

## **Stellungnahme zur Änderung wahl- und abstimmungsrechtlicher Vorschriften in Schleswig-Holstein**

*Prof. Dr. Frank Decker, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn*

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die Gesetzentwürfe bzw. Änderungsanträge der Parteien sowie die dazu abgegebene Stellungnahme des Landeswahlleiters. Sie konzentrieren sich auf drei Punkte:

- Einführung einer moderaten (2,5 Prozent) Sperrklausel bei Kommunalwahlen
- Einführung einer Ersatzstimme im Landtagswahlrecht
- Zusammenlegung von Wahlen und Abstimmung in Verbindung mit weiteren Verfahrenserleichterungen der Volksgesetzgebung

### *Einführung einer moderaten (2,5 Prozent) Sperrklausel bei Kommunalwahlen*

Die Einführung einer 2,5-Prozent-Klausel bei Kommunalwahlen ist verfassungspolitisch sinnvoll, birgt allerdings das Risiko, an den Verfassungsgerichten in Land und Bund zu scheitern, solange diese – wofür es noch keine Anzeichen gibt – ihre dogmatische Position nicht aufgeben, wonach an Parlamente, die die Regierungen nicht bestellen und abberufen, hinsichtlich ihrer Funktionsfähigkeit weniger strenge Kriterien anzulegen seien als an Parlamente, denen eben diese Aufgabe neben der Gesetzgebung zukommt. Diese Unterscheidung ist aus politikwissenschaftlicher Sicht nicht tragfähig, wie ich in meiner Stellungnahme für den nordrhein-westfälischen Landtag (Anhörung am 21.01.2016) zum selben Reformvorhaben genauer ausgeführt habe, die hier als Anlage beigefügt ist. Um ein erneutes Scheitern zu vermeiden bzw. das Risiko eines solchen Scheiterns zu vermindern, würde ich dem Landtag empfehlen, denselben Weg wie in Nordrhein-Westfalen zu gehen, wo man die Sperrklausel unmittelbar in die Verfassung aufnehmen will. Auch hierzu verweise ich auf meine Ausführungen in der o.a. Stellungnahme.

### *Einführung einer Ersatzstimme im Landtagswahlrecht*

An meiner Empfehlung, eine solche Ersatzstimme einzuführen, die ich in der ersten Stellungnahme zu den Reformvorhaben für den Landtag abgegeben habe, halte ich auch nach Prüfung der vom Landeswahlleiter geltend gemachten verfassungsrechtlichen und praktischen Bedenken fest. Anders als von der Piraten-Fraktion vorgeschlagen, halte ich die Einführung einer Ersatzstimme aber nur in Verbindung mit einer Abkehr vom heutigen Zweistimmensystem für sinnvoll, da das System ansonsten zu kompliziert werden und somit zu einer wachsenden Zahl ungültiger Stimmen führen würde. Das heißt: Wahlkreis- und Listenstimme müssten zu einer Stimme zusammengelegt werden, bevor man die Ersatzstimme als weitere Stimme einführt. In der Anlage habe ich den Entwurf eines

Stimmzettels beigelegt. Er bezieht sich auf das Bundestagswahlrecht, könnte aber analog auf die Länderebene übertragen werden.

Mit Blick auf die Parteienfinanzierung bedürfte die Einführung einer Ersatzstimme auf Landesebene einer bundesrechtlichen Klarstellung im Parteiengesetz dahingehend, dass für die Inanspruchnahme der staatlichen Mittel das Ergebnis der Hauptstimmen zugrunde zu legen ist. Die Ersatzstimmen werden hierbei also nicht berücksichtigt.

