



VERFASSUNGSGERICHTSHOF DES SAARLANDES

URTEIL

Im Namen des Volkes

In dem Wahlprüfungsbeschwerdeverfahren

der J. W.

Beschwerdeführerin,

- Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwalt

Beteiligte:

1.

Landtag des Saarlandes, vertreten durch seinen Präsidenten Hans Ley, Franz-Josef-Röder-Straße 7, 66119 Saarbrücken

- Verfahrensbevollmächtigter:

2.

Regierung des Saarlandes, vertreten durch die Ministerpräsidentin Annegret Kramp-Karrenbauer, Am Ludwigsplatz 14, 66117 Saarbrücken, diese vertreten durch die Ministerin für Inneres und Sport Monika Bachmann,

3.

Partei „Freie Wähler Saarland“, vertreten durch den Landesvorsitzenden Prof. Dr. Bernd Richter, Gaußstraße 39, 66123 Saarbrücken

hat der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes unter Mitwirkung

des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs Prof. Dr. Roland Rixecker
des Vizepräsidenten des Verfassungsgerichtshofs Prof. Dr. Rudolf Wendt
der Verfassungsrichterin Dr. Christine Eckstein-Puhl
der Verfassungsrichterin Kerstin Herrmann
des Verfassungsrichters Justizrat Raimund Hübinger
des Verfassungsrichters Hans-Georg Warken
des Verfassungsrichters Prof. Dr. Stephan Weth
des Verfassungsrichters Henner Wittling

aufgrund der mündlichen Verhandlung am 18. März 2013

für Recht erkannt:

Die Wahlprüfungsbeschwerde wird, soweit mit ihr die Feststellung begehrt wird, Art. 75 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Saarlandes sei unvereinbar mit Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes und Art. 13 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Verbindung mit Art. 3 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, verworfen.

Im Übrigen wird sie zurückgewiesen.

Der Gegenstandswert wird auf 50.000 EUR festgesetzt.

Gründe:

I.

Die Beschwerdeführerin wendet sich mit ihrer Wahlprüfungsbeschwerde gegen die Gültigkeit der Wahlen zum 15. Landtag des Saarlandes, die am 25.3.2012 stattgefunden haben. Die Beschwerdeführerin ist Wahlberechtigte. Ihr Rechtsbehelf wird von 136 weiteren Wahlberechtigten unterstützt.

Bei den Wahlen zum 15. Landtag des Saarlandes haben die Parteien folgende Ergebnisse erzielt: CDU 35,2 %, SPD 30,6 %, Partei „Die Linke“ 16,1 %, Piratenpartei Saarland 7,4 %, Partei Bündnis 90/ Die Grünen 5,0 %, Familienpartei 1,7 %, FDP 1,2 %, NPD 1,2 %, Freie Wähler Saarland 0,9 %, „Die Partei“ 0,5 % und Initiative Direkte Demokratie 0,1 % der gültigen Wählerstimmen.

Die Beschwerdeführerin, die am 23.4.2012 die Wahlen und die Feststellung ihres Ergebnisses gegenüber der Landeswahlleiterin angefochten hat, meint, die 5 %-Sperrklausel des § 38 Abs. 1 des Landtagswahlgesetzes (LWG) sei verfassungswidrig. Die Verteilung der Sitze im Landtag des Saarlandes nach dem Verfahren d`Hondt gemäß § 38 Abs. 2 LWG sei gleichfalls verfassungswidrig und die Wahlen seien auch deshalb ungültig, weil die Partei Freie Wähler Saarland wegen der vorzeitigen, nämlich vor Auflösung des Landtags des Saarlandes vorgenommenen, Listenaufstellung zur Wahl nicht zugelassen werden dürfen. Sie hält es im Übrigen für eine Verletzung der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, dass sie vor einem Zugang zum Verfassungsgerichtshof des Saarlandes das Verfahren der Wahlanfechtung betreiben müsse.

Der Landtag des Saarlandes hat die Wahlanfechtung der Beschwerdeführerin mit Beschluss vom 29.8.2012 zurückgewiesen.

