrklausel große Parteien durch das Höchstzahlverfahren in der Variante Saint-Lague/Schepers benachteiligt werden, weil bei einem erstmaligen Teilungswert von 0,5 (dann kommt 1,5, 2,5 etc.) mehrere kleine Parteien einziehen können und damit eine Verzerrung bei der Sitzverteilung erfolgt. In einem Fall führte das dazu, dass eine Partei, die mehr als 50% der abgegebenen Stimmen erhielt, über keine Mehrheit in der betreffenden Vertretungskörperschaft verfügte. Der von der Regierungskoalition gemachte Vorschlag lässt erkennen, dass das Problem dort auch gesehen wird. Die Frage ist nur, was ist angemessener: eine erstmalige Teilungszahl von 0,7 (wie von der Koalition vorgeschlagen) oder von 1,0 (wie von der CDU-Fraktion präferiert)? Um hier zu einer sachgerechten Lösung zu kommen, bedarf es m.E. erst einer vertieften Analyse **aller** Ergebnisverzerrungen, die anlässlich der letzten Kommunalwahlen infolge des Höchstzahlverfahrens nach Saint-Lague/Schepers eingetreten sind. Die Zuteilung eines „Vorabmandats“ für den Fall, dass eine Partei trotz Erreichung der Mehrheit bei den absoluten Stimmen keine relative Mehrheit in der kommunalen Vertretungskörperschaft hat (Vorschlag der Regierungskoalition) löst m.E. das Problem nicht. Was ist, wenn dieses eine Mandat auch nicht ausreicht? Der Vorschlag der CDU-Fraktion fordert für diesen Fall so viele Ausgleichsmandate, bis die Mehrheit erreicht ist. Das ist anwendbar für den Fall, dass sich das oben erwähnte Extremergebnis wiederholt. Aber was ist in Fällen, wo nicht so klare Verhältnisse herrschen? Was macht man, wenn das Ergebnis des Verhältnisausgleichs deutlich zuungunsten einer oder zweier großen Parteien ausgeht, ohne dass eine von beiden die absolute Mehrheit der abgegebenen Stimmen aufweisen kann?

5. Die von der CDU-Fraktion geforderte Einführung einer Sperrklausel von 2,5% im kommunalen Wahlrecht hat nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008 nur bedingte Verwirklichungschancen. Damals hatte das Bundesverfassungsgericht die bestehende Sperrklausel von 5% im kommunalen Wahlrecht Schleswig-Holsteins für verfassungswidrig erklärt, allerdings nicht ausgeschlossen, dass der Gesetzgeber eingreift, sollte es infolge ihres Wegfalls zu Behinderungen der Funktionsfähigkeit kommunaler Vertretungskörperschaften kommen. Um eine gesetzgeberische Maßnahme im Sinne des Vorschlags der CDU-Fraktion zu rechtfertigen, bedarf es nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts des empirischen Nachweises, dass die derzeitige Praxis des Wahlrechts zu einer Zersplitterung und damit zu einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit kommunaler Vertretungskörperschaften führt. Erst wenn diese vorliegt, kann der Gesetzgeber eingreifen – entweder, indem er eine moderate Sperrklausel einführt oder aber indem

er die Berechnungsmethode d'Hondt einführt, die eine relativ hohe Hürde für kleine Parteien bedeuten würde. Meines Wissens gibt es eine derartige empirische Analyse nicht.

5. Ich halte die in der Drucksache der CDU-Fraktion geforderte Rückkehr zum Höchstzahlverfahren nach der Methode d'Hondt beim Verhältnisausgleich für Landtagswahlen nicht für geboten. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass bei größeren parlamentarischen Gremien die großen Parteien durch d'Hondt bevorteilt und die kleinen benachteiligt werden. Entsprechend hat sich sowohl im Bundestag als auch in den meisten Länderparlamenten heute das Höchstzahlverfahren nach Saint-Lague durchgesetzt, eine Einstellung, die auch in der Rechtsprechung geteilt wird.

6. Der Vorschlag der PIRATEN Fraktion, eine sogenannte Ersatzstimme auf dem Wahlzettel zuzulassen, ist wenig hilfreich. Die Wahl zu einem parlamentarischen Gremium ist eine Wahl zwischen unterschiedlichen Parteien, ohne dass es Möglichkeiten der Korrektur nach dem Abschluss des Wahlvorgangs geben kann. Die 5% Sperrklausel soll der Zersplitterung von Parlamenten in viele Parteien entgegenwirken, damit die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Parlamentes gewährleistet ist. Das funktioniert nur dann, wenn die Wählerinnen und Wähler mit dem Risiko konfrontiert sind, dass ihre Stimme wertlos wird, sollten sie für eine Partei votieren, die nicht die 5%-Klausel erreicht. Außerdem würde die Einführung der „Ersatzstimme“ zu einer Komplizierung des Wahlrechts führen, was zu einer Abnahme der Wahlbeteiligung und zu einer Zunahme der ungültigen Stimmen beitragen kann.