Der Einwand, die Ersatzstimme verstoße gegen den Verfassungsgrundsatz der unmittelbaren Wahl, ist nicht triftig. Selbst wenn er es wäre, würde das die Verfassungswidrigkeit des Vorhabens nicht begründen, hat doch das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung (z.B. zur Briefwahl) zu Recht immer wieder betont, dass Einschränkungen bei einzelnen Wahlgrundsätzen (bei der Briefwahl etwa der Geheimheit und Freiheit der Wahl) gerechtfertigt werden können, wenn ihnen „Gewinne“ bei anderen Grundsätzen (hier der Allgemeinheit der Wahl) gegenüberstehen. Im Falle der Ersatzstimme würde der Gewinn in einer besseren Realisierung des Gleichheitsgrundsatzes liegen, da neben der Zählwertgleichheit der Stimmen durch sie auch ein höheres Maß an Erfolgswertgleichheit hergestellt werden könnte. Der Einwand trifft aber auch sachlich nicht zu. Seine Unhaltbarkeit wird deutlich, wenn man sich die Logik der Ersatz- oder Nebenstimme genauer veranschaulicht. Bei deren Abgabe handelt es sich im Grunde um einen zweiten Wahlgang, nur dass dieser nicht als realer Wahlgang innerhalb eines bestimmten Zeitraums (z.B. zwei Wochen) nach dem ersten Wahlgang stattfindet, sondern mit dem ersten Wahlgang zusammengezogen wird. Die Wähler geben ihre Stimme also für zwei aufeinanderfolgende Wahlgänge auf einem Stimmzettel ab. Dabei steht es ihnen selbstverständlich frei, mit der Ersatzstimme (also im zweiten Wahlgang) bei ihrem Votum zu bleiben oder die Stimme einer anderen Partei zu geben. Im ersten Fall würden sie dann entweder nur die Hauptstimme ankreuzen oder mit der Haupt- und Ersatzstimme dieselbe Partei wählen.

Was den Aufwand bei der Auszählung angeht, dürfte dieser kaum größer sein als heute, wenn man dem hier gemachten Vorschlag folgt und die Trennung von Wahlkreis- und Listenstimme aufhebt. Es müssten dann nach der Auszählung der Hauptstimmen nur die Stimmzettel nochmals ausgezählt werden, auf denen mit der Hauptstimme Parteien angekreuzt wurden, die weniger als fünf Prozent der Stimmen erhalten. Hier werden dann die Ersatzstimmen gezählt und gewertet. Geht man von 1.000 Stimmzetteln pro Wahllokal und einem Anteil von 15 Prozent gesperrter Hauptstimmen aus, wären das 150 zusätzlich auszuzählende Stimmzettel. Verglichen mit Wahlsystemen, die die Möglichkeit des Kumulierens und Panschierens enthalten (wie z.B. in Hamburg), wäre der Zählaufwand sogar deutlich geringer.

### *Zusammenlegung von Wahlen und Abstimmung in Verbindung mit weiteren Verfahrenserleichterungen der Volksgesetzgebung*

Bei der Gestaltung der Quoren in den verschiedenen Phasen des Volksgesetzgebungsverfahrens haben sich in der Bundesrepublik auf Landesebene zwei unterschiedliche Modelle herausgebildet. Entweder man verbindet niedrige Beteiligungshürden und großzügig bemessene Eintragungsfristen in der Eingangsphase

(Initiative und Begehren) mit einem vergleichsweise hohen Zustimmungsquorum beim Entscheid, oder man geht umgekehrt vor: hohe Beteiligungshürden und kürzere Fristen bei Initiative und Begehren, dafür aber kein bzw. nur ein sehr geringes Quorum beim Entscheid.

Schleswig-Holstein hat sich mit seinem „Kieler Modell“ für die erste Variante entschieden. Damit war das Land zugleich Vorreiter für andere Bundesländer, deren Verfassungsgebungsprozesse im Bereich der direkten Demokratie es maßgeblich beeinflusst hat. Das Gegenmodell wird vom direktdemokratischen Traditionsland Bayern verkörpert. Hier sind die Hürden insbesondere beim Volksbegehren sehr hoch, dafür gibt es kein Quorum beim Volksentscheid.