Die Beschwerdeführerin beantragt:

1.
festzustellen, dass Artikel 75 Absatz 1 Satz 1 der Verfassung des Saarlandes mit Artikel 19 Absatz 4 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 13 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Verbindung mit Artikel 3 des Ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten unvereinbar und nichtig ist,
2.
festzustellen, dass § 38 Absatz 1 des Landtagswahlgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. November 2008 (Amtsblatt Seite 1855), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 26. Januar 2012 (Amtsblatt Teil I Seite 94), mit Artikel 12 Absatz 1, Artikel 63 Absatz 1 der Verfassung des Saarlandes unvereinbar und nichtig ist,
3.
festzustellen, dass § 38 Absatz 2 des Landtagswahlgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. November 2008 (Amtsblatt Seite 1855), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 26. Januar 2012 (Amtsblatt Teil I Seite 94), mit Artikel 12 Absatz 1, Artikel 63 Absatz 1 der Verfassung des Saarlandes insoweit unvereinbar und nichtig ist, als die Anwendung des Sitzzuteilungsverfahrens nach D'Hondt vorgeschrieben wird,
4.
die Ungültigkeit der Wahl zum 15. Landtag des Saarlandes am 25. März 2012 festzustellen und eine Wiederholungswahl mit der Maßgabe anzuordnen, dass die Wahlvorschläge der Partei „Freie Wähler“ nicht zur Wiederholungswahl zugelassen werden,
5.
die Erstattung der notwendigen Auslagen der Beschwerdeführerin aus der Landeskasse anzuordnen.

Die Beteiligten zu 1. und zu 2. beantragen,

die Wahlprüfungsbeschwerde zu dem Antrag zu 1) zu verwerfen und im Übrigen zurückzuweisen.

Die Beteiligte zu 1. hält die Wahlprüfungsbeschwerde für weitgehend unzulässig. Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes sei nicht dazu berufen, Vorschriften der Verfassung des Saarlandes über das Wahlprüfungsverfahren einer verfassungsgerichtlichen Kontrolle zu unterziehen. Dem Begehren, die

Verfassungswidrigkeit der Sperrklausel des § 38 Abs. 1 LWG festzustellen, stehe die Rechtskraft früherer Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes entgegen. Soweit sich die Beschwerdeführerin gegen die Anwendung des Verfahrens der Sitzverteilung nach der Methode d'Hondt wende, habe sie keinen sich auf die Mandatsverteilung möglicherweise auswirkenden Wahlfehler schlüssig vorgetragen. Im Übrigen sei § 38 Abs. 1 LWG verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes habe dem Landtag des Saarlandes in seinen Urteilen vom 29.9.2011 (Lv 4/11) und vom 22.3.2012 (Lv 3/12) auferlegt, die fortdauernde Rechtfertigung einer wahlrechtlichen Sperrklausel zu evaluieren. Dem Landtag des Saarlandes sei es indessen aufgrund der vorzeitigen Beendigung der 14. Wahlperiode bislang nicht möglich gewesen, dem nachzukommen. Das Verfahren der Sitzverteilung im Parlament nach der Methode d'Hondt sei nicht zu beanstanden. Alle alternativ zur Verfügung stehenden Verfahren wiesen Vor- und Nachteile auf und könnten ein jedes für sich nicht als „prinzipiell richtiger“ oder zur Wahrung des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl „allein systemgerecht“ erscheinen. Die Aufstellung der Wahlvorschläge der Partei Freie Wähler Saarland unmittelbar vor der Auflösung des Landtags widerspreche den Vorschriften des LWG nicht.

Die Beteiligte zu 2. weist darauf hin, die Sperrklausel des § 38 Abs. 1 LWG sei verfassungsrechtlich zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments gerechtfertigt. Der Gesetzgeber sei allerdings verpflichtet zu prüfen, ob und welche legitimen Ziele er mit der Regelung einer Sperrklausel verfolgen wolle und ob eine solche Sperrklausel geeignet, erforderlich und angemessen sei, um diese Ziele zu erreichen. Dazu sei der Landtag des Saarlandes, der mit dieser Prüfung begonnen habe, im Verlauf der vorzeitig beendeten 14. Wahlperiode nicht mehr gekommen. Daher sei bei Durchführung der Wahlen zum 15. Landtag des Saarlandes nicht gegen wesentliche Wahlvorschriften verstoßen worden.

Das in § 38 Abs. 2 LWG vorgesehene Höchstzahlverfahren nach d'Hondt für die Sitzverteilung im Landtag des Saarlandes sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Auch die von der Beschwerdeführerin als Methode der „erfolgswertoptimalen Mandatszuteilung“ angeführte Standardrundung nach St. Laguë/Schepers sei gleichfalls nicht geeignet, eine absolute Gleichheit des

Erfolgswerts von Stimmen zu gewährleisten, weil Abweichungen bei der Zuteilung des letzten Sitzes von den bei einer jeden Wahl konkret erzielten Zahlen gültiger Stimmen abhängig und mathematisch ohnehin unvermeidbar seien.

Die Beteiligte zu 3. hat sich nicht geäußert.

