



Dr. Björn Benken (Aktion Wahlreform)
An der Wabe 5, D-38104 Braunschweig
Tel.: 0531-3789500, info@wahlreform.de

Gesetzentwurf zur Abschaffung der Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Landtagswahlen in
Schleswig-Holstein, Drs. 18/385

Mündliche Anhörung vor dem Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags am 7. Mai 2014

Abschnitt I.: Wie ist die Ersatzstimme verfassungsrechtlich zu beurteilen?
Abschnitt II.: Wie lässt sich die Ersatzstimme ausgestalten?
Abschnitt III.: Was ist dran am Vorwurf, die Ersatzstimme wäre nicht praktikabel?
Abschnitt IV.: Welchen Parteien würde die Ersatzstimme nützen?

I. Verfassungsrechtliche Beurteilung der Ersatzstimme

Ein höchstrichterliches Urteil des BVerfG zur Ersatzstimme steht bislang noch aus.

Die Lage ist aber recht eindeutig: **Solange eine Sperrklausel besteht** (egal in welcher Höhe), muss die Ersatzstimme (oder ein anderes Instrument, welches die Nebenwirkungen der Sperrklausel kompensiert) **zwingend** eingeführt werden, denn
→ eine unkompensierte Sperrklausel verursacht einen gravierenden Grundrechtseingriff in die Gleichheit der Wahl,
→ Grundrechtseingriffe wiederum bedeuten einen Rechtfertigungszwang für das gewählte Instrument, und
→ das ausgewählte Instrument ist insbesondere dann verfassungswidrig, wenn es **mindestens ein milderes Mittel** gibt, durch das der beabsichtigte Zweck in mindestens demselben Ausmaß, aber mit deutlich geringeren Grundrechtsverletzungen erreicht werden kann.

Die Abgrenzung, wie hoch eine **Sperrklausel** sein darf, ist "**willkürlich**" (= normativ). Zwar ließe sich hier einwenden, dass das BVerfG die Sperrklausel auf Europaebene explizit für verfassungswidrig erklärt hat, hier also eine *verfassungsrechtliche Begründung* zugrundegelegt hat; dies war aber nur deshalb möglich, weil alternative Sperrklauselsysteme wie z.B. die Ersatzstimme ignoriert wurden.

Wenn es darum geht, die negativen Nebenwirkungen der Sperrklausel zu heilen und die Gleichheit der Wahl wiederherzustellen, dann ist die Ersatzstimme das richtige Instrument und nicht eine Reduzierung der Sperrklausel. Zwar könnte man ggf. **zusätzlich** die Sperrklausel senken, wenn man mehr kleine Parteien ins Parlament lassen möchte - das wäre dann aber keine verfassungsrechtliche Frage mehr.

Sobald eine Ersatzstimme installiert ist, ist die Sperrklausel dem Zugriff durch das Verfassungsgericht weitgehend entzogen. Denn die Gleichheit der Wahl ist damit in großem Umfang wiederhergestellt; es könnte allenfalls noch die Chancengleichheit der Parteien relevant sein (aber wäre dieses Argument gewichtig genug?).
These: Wäre bereits vor 12 Jahren in Deutschland die Ersatzstimme bei Europawahlen eingeführt worden, dann hätte es aus verfassungsrechtlicher Sicht vermutlich keinen Ansatzpunkt mehr gegeben, die Sperrklausel gänzlich abzuschaffen.

II. Mögliche Ausgestaltungen/Varianten der Ersatzstimme

Für das Instrument der Ersatzstimme sind mehrere **synonyme Begriffe** im Umlauf: Alternativstimme, Nebenstimme, Hilfsstimme, Eventualstimme, Dualwahl usw..

Der Begriff der **Dualwahl** ist insofern vorzugswürdig weil damit eine gedankliche Aufteilung in zwei getrennte Wahlgänge mit Primärstimmen und Finalstimmen möglich wird. Die Finalstimmen werden durch die Kennzeichnung auf den Stimmzetteln *und* durch das Ergebnis des Primärwahlgangs festgelegt. (Beispiel: Wenn die Primärstimme an eine Über-5%-Partei geht, ist Finalstimme = Primärstimme). Das Bild zweier getrennter Stimmen pro Wähler ist in der praktischen Anwendung günstiger als das Bild einer einzelnen Stimme pro Wähler, welche hin und her übertragen wird und je nach Zeitpunkt in verschiedenen Zuständen vorliegen kann.

