

Winfried Kluth

Aktuelle Fragen des Kammerwahlrechts – Thesen zum Impulsreferat

I. Funktionen und Bedeutung des Wahlrechts

Dem Wahlrecht kommt im demokratischen Verfassungsstaat auch im Bereich der Exekutive eine weit reichende Bedeutung zu. Das gilt vor allem für die verschiedenen Träger der Selbstverwaltung, da auf dem Gedanken der Einbeziehung der Bürger bzw. Betroffenen in die Verwaltungstätigkeit beruhen. Diese Einbeziehung wird durch Wahlen vermittelt. Das Kammerwahlrecht stellt damit ein zentrales Element der Verwirklichung des Selbstverwaltungsgedankens dar. Es unterscheidet sich dabei jedoch in vielen Einzelheiten vom staatlichen Wahlrecht zu Parlamenten. Die damit verbundenen Besonderheiten sind herauszuarbeiten.

II. Verfassungsrechtliche Grundsätze der Kammerwahlen

1. Kammerwahlen und demokratisches Prinzip

Die verfassungsrechtliche Verortung der Kammerwahlen ist nach wie vor umstritten. Das Bundesverfassungsgericht hat in seinen neueren Entscheidungen dazu zwar wichtige Hinweise gegeben. Diese sind aber z.T. widersprüchlich und lassen zudem verschiedene Interpretationen zu. Fest steht jedoch, dass die strikten Vorgaben für parlamentarische Wahlen nicht unbesehen übernommen werden können.

2. Die gesetzgeberische Ausgestaltung der Wahlrechtsgleichheit im Kammerwahlrecht

Die gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit ist vor allem bei der Ausgestaltung der Wahlrechtsgleichheit von Bedeutung. Während für staatliche und kommunale Wahlen ein streng egalitärer Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit zu beachten ist, eröffnet die Deutung als kollektiver Bestellungsakt größere Spielräume, um bei der Ausgestaltung des Wahlrechts die strukturellen Besonderheiten der Mitgliederversammlungen zu berücksichtigen.

3. Einzelne Wahlrechtsgrundsätze im Kammerwahlrecht

a) Vorliegen eines Wahlaktes

Hier stellt sich die Problematik der Friedenswahlen.

b) Die Bildung von Wahlgruppen und Wahlbezirken

Unter der Bildung von Wahlgruppen ist die Einteilung der Mitglieder in Fachrichtungen zu verstehen, innerhalb derer eine durch die Wahlordnung festgelegte Zahl von Vertretern für die Vollversammlung gewählt wird. Dabei besteht ein Gestaltungsspielraum sowohl hinsichtlich der Bestimmung der einzelnen Fachrichtungen also auch hinsichtlich der Zahl der ihnen zugeordneten Mandate.

Bei der Bildung von Wahlbezirken wird demgegenüber der Kammerbezirk regional bzw. räumlich weiter untergliedert, so dass die Wahlen auch innerhalb der jeweiligen Wahlgruppen nochmals unterteilt werden. Ziel einer solchen weiteren Strukturierung ist zum einen die Berücksichtigung regionaler Besonderheiten, zum anderen die Herstellung einer größeren Nähe zwischen den Wählern und den Kandidaten.

Auch wenn der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit bei den Wahlen zu den Vollversammlungen der Kammern nicht in der gleichen formalen Strenge zur Geltung kommt wie bei staatlichen und kommunalen Wahlen, so muss er gleichwohl auch in seiner modifizierten Form streng und konsequent beachtet werden. Denn auch unter modifizierten Rahmenbedingungen bleibt es dabei, dass für Wahlen streng formale Bindungen eine unverzichtbare Bedingung ihrer fairen und transparenten Durchführung und damit der Legitimationsvermittlung sind.

In welchem Ausmaß regionale Gliederungen vorgenommen werden dürfen, hängt zunächst von den gesetzlichen Vorgaben für die jeweiligen Kammern ab.

Während die Grundsätze der freien und geheimen Wahl in Bezug auf Kammerwahlen auch dort, wo sie nicht ausdrücklich gesetzlich verankert sind, wie bei § 5 IHKG, allgemein anerkannt und beachtet werden, ist dies für den Grundsatz der unmittelbaren Wahl nicht der Fall. Dies ist kein Zufall, sondern ist die Folge von tradierten Praktiken der mittelbaren Wahl in Gestalt der so genannten Zuwahl (so in § 94 Abs. 4 HwO und in den Wahlordnungen der IHKn) sowie der Wahl der Vollversammlungsmitglieder durch regionale Gremien (so die Praxis bei den IHKn in Bayern). Aus dem Blickwinkel des demokratischen Prinzips sind mit beiden Praktiken Probleme verbunden, die in Rechtsprechung und Kommentarliteratur bislang nur selten thematisiert werden.