II.

A.

Die Wahlprüfungsbeschwerde ist unzulässig, soweit mit ihr die Feststellung der Unvereinbarkeit des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Saarlandes (SVerf) mit Vorschriften des Grundgesetzes (GG) und der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) begehrt wird.

Zwar steht dem Verfassungsgerichtshof des Saarlandes im Rahmen eines Wahlprüfungsbeschwerdeverfahrens die Befugnis zu, Vorschriften des Landeswahlrechts auf ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung des Saarlandes zu prüfen. Diese Befugnis zur inzidenten Normenkontrolle ist aber begrenzt auf Vorschriften, von deren Beachtung oder Nichtbeachtung die Gültigkeit der Wahlen zum Landtag des Saarlandes abhängen kann. Denn Sinn und Zweck der verfassungsgerichtlichen Wahlprüfung ist die Kontrolle der ordnungsgemäßen Zusammensetzung des Parlaments. Von der Gültigkeit des Art. 75 Abs. 1 Satz 1 SVerf kann die Gültigkeit der Wahlen nicht abhängen. Davon abgesehen, stünde es dem Verfassungsgerichtshof nicht zu, die Gültigkeit von Art. 75 Abs. 1 Satz 1 SVerf zu prüfen.

B.

Im Übrigen ist die Wahlprüfungsbeschwerde unbegründet.

1.

Die Wahlen zum 15. Landtag des Saarlandes sind nicht deshalb ungültig, weil nach § 38 Abs. 1 LWG bei der Verteilung der Sitze nur solche Wahlvorschläge

berücksichtigt worden sind, die mindestens 5 vom Hundert der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben.

a.

Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes hat in seinen Entscheidungen vom 22.3.2012 – Lv 3/12 – und vom 29.9.2011 – Lv 4/11 – die Sperrklausel des § 38 Abs. 1 LWG für derzeit nicht verfassungswidrig erklärt und dem Gesetzgeber zugebilligt, ihre Rechtfertigung zu prüfen. Dazu ist der 14. Landtag des Saarlandes aufgrund seiner vorzeitigen Auflösung nicht mehr gekommen. Schon diese Verfassungsrechtsprechung verbietet es, die im Vertrauen auf die Geltung der Sperrklausel durchgeführten Wahlen für ungültig zu erklären und den Bestand des auf dieser Grundlage gewählten Parlaments zu beseitigen.

b.

Ungeachtet dessen gilt – für die Wahlen zum 15. Landtag des Saarlandes – weiterhin, dass die Sperrklausel des § 38 Abs.1 LWG – jedenfalls derzeit – verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist.

aa.

Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes ist in seinem Urteil vom 29.9.2011 – Lv 4/11 – davon ausgegangen, dass wahlrechtliche Sperrklauseln das Grundrecht der Gleichheit der Wahl (Art. 63 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1 SVerf) und das Gebot der Gleichbehandlung politischer Parteien (Art. 63 Abs. 1 SVerf i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG) berühren. Zu deren Schutzbereich zählt – in den Grenzen, die das Wahlsystem und die von den Bedingungen des Funktionierens von Volksvertretungen abhängige Größe der zu wählenden Organe ziehen – grundsätzlich die Garantie des gleichen Erfolgswerts einer jeden Stimme. Insoweit erhält die Wahlrechtsgleichheit eine nähere Konkretisierung durch die Festlegung auf die Grundsätze eines Verhältniswahlrechts (Art. 66 Abs. 1 SVerf). Das bedeutet, dass das Gebot gleicher rechtlicher Erfolgchancen einer jeden Stimme (BVerfGE 95, 335, 353, 369; 121, 266, 295; 124, 1, 18) nur dann beachtet ist, wenn jede gültige abgegebene Stimme bei dem die Sitzverteilung bestimmenden Rechenverfahren mit gleichem Gewicht gewertet wird, ihr mithin ein anteilmäßig gleicher Erfolg zukommt (BVerfG NVwZ 2012, 1101 – Rz. 61).