Beide Modelle haben dasselbe Ziel; sie wollen die mehrheitsdemokratische Qualität des Verfahrens absichern. Die Diskussion, welches Modell dazu besser geeignet ist, will ich hier nicht führen. Das wäre allein auch deshalb verfehlt, weil ein Umstieg Schleswig-Holsteins auf das bayerische Modell nicht zur Debatte steht. Die Reformvorschläge sind deshalb nur daraufhin zu prüfen, ob sie innerhalb der Logik des „Kieler Modells“ verfassungsrechtlich und -politisch tragfähig sind. Keine Bedenken hätte ich diesbezüglich z.B. hinsichtlich der erleichterten Eintragung, die die Eingangshürden im Volksgesetzgebungsverfahren weiter absenken würde.

Anders verhält es sich mit der von der Piraten-Fraktion vorgeschlagenen zwingenderen Zusammenlegung von Abstimmungen und Wahlen. Dies halte ich grundsätzlich für bedenklich, weil es auf eine künstliche Aushebelung des Zustimmungsquorums beim Volksentscheid hinausläuft. Das Erfordernis mehrheitsdemokratischer Absicherung wird dadurch zwar formal erfüllt, inhaltlich-materiell aber ad absurdum geführt, da es allein auf der Zufälligkeit der zeitgleich stattfindenden Wahl beruht. Dies führt auch zu unerwünschten Zufallseffekten im Abstimmungsergebnis. Solange es ein Quorum gibt, ist es aus demokratie- und verfassungspolitischer Sicht gerade geboten, Wahlen und Abstimmungen getrennt zu halten. Die Zusammenlegung sollte also – trotz der damit verbundenen höheren Kosten – eher erschwert als erleichtert werden.

## **Anhang**

### **Stellungnahme zur (Wieder)einführung einer kommunalen Sperrklausel in Nordrhein-Westfalen qua Verfassungsänderung**

*Prof. Dr. Frank Decker, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn*

Die (Wieder)einführung der 1999 „gekippten“ Fünf-Prozent-Sperrklausel für Kommunalwahlen in der abgeschwächten Form einer 2,5-Prozent-Hürde durch eine verfassungsunmittelbare Regelung stellt einen Akt parlamentarischer Notwehr des parlamentarischen Verfassungsgebers gegen eine „übergreifige“ Verfassungsrechtsprechung dar. Die Entbehrlichkeit der Sperrklausel auf kommunaler Ebene wurde und wird von den Gerichten damit begründet, dass die Räte im Unterschied zu den Parlamenten auf staatlicher