III. Ausgestaltung des Kammerwahlrechts durch Wahlordnungen

1. Notwendige Regelungen einer Wahlordnung

Der notwendige Inhalt der Wahlordnungen umfasst neben der Konkretisierung der Wahlgruppen und der Wahlbezirke einschließlich der Sitzuordnung vor allem den gesamten Verfahrensablauf von der Feststellung der Wahlberechtigung und der Kandidatur über den Wahlakt bis zur Ergebnisfeststellung sowie die Wahlprüfung und -anfechtung. Soll eine Zuwahl zugelassen werden, so ist diese unter Beachtung der ausgeführten Beschränkungen in der Wahlordnung näher auszugestalten. Das Ob einer Zuwahl ist dabei in das Ermessen der Vollversammlung zu stellen, hängt deren Erforderlichkeit doch vom konkreten Wahlergebnis ab.

Allgemein ist darauf hinzuweisen, dass an Regelungen in der Wahlordnung besonders hohe Anforderungen an Klarheit und Eindeutigkeit zu stellen sind, da nur so eine chancengleiche und transparente Durchführung der Wahlen gewährleistet ist. Insbesondere bei der Zulassung zur Kandidatur dürfen den zuständigen Organen keine Ermessensspielräume zustehen.

Einer ausdrücklichen Regelung bedürfen auch die Rechtsfolgen die eintreten sollen, wenn nachträglich die Wählbarkeit entfällt sowie die Abwahl von Vorstandsmitgliedern, da in diesen Fällen in Statusrechte eingegriffen und das Ergebnis der Wahl „korrigiert“ wird.

2. Persönlichkeits- oder Listenwahl

Bei den Wahlen zu den Vollversammlungen der IHKn kann sich die Kammern bei Erlass der Wahlordnung zwischen einer Persönlichkeitswahl und einer Listenwahl entscheiden. Diese Entscheidung prägt dann die weiteren Regelungen zum Wahlverfahren im Sinne der Folgerichtigkeit. In der Praxis dominiert aber bei den IHKn die Persönlichkeitswahl.

4. Feststellung eines Mandatsverlustes und Abwahl

Das durch Wahl erlangte Mandat berechtigt zur Mitwirkung in der Vollversammlung und eröffnet zugleich die Kandidatur für den Vorstand bzw. das Präsidium. Da Wahl und Mandat an die Wählbarkeit des Einzelnen gebunden sind, deren Voraussetzungen während einer Amtsperiode aus ganz verschiedenen Gründen entfallen können, bedarf es in der Wahlordnung einer Regelung, die den Mandatsverlust und seine Feststellung durch die Vollversammlung näher regelt.

5. Lückenschließung im Kammerwahlrecht

Es ist davon auszugehen, dass primär eine Orientierung an den gesetzlichen Regelungen anderer Träger funktionaler Selbstverwaltung zu erfolgen hat, da bei diesen Organisationen am ehesten von einer gleichen Interessenlage und gesetzgeberischen Wertung auszugehen ist. In zweiter Linie kommt ein Rückgriff auf das Kommunalrecht in Betracht, soweit sich in ihm allgemeine Grundsätze des Körperschaftsrechts entfaltet haben, die nicht spezifisch auf den staatlichen Bereich im engeren Sinne beschränkt sind.

V. Rechtsschutz im Kammerwahlrecht

1. *Kammerinterne Kontrolle*

Kommt es bei Kammerwahlen zu Fehlern bzw. Rechtsverstößen, so obliegt deren Prüfung und Korrektur zunächst dem gewählten Organ, also der Vollversammlung. Dies entspricht allgemeinen wahlrechtlichen Grundsätzen auf staatlicher und körperschaftlicher Ebene.

2. *Verwaltungsgerichtliche Kontrolle*

Bleibt ein Einspruch erfolglos, so steht den Antragstellern der Weg zu den Verwaltungsgerichten offen. Dabei ist grundsätzlich jedes Kammermitglied antragsbefugt soweit nicht ausnahmsweise eine Präklusion vorliegt. Für den Erfolg des Rechtsmittels ist nicht nur der Nachweis eines Fehlers, sondern darüber hinaus auch dessen Relevanz für die Sitzverteilung erforderlich. Der Verstoß muss mit anderen Worten geeignet sein, das Wahlergebnis zu beeinflussen.

3. *Aufsichtsbehördliche Kontrolle*

Wahlhandlungen unterliegen überdies der aufsichtsbehördlichen Kontrolle, da es sich um Rechtsverstöße handelt. Die Aufsicht ist dabei nur ausnahmsweise zum Einschreiten verpflichtet und wird in der Regel die kammerinterne Überprüfung und verwaltungsgerichtliche Kontrolle abwarten.