Allerdings ist der Gesetzgeber – anders als die Beschwerdeführerin meint – ungeachtet eines fehlenden Regelungs- oder Schrankenvorbehalts in den das Wahlrecht gewährleistenden Vorschriften der Verfassung des Saarlandes (Art. 63, 64 SVerf) notwendigerweise gehalten, die Ordnung der Wahlen unter Beachtung der immanenten Schranken, die ihm die Verfassung des Saarlandes setzt, näher zu regeln. Ihm steht dabei ein weiter Gestaltungsspielraum zu. In dessen Rahmen muss er sich sowohl von den verfassungsrechtlich verbürgten Grundsätzen allgemeiner, freier, gleicher und geheimer Wahlen in einem demokratischen Staat als auch von den Zielen einer jeden Wahl leiten lassen, der Sicherung der demokratischen Legitimation der Abgeordneten, der Sicherung des Charakters von Wahlen als eines Integrationsvorganges bei der politischen Willensbildung des Volkes und der Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung bei Wahrnehmung ihrer zentralen Aufgaben der Gesetzgebung und der Bildung einer stabilen Regierung. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe trifft ihn kein absolutes Differenzierungsverbot. Schränkt er das aus dem Grundrecht der Gleichheit der Wahl folgende Gebot der grundsätzlichen Erfolgswertgleichheit einer jeden Stimme ein, so bedarf er dafür allerdings eines besonderen, verfassungsrechtlich legitimierten und dem Grundrecht die Waage haltenden Grundes.

bb.

Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes hat in seinem Urteil vom 22.3.2012 – Lv 3/12 – darauf hingewiesen, dass in erster Linie der Gesetzgeber dazu berufen ist zu entscheiden, ob und welche legitimen Zwecke er mit der Regelung einer wahlrechtlichen Sperrklausel verfolgen will und ob eine solche wahlrechtliche Sperrklausel geeignet, erforderlich und angemessen ist, um diese Ziele zu erreichen. Er hält daran fest.

Es ist die Aufgabe des Parlaments, über die Fortgeltung des § 38 Abs. 1 LWG unter Analyse und Bewertung der für und gegen ihre Rechtfertigung sprechenden Gründe (vgl. die Ausführungen der Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes vom 29.9.2011 – Lv 4/11 – unter B VIII 3 und vor allem vom 22.3.2012 – Lv 3/12 – unter B II 2) zu befinden. Erst nach einer abschließenden – rechtzeitigen – Meinungsbildung des Landtags des Saarlandes im Verlauf der 15. Wahlperiode –

oder bei ihrem Unterlassen – sieht sich der Verfassungsgerichtshof zur verfassungsrechtlichen Kontrolle berufen.

Dass sich dies aus der Verfassung des Saarlandes ergibt und nicht, wie die Beschwerdeführerin meint, eine geradezu willkürliche Versagung des Verfassungsrechtsschutzes darstellt, ergibt sich aus folgender Betrachtung: Sperrklauseln im Wahlrecht greifen zweifelsfrei in die Erfolgswertgleichheit der Stimmen ein. Sie bedürfen also einer Rechtfertigung durch ein verfassungsrechtlich gleichrangig geschütztes Rechtsgut. Rechtsprechung und Rechtslehre sehen als ein solches Rechtsgut – vor allem – die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments und der Wahl einer stabilen Regierung an. Die Einschätzung, ob eine hinreichend konkrete Gefahr für dieses Rechtsgut vorliegt, verlangt eine Prognose der für die Gefahrenabwehr zuständigen staatlichen Stellen. Das ist – für das Wahlrecht – das Parlament, das als gewählte Vertretung des Souveräns primär für den Schutz der Verfassung zuständig ist.

Die Volksvertretung ist – anders als die Beschwerdeführerin es offenbar meint – keine von vornherein des Verfassungsbruchs verdächtige Institution. Wenn Artikel 61 Abs. 2 SVerf formuliert, dass die Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung an Gesetz und Recht gebunden sind, so kommt damit – auch – zum Ausdruck, dass die Prüfung legislativen Verhaltens auf seine Verfassungsmäßigkeit zunächst der vom Souverän gewählten Vertretung selbst anvertraut ist, die, anders als Exekutive und Judikative, unmittelbar demokratisch legitimiert ist.

Das gilt in besonderem Maße, wenn es um die Einschätzung von gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen und daraus zu ziehenden Schlüssen auf Gefahren, ihre Nähe, ihr Gewicht und geeignete Maßnahmen ihrer Abwehr geht. Gerade insoweit darf sich ein Landesverfassungsgericht nicht von vornherein an die Stelle des Parlaments setzen, sondern hat erst, wenn das Parlament entschieden – oder nicht innerhalb der ihm zuzubilligenden Frist entschieden – hat, seine Aufgabe der Verfassungskontrolle auszuüben. Eine Entscheidung ist dann darauf hin zu kontrollieren, ob sie bei der Voraussage hinreichend konkreter Gefahren von einer sorgfältig ermittelten zulänglichen Tatsachengrundlage ausgegangen ist, den richtigen verfassungsrechtlichen Bewertungsmaßstab gesehen und berücksichtigt

hat, vor allem die in Konflikt stehenden verfassungsrechtlichen Güter richtig abgewogen und sachfremde Erwägungen vermieden hat. Nichts anderes hat der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes in seiner Entscheidung vom 29.9.2011 – Lv 4/11 – zum Ausdruck gebracht. Dem Landtag des Saarlandes obliegt es folglich, die Rechtfertigung der Sperrklausel des § 38 Abs. 1 LWG – rechtzeitig vor den nächsten Wahlen zum Landtag des Saarlandes – zu prüfen und darüber zu befinden.

cc.