Ebene (also in Ländern und Bund) keine Regierung bestellen, im Amt halten und gegebenenfalls abberufen müssten. Diese Argumentation hat das Bundesverfassungsgericht in zwei Urteilen jüngst sogar auf die Wahlen zum Europäischen Parlament übertragen, da für die Straßburger bzw. Brüsseler Versammlung das gleiche gelte. Auf der kommunalen Ebene steht die Abschaffung der Sperrklausel in den meisten Bundesländern in Zusammenhang mit der in den neunziger Jahren erfolgten Reform der kommunalen Regierungssysteme, die die bis dahin nur in Bayern und Baden-Württemberg vorgesehene Direktwahl der Bürgermeister außer in den Stadtstaaten überall eingeführt hat. Die Reform war gleichbedeutend mit dem Wechsel von der parlamentarischen hin zu einer präsidentiellen bzw. quasi-präsidentiellen Regierungsform. Folgt man der Argumentation der Verfassungsgerichte, sind mit Blick auf die Funktionsfähigkeit der Parlamente an beide Systeme unterschiedliche Maßstäbe anzulegen: Während im parlamentarischen System ein zu hohes Maß an Zersplitterung bzw. Fragmentierung die Bildung einer von der Parlamentsmehrheit getragenen Regierung erschwere, könnten präsidentielle Regierungssysteme, in denen den Parlamenten „lediglich“ die Funktion der Gesetzgebung und Regierungskontrolle zukomme, ein höheres Maß an Zersplitterung durchaus verkraften.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht lässt sich diese auch im Schrifttum der Staatsrechtslehre zumeist kritiklos übernommene Argumentation nur schwer nachvollziehen. In der vergleichenden Regierungslehre werden die Probleme, die sich aus der Verbindung von Vielparteienstruktur und präsidentieller Regierungsform ergeben, breit thematisiert. So hat z.B. der bekannte Lateinamerikaforscher Scott Mainwaring mit Blick auf den dortigen Koalitionsparlamentarismus von einer „schwierigen Kombination“ gesprochen. Das Mutterland des präsidentiellen Systems, die Vereinigten Staaten von Amerika, verbindet dieses bezeichnenderweise mit einem mehrheitsbildenden Wahlsystem, dessen Sperrwirkung noch sehr viel größer ist als jene des bundesdeutschen Verhältniswahlsystems mit Fünf-Prozent-Klausel. Im präsidentiellen System stellt sich das Problem der Koalitionsbildung genauso wie im parlamentarischen, nur dass es hier in die legislative Arena verlagert ist, während im parlamentarischen System die legislative Mehrheitsbildung durch die Regierungsbildung, also die exekutiven Koalitionen, vorstrukturiert wird. Die nordrhein-westfälischen Erfahrungen belegen eindrucksvoll, wie die Zersplitterung der Räte die legislative Mehrheitsbildung erschwert. Dies gilt unbeschadet der Tatsache, dass sich die legislativen Koalitionen im präsidentiellen System auch aus wechselnden Mehrheiten ergeben können. Sie sind also nicht immer aus denselben Parteien zusammengesetzt, so wie es die Funktionslogik der parlamentarischen Regierungsform im Regelfall impliziert (Ausnahmen bei geduldeten Minderheitsregierungen). Eine Gruppenstruktur des Parlaments, die die Antrags-, Rede- und Kontrollrechte der einzelnen Abgeordneten jener der Fraktion „unterwirft“ bzw. dieser überantwortet, ist unter den Bedingungen der präsidentiellen Regierungsform nicht weniger funktional als unter den Bedingungen der parlamentarischen. Die im Gesetzentwurf mit Blick auf die vorgeschlagene Höhe der Sperrklausel von 2,5 Prozent enthaltene Formulierung, wonach bei den Kommunalvertretungen „ein höheres Maß an Funktionsbeeinträchtigung oder -gefährdung und damit ein größeres Maß an Zersplitterung hinnehmbar ist“ als bei den Parlamenten auf staatlicher Ebene, erscheint vor diesem Hintergrund zumindest missverständlich, da sie nicht klar benennt, warum dies der Fall sein soll: wegen der von Bund und Ländern abweichenden Regierungsform oder wegen der insgesamt geringeren Bedeutung der kommunalen im Vergleich zu staatlichen Ebene.

Dass der Gesetzgeber die Sperrklausel in die Verfassung selbst aufnehmen möchte, statt sie auf einfachgesetzlicher Ebene zu regeln, ist misslich, aber zugleich unvermeidlich, da bei einer einfachgesetzlichen Regelung eine erneute Revision durch das Landesverfassungsgericht wahrscheinlich wäre. Anzeichen dafür, dass die Verfassungsgerichte von ihrer dogmatischen Auffassung der unterschiedlich beeinträchtigten Funktionsfähigkeit der staatlichen und kommunalen Regierungsformen abrücken, gibt es nicht. Deshalb bleibt dem Gesetzgeber keine Alternative, obwohl die Regelung des Wahlsystems bzw. von Einzelheiten des Wahlsystems in der Verfassung der in Deutschland eigentlich üblichen Praxis widerspricht. Diese Abweichung hat aber auch etwas Positives, verpflichtet sie doch die Regierungsseite zu einer einvernehmlichen Lösung mit der Opposition bzw. zumindest mit der größten Oppositionspartei. Die Gefahr, dass die Regierung eine sie begünstigende Lösung einseitig, also gegen den Willen der Opposition durchsetzt, die bei Wahlrechtsänderungen auf einfachgesetzlicher Ebene potenziell immer besteht, ist in diesem Falle also gebannt.