Ein guter Oberbegriff für die Gruppe von Instrumenten, mit denen die Nebenwirkungen der Sperrklausel minimiert werden können, ist: "kompensierte Sperrklauselsysteme".

Mögliche Varianten kompensierter Sperrklauselsysteme sind u.a.:

1.) **Zusätzlicher realer Stichwahlgang (ohne die Unter-5%-Parteien)**

Beschreibung: Gesonderter Stichwahl-Termin wie z.B. bei Bürgermeisterwahlen.

Bei dieser Stichwahl sind dann nur noch jene Parteien wählbar, die im ersten Wahlgang mehr als 5 Prozent der Stimmen erhalten haben.

Pro: Bewährtes Instrument, um höhere demokratische Legitimation zu erzielen.

Contra: Es ist ein größerer organisatorischer Aufwand erforderlich.

2.) **Klassische Ersatzstimme**

Beschreibung: Im Unterschied zu (1) finden zwei Wahlgänge in einem statt.

Der Wähler kann dabei nur eine einzige nachrangige Präferenz vergeben.

Pro: Kürzere Auszähldauer und gute Übersichtlichkeit (Kästchenlösung möglich).

Contra: Wenn die Anhänger einer Kleinpartei auch bei ihrer zweitpräferierten Partei nicht sicher sein können, ob diese die Sperrklausel überspringt, befinden sie sich wieder im selben Dilemma wie bisher.

3.) **Einstufige Dualwahl**

Beschreibung: Im Unterschied zu (2) kann der Wähler beliebig viele nachrangige Präferenzen vergeben. Nur Parteien, die mindestens 5% der Erstpräferenzen erhalten haben, nehmen am Finalwahlgang teil.

Pro: Einfache Berechnung; größerer Anreiz zur Bildung schlagkräftiger Parteien.

Diese Variante ist quasi die 1:1-Abbildung eines realen Stichwahlgangs in einen virtuellen Stichwahlgang, welcher zeitgleich mit dem Primärwahlgang stattfindet.

Contra: Kleinparteien könnten sich gegenseitig Stimmen wegnehmen.

4.) **Mehrstufige Dualwahl**

Beschreibung: Die Stimmen werden in mehreren Schritten übertragen; zuerst von der schwächsten Partei, dann von der zweitschwächsten Partei usw., bis nur noch Parteien mit mehr als 5% kumuliertem Stimmenanteil übrig sind. Somit könnten im Unterschied zu (3) theoretisch auch Parteien, die zunächst weniger als 5% der Erstpräferenzen erhalten haben, die Hürde am Ende überspringen.

Pro: Größtmögliche Durchlässigkeit der Sperrklausel-Hürde.

Contra: Es gibt evtl. Anreize für Parteien-Teilungen, taktische Zweckbündnisse von Kleinparteien, taktisches Wählen. Paradoxe Ergebnisse (ein höherer Präferenzrang schadet = Verletzung des Monotonie-Kriteriums) sind nicht ausgeschlossen.

III. Zur praktischen Umsetzbarkeit der Ersatzstimme

Von Skeptikern der Ersatzstimme wird behauptet, dieses Instrument würde an unüberwindbaren Durchführungsschwierigkeiten scheitern. Wenn man jedoch genau hinschaut, wird klar, dass es diese **angeblichen Praktikabilitätsprobleme** gar nicht gibt.

Die Praktikabilität aus Wähler-Sicht:

- 1.) Der **Stimmzettel** kann **völlig unverändert** bleiben, sofern das System des Nummerierens der Präferenzen eingeführt wird; lediglich die Erläuterungen im Kopf der Stimmzettel müssten angepasst werden. Ideal wäre übrigens, wenn auch für die Erststimme eine Nummerierungsmöglichkeit gegeben wäre dank der Einführung der Integrierten Stichwahl.
- 2.) Das neue Wahlsystem ist **intuitiv sehr einfach zu verstehen** und kann in ein bis zwei Sätzen erklärt werden, z.B.:
"Kennzeichne Deine Lieblingspartei auf dem Stimmzettel mit einer '1' oder einem Kreuz. Wenn denkbar ist, dass deine Lieblingspartei an der Sperrklausel scheitert, kannst du auf dem Stimmzettel mittels einer '2' bestimmen, welche Partei in diesem Fall die ansonsten verlorene Stimme bekommen soll".
- 3.) Das neue Wahlsystem ist **zu 100 Prozent abwärtskompatibel**, d.h. jeder Wähler, der nach dem bisher gewohnten System abstimmt (mittels eines Kreuzes für seine Lieblingspartei), hätte eine vollgültige Stimme abgegeben. Die Ersatzstimme ist lediglich eine Option, die man wahrnehmen kann, aber nicht wahrnehmen muss.
- 4.) Das Wählen mittels Nummerieren ist nicht komplizierter als das Wählen mittels Ankreuzen. Dies belegen **Erfahrungen aus Australien und Irland**, wo derartige Wahlsysteme schon seit mehr als 90 Jahren im Einsatz sind. Bei der letzten Europawahl waren in Irland 2,5% der Stimmzettel ungültig, in Deutschland 2,2% - hier gibt es also offenbar keine gravierenden Unterschiede.

Die Praktikabilität aus Sicht der Wahlvorstände:

- 5.) Die Auszählung der Erstpräferenzen ist quasi **identisch** mit der Auszählung im bisherigen System.
- 6.) Für geschätzte **10 bis 20 Prozent der Stimmzettel**, bei denen auch nachrangige Präferenzen angegeben sind, würde eine zweite Auszählungsrunde erforderlich werden. Dies würde pro Wahllokal einen zusätzlichen Zeitaufwand von ca. 60 Minuten bedeuten. Diese Herausforderung ist jedoch harmlos gegenüber der Auszählung von z.B. Kommunalwahlen in Bayern, wo Wähler in manchen Städten bis zu 70 Stimmen vergeben können.
- 7.) Wenn man dennoch den Wahlvorständen vor Ort die Auszählung nicht zutraut, wäre selbstverständlich auch eine **zentrale Auszählung** möglich. In diesem Fall würden die Wahlvorstände die Stimmzettel lediglich vorsortieren ("nur 1 Präferenz" bzw. "mehr als 1 Präferenz"), und die Auszählarbeit würde am nächsten Tag durch gesonderte Wahlausschüsse erfolgen.

IV. Wem nützt die Ersatzstimme?

Grafische Darstellung: siehe Anhang!

Szenario 1:

In einem ersten Schritt soll der Einfachheit halber angenommen werden, es gäbe nur zwei Gruppen von Parteien, die hinsichtlich ihres Wählerpotentials (gemessen im Wahlsystem des Status quo) wie folgt definiert sind:

[A] Kleine Parteien → Wählerpotential 0 bis 2 Prozent

[C] Große Parteien → Wählerpotential mehr als 10 Prozent

Nach der Einführung einer Ersatzstimme ergeben sich die folgenden Effekte:

Kleine Parteien erhalten deutlich mehr Stimmen, aber voraussichtlich nicht so viele, dass es für ein Überspringen der Sperrklausel reicht.

Große Parteien erhalten gegenüber dem Status quo weniger Primärstimmen, aber mehr Finalstimmen. Beides hat keine große Bedeutung, weil ja für die Sitzverteilung im Parlament nur die relative Stärke der Über-5-Prozent-Parteien untereinander zählt. Die Verschiebung bei den Primärstimmen zugunsten kleiner Parteien könnte allenfalls als kleiner Imageschaden wahrgenommen werden. Zusätzlich könnten sich evtl. Auswirkungen auf die Höhe der staatlichen Zuschüsse an Parteien ergeben (je nach den konkreten Regelungen in diesem Bereich).

Szenario 2:

In einem zweiten Schritt werden auch mittelgroße Parteien in das Modell eingeführt:

[A] Kleine Parteien → Wählerpotential 0 bis 2 Prozent

[B] Mittlere Parteien → Wählerpotential 2 bis 10 Prozent

[C] Große Parteien → Wählerpotential mehr als 10 Prozent

Nach der Einführung einer Ersatzstimme ergeben sich die folgenden Effekte:

Kleine Parteien erhalten - wie auch in Szenario 1 - mehr Primärstimmen, ohne dass dies jedoch zu Mandaten führt.