Darüber hinaus hat die auch von den nationalen Verfassungsgerichten bei der Auslegung der von ihnen zugrunde zu legenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe zu beachtende Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Anwendung des in Art. 3 ZP-EMRK gewährleisteten Rechts auf freie Wahlen, befunden, dass wahlrechtliche Regelungen im Lichte der jeweiligen historischen und politischen Gegebenheiten eines Landes zu betrachten seien. Zielen sie darauf, „ausreichend repräsentative Meinungen“ zu fördern und eine „übermäßige Parteienzersplitterung im Parlament zu vermeiden“, ohne das Recht auf freie Äußerung der Meinung des Volkes bei der Wahl der gesetzgebenden Körperschaften zu beschränken, seien sie nicht zu beanstanden. Vor diesem Hintergrund hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte wahlrechtliche Sperrklauseln unterschiedlicher Höhe – beispielsweise eine sechsprozentige Sperrklausel im Wahlrecht der Autonomen Gemeinschaft der Kanarischen Inseln (EGMR - Urt.v. 7.6.2001 – 56618/00 „Federación Nacionalista Canaria ./.. Spanien) oder eine zehnprozentige Sperrklausel im Wahlrecht der Türkischen Republik (EGMR Urt.v. 8.7.2008 – 10226/03 Y. und S. ./.. Türkei) – gebilligt.

Auch dies, nämlich die geschichtlichen und gesellschaftlichen Erfahrungen und politischen Traditionen eines Landes in ihrer Bedeutung für ein Art. 3 ZP-EMRK beachtendes Wahlsystem zu würdigen und abzuwägen, ist in erster Linie Aufgabe des demokratisch legitimierten Parlaments.

dd.

Die Beschwerdeführerin meint, der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes habe mit seiner Rechtsprechung nicht nur das Gebot der Erfolgswertgleichheit aller Wählerstimmen, das strikt zu beachten sei und für dessen Einschränkung es keine

belegbare verfassungsrechtliche Rechtfertigung gebe, verletzt, sondern sich auch in Widerspruch zur ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gesetzt. Das ist nicht der Fall.

Es gibt weder eine ständige noch überhaupt eine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit von Sperrklauseln im Wahlrecht eines Bundeslandes. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Kommunalwahlrecht und jene zum Wahlrecht zum Europäischen Parlament ist auf die Wahlen zu Landesparlamenten genauso wenig übertragbar wie auf die Wahlen zum Deutschen Bundestag.

Die Rechtsprechung der Landesverfassungsgerichte hat wahlrechtliche Sperrklauseln für Wahlen zu Landesparlamenten in Höhe von 5 % in der Vergangenheit gebilligt (vgl. u.a. BayVerfGH Urt. v. 4.10.2012 – Vf. 14 VII – 11 u.a. – juris; StGH Niedersachsen B.v. 15.4.2010 – NdsVBl. 2011, 77; StGH Bremen Urt.v. 5.11.2004 - NordÖR 2005; VerfGH Berlin - B.v. 17.3.1997 - LVerfGE 6, 28; zu Sperrklauseln und ihrer Rechtfertigung im Allgemeinen vgl. zuletzt Wendt, Sperrklauseln im Wahlrecht, Festschrift für Meinhard Schröder, 2012, 431 m.w.N.; Morlok/Kühr, Wahlrechtliche Sperrklauseln und die Aufgaben einer Volksvertretung, JuS 2012, 385).

Die von der Beschwerdeführerin angeführte Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 15.1.2013 – HVerfG 2/11 – betrifft eine Sperrklausel für die Wahlen zu der Hamburgischen Bezirksversammlung. Sie wird von dem Argument getragen, die der Funktionsfähigkeit einer (bestimmten kommunalen) Volksvertretung dienende Sperrklausel sei nicht erforderlich, wenn das – in diesem Fall Hamburgische – Verfassungsrecht Mechanismen zur Verfügung stelle, die die Auswirkungen einer Zersplitterung des Parlaments mildern könnten wie die Steuerung der Arbeit der es repräsentierenden Körperschaft durch „Globalrichtlinien und Fachanweisungen“ sowie verordnete Veränderungen seiner Zuständigkeit. Es liegt auf der Hand, dass dies auf den Status des Beteiligten zu 1. nicht einmal im Ansatz zu übertragen ist.

ee.