Bleibt die Frage nach der angemessenen Höhe der Sperrklausel. Die im Antrag von SPD, Grünen und CDU vorgeschlagenen 2,5 Prozent stellen das Ergebnis eines politischen Kompromisses dar. Sachlich ließe sich auch eine etwas höhere Marke (von 3 Prozent) gut begründen. Erstens könnte die von den Antragstellern ins Feld geführte Einebnung der faktischen Sperrklausel zwischen kleinen und größeren Räten damit noch besser gewährleistet werden, die die Einführung einer neuen künstlichen Hürde auch unter Gleichheitsgesichtspunkten als gerechtfertigt erscheinen lässt. Zweitens wäre die gewünschte Konzentrationswirkung bei einer 3 Prozent-Klausel etwas größer. Drittens sind ganzzahlige Prozentwerte Werte mit Dezimalzahlen vorzuziehen. Und viertens würden auch durch eine höhere Hürde die Chancen kleinerer Parteien und Wettbewerber nicht ungebührlich beeinträchtigt. Diese sind auf der kommunalen Ebene ohnehin größer als auf der staatlichen Ebene in Bund und Ländern, wo es organisatorisch wesentlich aufwändiger ist, sich zu einer Partei zusammenzuschließen und Einzelbewerber bisher stets erfolglos waren.

Stimmzettel  
für die Wahl zum Deutschen Bundestag  
im Wahlkreis (Nr., Name)  
am (Tag/Monat/Jahr)

# Sie haben 2 Stimmen:

## Hauptstimme

Wird gewertet,

- wenn die gewählte Partei mindestens fünf Prozent der abgegebenen und gültigen Stimmen erzielt oder der Einzelbewerber im Wahlkreis die Mehrheit der abgegebenen und gültigen Stimmen erzielt.

## Ersatzstimme

Wird gewertet,

- wenn die mit der **Hauptstimme** gewählte Partei weniger als fünf Prozent der abgegebenen und gültigen Stimmen erzielt oder der mit der **Hauptstimme** gewählte Einzelbewerber im Wahlkreis nicht die Mehrheit der abgegebenen und gültigen Stimmen erzielt,  
und
- wenn die mit den **Ersatzstimme** gewählte Partei mindestens fünf Prozent der abgegebenen und gültigen Hauptstimmen erzielt.

<input type="radio"/>	<b>CDU</b> Christlich Demokratische Union Deutschlands	Wahlkreis: N.N. (Beruf, Adresse)	<input type="radio"/>
		Landesliste: N.N. (fünf Personen)	
<input type="radio"/>	<b>SPD</b> Sozialdemokratische Partei Deutschlands	Wahlkreis: N.N. (Beruf, Adresse)	<input type="radio"/>
		Landesliste: N.N. (fünf Personen)	
<input type="radio"/>	<b>Grüne</b> Bündnis 90 / Die Grünen	Wahlkreis: N.N. (Beruf, Adresse)	<input type="radio"/>
		Landesliste: N.N. (fünf Personen)	
<input type="radio"/>	<b>Die Linke</b>	Wahlkreis: N.N. (Beruf, Adresse)	<input type="radio"/>
		Landesliste: N.N. (fünf Personen)	
<input type="radio"/>	<b>Person N.N.</b>	Einzelbewerber (Beruf, Adresse)	
<input type="radio"/>	<b>Partei N.N.</b>	Landesliste: N.N. (fünf Personen)	<input type="radio"/>