Mittelgroße Parteien, die bisher im Bereich **unter 5 Prozent** lagen, können im günstigen Fall dank der Ersatzstimme das Sperrquorum überwinden.

Mittelgroße Parteien, die bisher im Bereich **über 5 Prozent** lagen, laufen Gefahr, unter die 5-Prozent-Hürde zu rutschen, weil Leihstimmenkampagnen im neuen Wahlsystem weitgehend obsolet werden. Andererseits würde die Ersatzstimme ehemaligen Landtagsparteien bei der folgenden Wahl ein Comeback erleichtern. Unter dem Strich führt die Ersatzstimme möglicherweise, aber keinesfalls zwangsläufig zu einer höheren Anzahl an Parteien im Parlament. Sicher ist nur, dass sich die **Fluktuation** zwischen Landtagsparteien und Nicht-Landtagsparteien tendenziell **erhöht**.

Große Parteien würden von der Ersatzstimme profitieren, wenn die kleine Partei, die als "Mehrheitsbeschaffer" dient, dank der Ersatzstimme in das Parlament einzieht. In dem Sinne gibt es also eine 50:50-Chance, dass die Ersatzstimme dem eigenen politischen Lager nützt bzw. schadet. Positiv ist auf jeden Fall für große Parteien, dass sie nicht mehr durch Leihstimmenkampagnen ihrer Juniorpartner "geschröpft" würden.

Fazit: Der Nutzen der Ersatzstimme aus Sicht etablierter Parteien

Es gibt zwei gute Gründe, warum Ihre Partei die Ersatzstimme einführen sollte - und nur einen eventuellen Grund, warum sie sie nicht einführen sollte.

Pro-Argument Nr. 1:

Die Kombination aus Sperrklausel und Ersatzstimme ist ein sehr viel **gerechteres Wahlsystem** als eine unkompensierte Sperrklausel. Ich verweise auf den Katalog der Vorteile einer Ersatzstimme aus meiner schriftlichen Stellungnahme (S. 9):

- Die **Gleichheit der Wahl** wird weitgehend wiederhergestellt.
- Die **Freiheit der Wahl** wird weitgehend wiederhergestellt.
- Die **Chancengleichheit der Parteien** wird zu einem großen Teil wiederhergestellt.
- Die **Durchlässigkeit des politischen Systems** erhöht sich.
- Die **Partizipation** (u.a. die Wahlbeteiligung) erhöht sich.
- Die **Gefahr der Mehrheitsumkehr** wird reduziert und
- Die **Aussagekraft der Wahlergebnisse** erhöht sich.

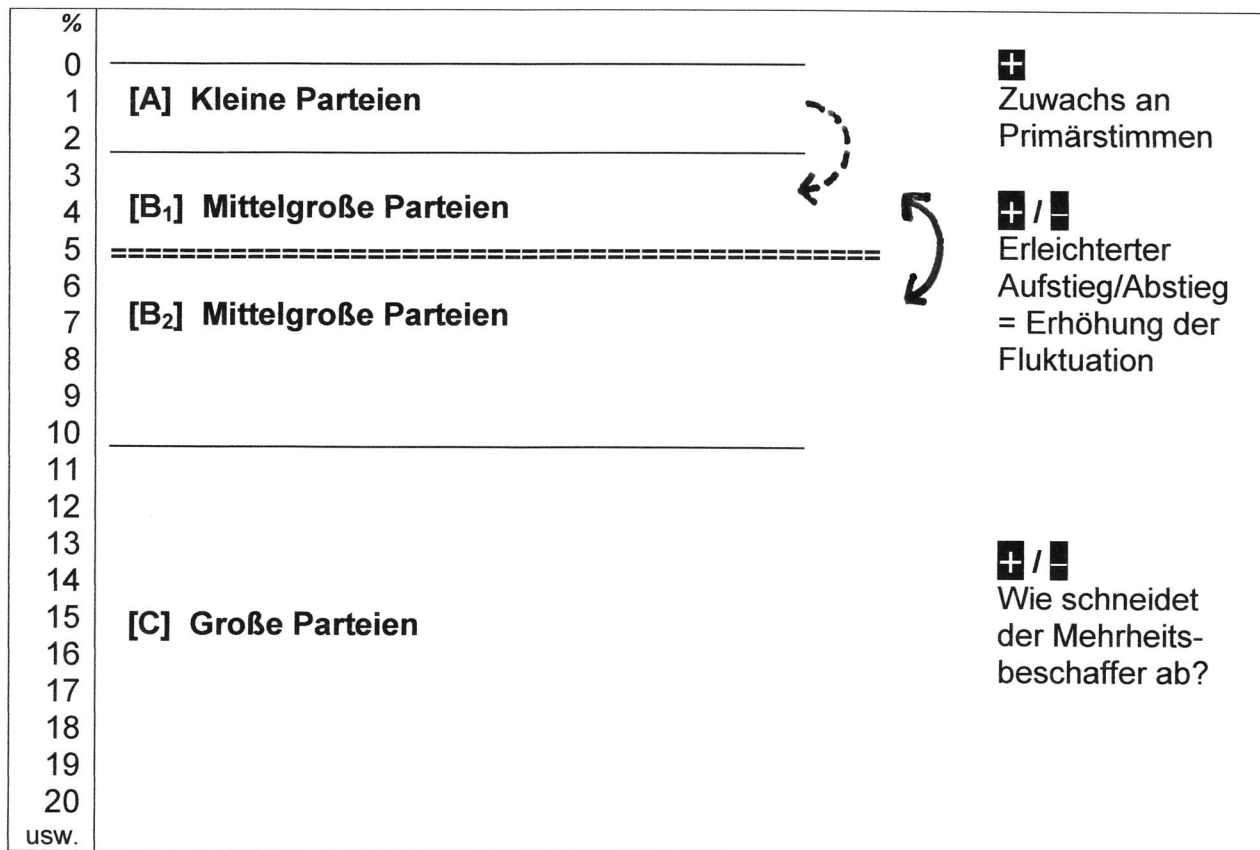
Pro-Argument Nr. 2:

Ein Wahlsystem, welches die Durchlässigkeit des Sperrquorums in beide Richtungen erhöht und damit eine stärkere Dynamik innerhalb der Parteienlandschaft erzeugt, wertet die parlamentarische Demokratie als Ganzes auf. Dies ist in Zeiten der **Partei-enverdrossenhaft** auch dringend nötig. Die Unbeliebtheit des Berufs "Politiker" führt nicht zuletzt zu großen Nachwuchssorgen bei fast allen Parteien. Auch wenn sich heutzutage immer mehr Menschen für Volksentscheide, Bürgerinitiativen u.ä. engagieren, so kann eine solche "außerparlamentarische Opposition" nicht die Arbeit im Parlament und auch nicht die Arbeit im parlamentarischen Vorfeld an der Schnittstelle zwischen etablierten Parteien und Zivilgesellschaft ersetzen. Der Graben zwischen den gewählten Volksvertretern und dem Volk darf nicht noch größer werden, und ein Instrument, welches es schaffen kann, wieder mehr Bürger in Parteien und wieder mehr Wähler an die Wahlurne zu bringen, sollte nicht fahrlässig ignoriert werden.

Eventuelles Contra-Argument:

Falls Ihre Partei eine **Absenkung der Sperrklausel** - mit dem Bundesverfassungsgericht als Verbündeten - anstrebt, wäre es klüger, eine solche Kampagne möglichst bald durchzuführen und sich erst anschließend dem Thema Ersatzstimme zu widmen. Wie nämlich oben gezeigt wurde, entzieht die Einführung der Ersatzstimme einer Sperrklauselsenkung die verfassungsrechtliche Grundlage (zumindest dürfte diese Aussage für das Bundestagswahlrecht wie auch für alle Landtagswahlgesetze gelten). Umgekehrt bliebe die verfassungsrechtliche Pflicht zur Einführung einer Ersatzstimme auch bei abgesenkter Sperrklausel weiterhin bestehen.

Anhang: Auswirkungen der Ersatzstimme (nach Parteigröße)



Legende:

- - - - - > nicht-mandatsrelevanter Effekt
- > mandatsrelevanter Effekt

- [A] Kleine Parteien mit einem Wählerpotential von 0 bis 2 Prozent
- [B₁] Mittelgroße Parteien mit einem Wählerpotential zwischen 2 und 5 Prozent
- [B₂] Mittelgroße Parteien mit einem Wählerpotential zwischen 5 und 10 Prozent
- [C] Große Parteien mit einem Wählerpotential von mehr als 10 Prozent.