Unzutreffend ist, wenn die Beschwerdeführerin, meint, die Verfassungswirklichkeit der letzten Jahrzehnte beweise – vor jeder Entscheidung des Beteiligten zu 1. – in hinreichendem Maße, dass es von vornherein an jeglichen empirischen Grundlagen für die Annahme einer hinreichend konkreten Gefahr für stabile Mehrheitsverhältnisse bei Verzicht auf eine Sperrklausel fehle. Erlaubt die Verfassung die Gefahrenabwehr, so verzichtet sie zu deren Rechtfertigung auf die Notwendigkeit eines bereits eingetretenen Schadens.

Davon abgesehen würde es einer Wahlanfechtung und einer Wahlprüfungsbeschwerde von vornherein stets die Aussicht auf Erfolg nehmen, wäre eine Sperrklausel ohnehin für die Zusammensetzung des Parlaments nicht in nennenswertem Maße relevant. Gerade das aber ist die Argumentation der Beschwerdeführerin: Die Beseitigung der Sperrklausel soll nicht dazu führen, dass kleinere politische Gruppierungen, die unter ihrer Geltung eine sehr begrenzte Zahl von Wählerinnen und Wählern für sich gewonnen haben, mit diesen Ergebnissen im Parlament vertreten sind; sie soll es erlauben, die Wählerinnen und Wähler dazu zu bewegen, in größerem Maße kleineren politischen Gruppierungen ihre Stimmen zu geben. Das zeigt, dass die Rechtfertigung von Sperrklauseln im Wahlrecht nicht auf der Grundlage einer Betrachtung von Wahlergebnissen in der Vergangenheit geleugnet werden kann, sondern dass es gerade einer Einschätzung von künftigen gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen unter der Annahme ihres Fehlens bedarf. Sie vorzunehmen ist – zunächst – Aufgabe des Parlaments.

ff.

Die Beschwerdeführerin weist schließlich durchaus zu Recht darauf hin, dass das schlichte Argument, kleinere politische Gruppierungen würden allein Partikularinteressen vertreten und seien demzufolge weniger am Gemeinwohl orientiert, eine Sperrklausel so nicht zu rechtfertigen vermag.

Es trifft zu, dass es dem Prinzip der repräsentativen Demokratie immanent ist, eine Vielzahl unterschiedlicher und auch partikularer Interessen in den Prozess der politischen – parlamentarischen – Diskussion einzubringen und, bei „idealer“

Betrachtung, in dem Verlauf der Debatten durch Abwägung und Kompromiss zu einem dem Gemeinwohl am besten entsprechenden Interessenausgleich zu gelangen. Um die Verhinderung des Einbringens partikularer Interessen – die im Übrigen auch in jeder größeren politischen Partei durch einzelne ihrer Repräsentanten vertreten werden – in die parlamentarische Debatte geht es indessen nicht.

Wenn die Sicherung der Funktionsfähigkeit eines Parlaments durch Gewährleistung stabiler Mehrheiten und damit einer möglichst eine Wahlperiode dauernden Kontinuität der Arbeit einer Regierung Rechtfertigungsgrund wahlrechtlicher Sperrklauseln ist, so geht es, wie der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes in seinen Entscheidungen vom 29.9.2011 und vom 22.3.2012 angedeutet hat, neben der Bildung einer stabilen Regierung und der sie tragenden, die Gesetzgebungsarbeit sichernden Mehrheit um Anderes.

Der Einzug vieler kleinerer politischer Gruppierungen in ein Parlament führt nämlich nicht nur zu einer Bereicherung der parlamentarischen Arbeit durch neue, zunächst nur von einer kleinen Minderheit der Wählerschaft gebilligte, gleichwohl aber vielleicht wichtige politische Vorhaben, Ideen und Auffassungen. Er kann zugleich dazu führen, dass deren Verwirklichung mit einer vergleichsweise größeren Macht verfolgt werden kann als jene, die von einer wesentlich breiteren Mehrheit getragen werden. Die rechtliche Erfolgswertgleichheit der Stimmen kann so zu einer faktischen Erfolgswertungleichheit führen.

