

Mehr Demokratie e.V.
Tim Weber
Bernhardstr. 7
28203 Bremen
tel: 0421 794 63 70
email: tim.weber@mehr-demokratie.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/2275

Stellungnahme zum Gesetzentwurf Drucksache 18/385 und Umdruck 18/1916

Abschaffung der 5-Prozent-Sperrklausel bei Landtagswahlen oder Alternativen zur 5-Prozent-Sperrklausel

Die Piraten-Fraktion schlägt im Gesetzentwurf DS 18/385 vor, die 5-Prozent-Sperrklausel zu streichen bzw. die Sperrwirkung abzumildern.

Streichung der 5-Prozent-Sperrklausel

Während die Gleichheit der Stimmen hinsichtlich ihres Erfolgswertes und die Chancengleichheit der Parteien gegen eine Sperrklausel sprechen, wird die Funktionsfähigkeit des Parlaments und die Integrationsfunktion einer Sperrklausel als Argumente für dieselbe angeführt.

Obleich die 5-Prozent-Sperrklausel verfassungsgemäß ist, bedarf sie der Begründung und Überprüfung, da wichtige Wahlrechtsgrundsätze eingeschränkt werden. 5 Prozent sind hierbei ein gegriffener und historisch gewachsener Wert, der nach oben nicht beliebig ausgedehnt, aber gesenkt oder gestrichen werden kann.

Das Argument der gefährdeten Funktionsfähigkeit des Parlaments durch Wegfall der 5-Prozent-Sperrklausel müsste eigentlich genauer heißen, ob Minderheitsregierungen im deutschen Parlamentarismus denkbar sind. Internationale Erfahrungen z.B. Dänemark, Schweden oder Portugal und bundesdeutsche Erfahrungen in mehreren Ländern z.B. Sachsen-Anhalt (1994 bis 2002) oder Nordrhein-Westfalen (Juli 2010 bis März 2012) geben zumindest keinen Anlass, dies anzuzweifeln. Es scheint eher so zu sein, dass der Parlamentarismus gestärkt wird, da im Parlament mehr diskutiert werden muss, wenn Mehrheiten nicht sicher sind. Man muss sich eher von der Vorstellung lösen, dass stabiler Parlamentarismus nur mit stabilen Mehrheiten möglich ist. Gerade eine gewachsene parlamentarische Demokratie kann mit wechselnden Mehrheiten umgehen.

Die Landesverfassung mit ihren jeweiligen Mehrheitsanforderungen steht einer Minderheitsregierung nicht entgegen. Die Ministerpräsidentin/ der Ministerpräsident werden nach Artikel 26.4. der Verfassung im dritten Wahlgang mit relativer Mehrheit gewählt. Eine Pattsituation wird durch den Wegfall einer Sperrklausel nicht wahrscheinlicher und kann auch mit Sperrklausel eintreten (siehe Wahl zur Ministerpräsidentin im März 2005). Das konstruktive Misstrauensvotum in Artikel 35 erfordert eine absolute Mehrheit, was wiederum eher einen Schutz der Minderheitsregierung darstellt. Auch Artikel 16 schreibt eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen (Absatz 1) bei Anwesenheit einer Mehrheit der Mitglieder des Landtages vor (Absatz 3). Diese Mehrheitsanforderungen ist auch bei der Verabschiedung des Haushaltes nötig (Artikel 50). Es ist nicht erkennbar, warum diese Anforderungen bei einem Wegfall der Sperrklausel zum Problem werden sollte.

Andererseits liefen die Minderheitsregierungen in Deutschland mit Ausnahme in Sachsen-Anhalt nicht über eine Legislaturperiode und auch in Dänemark gab es sehr viel mehr Regierungen als in Deutschland. Wenn man also stabile Regierungsverhältnisse wünscht, spricht das für eine Sperrklausel, die aber eher der Exekutive denn der Legislative nützt.

Eine Sperrklausel bewirkt auch einen „Integrationszwang“ auf die Parteien und die Wähler. Nach §3 Absatz 3 LWahlG würden ohne Sperrklausel bereits 0,51 Prozent der Stimmen (ca. 10.000 Stimmen bei der letzten Wahl) genügen, um einen Sitz im Landtag zu erreichen. Dies kann natürlich Abspaltungen bei etablierten Parteien begünstigen, wenn prominente Personen dieser Parteien sich hinsichtlich ihrer Rolle verkannt fühlen. Auch übt eine Sperrklausel einen „Zwang“ auf die Wählenden aus, Parteien zu wählen, denen sie eine Chance geben, die Sperrklausel zu erreichen, wenn sie möchten, dass ihre Stimmen auch parlamentsrelevanten Erfolg erzielen sollen.

Die größere Instabilität bei Regierungsbildungen und die schwächere Integrationswirkung sind bei einem Wegfall der Sperrklausel offensichtlich.

Senkung der Sperrklausel

Gleichwohl schränkt eine Sperrklausel die Stimmgleichheit hinsichtlich des Erfolgswertes, die Chancengleichheit der Parteien und letztlich auch den Meinungs- und Willensbildungsprozess der Wählenden ein. Die Verfassungsgerichte verlangen, dass die Notwendigkeit einer Sperrklausel auch in ihrer jeweiligen Höhe der Überprüfung bedarf. Es ist allerdings unklar, welche Anforderungen die Verfassungsgerichte verlangen, wenn sie von einer sorgfältigen Prüfung sprechen. Die Entscheidungen, die 5-Prozent-Sperrklauseln auf Kommunalebene und bei der EU-Wahl zu streichen, geht wesentlich auf das Bundesverfassungsgericht zurück. Die parlamentarischen Mehrheiten haben eher den Hang, Sperrklauseln wieder einzuführen z.B. 2008 für Bremerhaven, 2013 für das EU-Parlament und für die Hamburger Bezirksräte.