In einem stark zersplitterten Parlament werden sich selten klare Mehrheiten für eine politische Gruppierung ergeben. Die von einer relativen Mehrheit der Wählerinnen und Wähler getragene größere politische Gruppierung wird dann, will sie eine stabile Regierung stellen und einen für sie noch vertretbaren Teil ihres Programms legislativ umsetzen, in einem relativ größeren Maße als eine kleinere zum Nachgeben gezwungen werden. Die Chancen kleinerer „Zünglein an der Waage“, die von ihnen vertretenen partikularen, lediglich von einer kleineren Minderheit der Wählerinnen und Wähler, häufig auch aus Protest, vertretenen einzelnen Interessen vollständig durchzusetzen, können also höher sein als die Chancen, die Breite des von einer

relativen Mehrheit der Wählerinnen und Wähler getragenen politischen Programms größerer politischer Parteien im Wesentlichen zu verwirklichen.

Davon abgesehen kann in verstärktem Maße die Notwendigkeit der Bildung „großer Koalitionen“ entstehen, die die verfassungsrechtlich gebotene Kontrolle einer Regierung jedenfalls nicht erleichtert. Solche Entwicklungen können zwar auch durch Sperrklauseln nicht verhindert werden. Sperrklauseln können aber zur Eindämmung solcher Gefahren – wenn die gebotenen Analysen und Bewertungen des Landtags des Saarlandes im Rahmen der Überprüfung des § 38 Abs. 1 LWG diese Annahmen mit hinreichend konkreten belegbaren Gründen bestätigen – gemindert werden.

Hinzu kommt: Das Saarland befindet sich auf längere Sicht in einer verfassungsrechtlich bedenklichen Haushaltslage. Auf der Grundlage der nach Artikel 109 Abs. 2 Satz 5 GG noch zu regelnden Änderungen des Landesrechts werden sich strukturelle Reformen als nicht nur politisch, sondern auch verfassungsrechtlich notwendig erweisen, die mit tiefen finanziellen Einschnitten, der Versagung erhobener Ansprüche und der nachhaltigen Begrenzung des Gestaltungsspielraums von Parlament und Regierung verbunden sein können. Das verlangt in besonderem Maße die Fähigkeit zum Verzicht auf die Umsetzung politischer Wünsche und die Fähigkeit zum Kompromiss. Wer nur Einzelinteressen oder die Interessen Einzelner oder nur verhältnismäßig kleine, sich auch aus Protest bildende Gruppen der Wählerschaft vertritt, könnte sich als in wesentlich geringerem Maße kompromissfähig zeigen als derjenige, der sich auf eine breitere Zustimmung im Volk berufen und stützen kann. Die Entwicklung in europäischen „Krisenländern“ könnte dafür ein Anzeichen sein.

Auch vor diesem Hintergrund hält der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes daran fest, dass zunächst der Landtag des Saarlandes als der unmittelbar legitimierte Repräsentant des Souveräns – gegebenenfalls sachverständig, verfassungsrechtlich und politikwissenschaftlich beraten – über die Fortgeltung der Sperrklausel des § 38 Abs. 1 LWG zu befinden hat.

2.

Die Gültigkeit der sich aus den Wahlen zum 15. Landtag des Saarlandes ergebenden Sitzverteilung im Landtag des Saarlandes scheitert nicht daran, dass § 38 Abs. 2 Satz 1 LWG – wonach die Sitze unter Zugrundelegung der für sie abgegebenen Stimmen nach dem Höchstzahlverfahren d`Hondt verteilt werden – verfassungswidrig wäre.

Allerdings kann die Sitzverteilung nach dem Höchstzahlverfahren d`Hondt, dessen Geltung das Bundesverfassungsgericht in früheren Entscheidungen nicht beanstandet hat (BVerfG, Beschl.v. 22.5.1963 – 2 BvC 3/62 – BVerfGE 16, 130, 144; Beschl.v. 24.11.1988 – 2 BvC 4/88 – BVerfGE 79, 169, 171; zur Landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung vgl.u.a. StGH Baden-Württemberg ESVGH 58, 1; BayVerfGH NVwZ-RR 1993, 113), zu einer Bevorzugung von Parteien mit größeren Stimmanteilen führen. Deshalb sind in der wahlrechtlichen Gesetzgebung (§ 6 Abs. 2 BWG) und der wahlrechtlichen Literatur andere Berechnungsmethoden – in früheren Zeiten das Berechnungsverfahren nach Hare/Niemeyer, zuletzt das Divisorverfahren mit Standardrundung nach St. Laguë/Schepers – für vorzugswürdig erklärt worden, weil sie den Grundsatz der Erfolgswertgleichheit möglicherweise besser erfüllten als eine Sitzverteilung nach d`Hondt.