Tatsächlich ist es schwierig, die konkreten Auswirkungen einer fehlenden oder reduzierten Sperrklausel auf künftige Wahlen vorher zu sagen. Eine 3-Prozent-Sperrklausel hätte bei den EU-Wahl 2009 zu keiner Änderung geführt, bei der kommenden Wahl wird es voraussichtlich zu einem Einzug der FDP, AfD und möglicherweise der Piraten führen.

Eine 3-Prozent-Sperrklausel auf Bundesebene hätte den Einzug der FDP und AfD ermöglicht. Rechnerisch wäre eine Koalition aus CDU/CSU, FDP und AfD möglich gewesen; aufgrund der unterschiedlichen europapolitischen Positionen von CDU und AfD wäre es wahrscheinlich zu einer großen Koalition gekommen. Der Einzug der Piraten hätte an dieser Konstellation nichts geändert.

In Österreich gilt eine 4-Prozent-Sperrklausel. Nicht sie ist für die dauerhafte große Koalition verantwortlich, sondern die Stärke der FPÖ, die gleichzeitig nicht als koalitionsfähig gilt.

In Schleswig-Holstein hätte eine 3-Prozent-Sperrklausel wahrscheinlich keine Auswirkung gehabt oder den Einzug der Linken bedeutet. Dies wiederum hätte zu einer großen Koalition, einer SPD-geführten Minderheitsregierung oder einer Vier-Parteien-Koalition geführt. Alle drei Möglichkeiten im Falle eines Einzug der Linken scheinen vertretbar.

Ein Absenken der Sperrklausel wäre ein gangbarer Weg, um ihre Nachteile zu mildern, ohne gänzlich auf ihre Vorteile zu verzichten. Mehr Demokratie befürwortet die Einführung einer 3-Prozent-Sperrklausel.

Einführung einer Ersatzstimme

Zwar nicht bei einer Verhältniswahl, aber in Wahlkreisen wird dieses Verfahren schon angewendet z.B. in Irland (Single Transferable Vote, Mehrmandatswahlkreise) oder in Australien (Alternative Vote, Einerwahlkreise). Dieses Wahlverfahren führt dazu, dass die Wählerinnen und Wähler ihre Präferenzen besser ausdrücken können, sie können mithin „ehrlicher“ wählen. Bei Bürgermeisterwahlen würde Alternativ Vote (integrierte Stichwahl) in einem Wahlgang zu einem eindeutigen Ergebnis führen, die Präferenzen der Wählenden genauer zum Ausdruck bringen und öffentliche Gelder sparen.

Beim gültigen Landtagswahlrecht in Schleswig-Holstein ist die Ersatzstimme leicht integrierbar, indem die Wählenden den Buchstaben „E“ für Ersatzstimme vergeben oder eine Reihenfolge deutlich zu erkennen geben z.B. eine „2“. Es ist nicht erkennbar, warum die bereits im Landtag vertretenden Parteien von einer Ersatzstimme in größerem Ausmaß profitieren sollten als beim aktuellen Wahlverfahren ohne Ersatzstimme.

Die Integrations- und Sperrwirkung einer Sperrklausel würde etwas abgeschwächt werden, da die Wählerinnen und Wähler weniger strategisch wählen müssten und die Öffentlichkeit leichter erkennen könnte, an welchem Punkt eine Partei wirklich in der Gunst der Wählerinnen und Wähler steht. Vermutlich würden Parteien, die in die Nähe der Sperrklausel kommen, mit Hilfe der Ersatzstimme diese Hürde überspringen. Bei der EU-Wahl 2009 und der Landtagswahl 2012 in Schleswig-Holstein hätte eine Ersatzstimme zusammen mit der 5-Prozent-Sperrklausel wahrscheinlich keine Auswirkungen gezeitigt, bei der Bundestagswahl 2013 wären wohl die FDP und AfD eingezogen.

Natürlich leiden solche Einschätzungen den Mangel, dass wir das Wählerverhalten nicht kennen, wenn es eine Ersatzstimme gegeben hätte.

Die Ersatzstimme würde ähnlich einer Absenkung die Nachteile einer Sperrklausel mindern, ohne völlig auf deren Vorteile zu verzichten. Allerdings würde in höherem Maße die Chancengleichheit der Parteien erhöht. Die Stimmgleichheit hinsichtlich des Erfolgswertes würde bei ausschließlicher Einführung der Ersatzstimme nicht erhöht werden.

Selbstverständlich würde eine Ersatzstimme auch neue Anforderungen an die Wählerinnen und Wähler stellen und könnte zumindest in einem gewissen Umfang für Verwirrung sorgen. Die neue Möglichkeit müsste erklärt werden. Allerdings lassen uns internationale Erfahrungen und die Einführung neuer Wahlverfahren in Hamburg und Bremen zur Einschätzung kommen, dass die Wählerinnen und Wähler diese neue Verfahren schnell anwenden können.

Aufgrund der unterschiedlichen Wirkungsweise befürwortet Mehr Demokratie e.V. die Senkung der Sperrklausel auf 3 Prozent sowie die Einführung der Möglichkeit einer Ersatzstimme. Auch die Einführung einer Variante würden wir begrüßen. Sie wäre ein starkes Signal, dass sich die im Landtag vertretenen Parteien der Konkurrenz öffnen.

Eine Abschaffung der Sperrklausel lehnen wir ab, da wir die Gesichtspunkte stabiler Regierungsbildungen und die Integrationswirkung einer Sperrklausel für berechtigt halten.