Der Gesetzgeber ist nach Art. 63 Abs. 1 SVerf verpflichtet, die Gleichheit des Erfolgswerts der Wählerstimmen, so weit dies möglich ist und keine gleichwertigen verfassungsrechtlichen Güter Differenzierungen notwendig erscheinen lassen, sicher zu stellen. Der Gesetzgeber ist jedoch nicht verpflichtet, Verbesserungen eines verfassungsgerichtlich bislang unbeanstandeten Verfahrens sofort und ohne intensive Prüfung ihrer etwaigen Vor- und Nachteile umzusetzen. Sieht man, dass in der Bundesrepublik Deutschland Änderungen des Verfahrens der Sitzverteilung nur in einem Bundesland schon vor neun Jahren, innerhalb des letzten Jahrfünfts dann in fünf weiteren Bundesländern und im Bund vor vier Jahren vorgenommen wurden und dass in anderen europäischen Staaten Modifikationen des Verfahrens St.Laguë/Schepers bekannt sind, dürfte der Landtag des Saarlandes bislang an der Sitzverteilung nach d`Hondt festhalten.

Er wird innerhalb der 15. Legislaturperiode jedoch – gegebenenfalls sachverständig beraten – gleichfalls zu prüfen haben, ob tatsächlich nach den besonderen Verhältnissen des Saarlandes die Wahl eines anderen Sitzverteilungsverfahrens dem Grundsatz der Erfolgswertgleichheit nachweislich besser entspricht ohne andere Nachteile aufzuweisen.

3.

Soweit die Beschwerdeführerin rügt, die Wahlen zum 15. Landtag des Saarlandes seien ungültig, weil die Wahlvorschläge der Partei der Freien Wähler im Saarland vorzeitig – nämlich entgegen der Vorschrift des § 17 Abs. 2 Satz 5 LWG, wonach die Wahl der Bewerberinnen und Bewerber und der Mitglieder der Vertreterversammlung im Regelfall der Beendigung einer Wahlperiode nicht vor Ablauf einer bestimmten Zahl von Monaten nach Beginn der Wahlperiode stattfinden darf – aufgestellt worden seien, kann dahinstehen, ob diese Annahme zutrifft.

Nach § 17 Abs. 2 Satz 5 1. Hs. LWG dürfen die Wahlen von Bewerberinnen und Bewerbern frühestens 40 Monate, die Wahl der Vertreterinnen und Vertreter für die Vertreterversammlung frühestens 36 Monate nach Beginn der Wahlperiode stattfinden. Diese Frist hat die Beteiligte zu 3. nicht gewahrt. Jedoch gelten diese Fristen nach § 17 Abs. 2 Satz 5 2. Hs. LWG nicht in den Fällen einer vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode. Für diesen Fall sieht § 51 Abs. 2 LWG eine Verordnung des Ministeriums für Inneres und Sport über die Abkürzung der Fristen vor. Durch die Verordnung vom 26.1.2012 (Amtsbl. 2012, I, 30) ist aber die Frist des § 17 Abs. 2 Satz 5 nicht verändert worden. Für den Fall der vorzeitigen Beendigung der Wahlperiode durch Auflösung des Landtags gelten folglich die von der Beschwerdeführerin angeführten Fristen nicht, ohne dass eine andere Regelung an ihre Stelle getreten ist.

Das kann aber ebenso dahinstehen wie die Beantwortung der Frage, ob andernfalls ein Ausschluss der Partei Freie Wähler Saarland hätte erfolgen müssen (oder ihr Gelegenheit zur Nachbesserung hätte gegeben werden müssen), oder ob sich ihre Zulassung als mandatsrelevant erweisen könnte. Selbst wenn man dies alles unterstellt, ergibt die gebotene Abwägung des – hypothetischen – Wahlfehlers mit

der verfassungsrechtlich geschützten Bestandskraft des Parlaments angesichts der geringen Zahl der auf die Partei der Freien Wähler im Saarland entfallenen Stimmen, deren hypothetische Verteilung auf andere Parteien allenfalls, wenn überhaupt, zur Veränderung eines Mandats geführt hätte, dass die Wahlen zum 15. Landtag des Saarlandes nicht deshalb für ungültig erklärt werden dürfen.

gez. Prof. Dr. Rixecker

Prof. Dr. Wendt

Dr. Eckstein-Puhl

Herrmann

JR. Hübinger

Warken

Prof. Dr. Weth

Wittling

Ausgefertigt

(Dörr)

Justizamtsinspektor
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle