

## **Sperrklausel und Ersatzstimme - eine zwingende Verbindung?**

Manuskript zu einem Vortrag der Reihe "Mehr Demokratie beim Wählen" im Thüringer Landtag am 8. Juni 2017

### **Der Status quo:**

#### **- Gravierende Nachteile der Sperrklausel:**

- Verletzung der Gleichheit der Wahl
- geringe Durchlässigkeit der Sperrklausel in beide Richtungen
- verzerrte Ergebnisse (taktisches Wählen lässt nicht die wahren Präferenzen der Wählenden erkennen).

#### **- Die Idee der Ersatzstimme:**

- Das Instrument lässt sich in einem einzigen Satz erklären, z.B. so:  
"Beim Instrument der Ersatzstimme können Wähler für den Fall, dass die von ihnen mit der Hauptstimme gewählte Partei an der Sperrklausel scheitert, auf dem Stimmzettel verfügen, dass ihre Stimme an eine bestimmte andere Partei übertragen wird."
- Obwohl viele Menschen eine solche Erklärung sofort intuitiv plausibel finden, stellt man nach einiger Zeit fest, dass jeder sein eigenes Modell im Kopf hat und daraus Missverständnisse entstehen können. Deshalb ist vorab eine ausführliche Klärung nötig, worüber wir eigentlich reden, welche Ausgestaltungsalternativen es gibt und was deren Vorteile bzw. Nachteile sind.

### **Mögliche Ausgestaltungsvarianten der Ersatzstimme:**

#### **- "Übertragung" oder "virtuelle Stichwahl"? (1 oder 2 Stimmen?)**

- Die Erklärungen sind anders, aber die Verteilungsergebnisse sind die selben!
- Problem der 'Übertragungs'-Erklärung: Wir sind gewohnt, dass jede Stimme einen bestimmten, unveränderlichen "Wert" hat (nämlich die Bindung an eine Partei). Es gibt praktische Probleme, wenn ein und dieselbe Stimme zu unterschiedlichen Zeitpunkten in unterschiedlichen "Zuständen" vorliegt.
- Vorteil der 'Stichwahl'-Erklärung: Man hat hier eine leicht verständliche Analogie zu einem bekannten Verfahren. Zudem kann nur bei diesem gedanklichen Konzept die Gleichheit der Wahl vollständig wiederhergestellt werden.
- Bei der virtuellen Stichwahl kann es sein, dass die Wähler mittels einer einzigen Kennzeichnung ein Votum für *zwei* Wahlgänge abgeben. Man könnte z.B. folgende Regeln aufstellen, wie die Voten dann zu interpretieren sind:
  - 1.) Die Erstpräferenz zählt in beiden Wahlgängen für dieselbe Partei, sofern diese Partei die Sperrhürde überwunden hat.
  - 2.) Wenn die erstpräferierte Partei unter dem Sperrquorum bleibt, zählt die Stimme im Stichwahlgang für diejenige unter den noch in der Stichwahl vertretenen Parteien, die vom Wähler am höchsten präferiert wurde.
  - 3.) Ist keine der vom Wähler gekennzeichneten Parteien in der Stichwahl (d.h. hat keine der gekennzeichneten Parteien mehr als 5% der Erstpräferenzen bekommen), so hat dieser Wähler nicht an der Stichwahl teilgenommen.

### - **Kästchen, Zahlen oder Buchstaben?**

- Zusätzliche Spalten können leicht unübersichtlich werden.
- Ein System mit verschiedenartigen Buchstaben (z.B. "X" und "E") wäre o.k., aber schlecht erweiterbar.
- Ein Wählen mit Rangziffern wäre die optimale Lösung, "Durchnummerieren gemäß der Präferenzen" wäre auch intuitiv gut verständlich.

### - **Nur eine einzige Ersatzstimme oder beliebig viele Präferenzen?**

- Unlimitierte Präferenzen wären gerechter, weil sich ansonsten für einzelne Wähler das Dilemma lediglich verschiebt, wenn diese Wähler auch für die Partei ihrer zweiten Präferenz nicht wissen, ob diese die Sperrhürde meistert.
- Auf der anderen Seite wäre eine einzige Ersatzpräferenz unkomplizierter zu handhaben und vermutlich auch einfacher zu verstehen. Deshalb könnte diese Variante eine geeignete Übergangslösung darstellen.

### - **Einstufiges oder mehrstufiges Übertragungsverfahren?**

- Einstufiges Verfahren bedeutet, dass nur eine Übertragung an solche Parteien möglich ist, die mehr als 5% Erstpräferenzen erhalten haben
- Mehrstufiges Verfahren heißt, dass die jeweils schwächsten Parteien sukzessive eliminiert werden, d.h. ihre Stimmen werden an die noch verbleibenden Parteien verteilt
- Das mehrstufige Verfahren hat diverse Nachteile, z.B. Taktisches Wählen (vgl. "How-to-vote-Cards" in Australien) und taktische Parteiausgliederungen; sogar paradoxe Effekte sind möglich durch Verletzung des Monotoniekriteriums.

### - **Zentrale oder dezentrale Auszählung?**

- Es ist nicht nötig, erst das Gesamtergebnis abzuwarten, um die Ersatzstimmen auszuzählen; vielmehr ist es sinnvoll, die Ersatzstimmen gleich in den Wahllokalen zu erfassen.

- Es würde eine überschaubare Zahl von Ersatzstimmen anfallen.

Beispiel zur Veranschaulichung: Mittelgroßes Wahllokal mit 600 Wahlberechtigten, 400 Wähler, nur für ca. 12 % wäre eine Ersatzstimme relevant

(Sonntagsfrage Thüringen April 2017: CDU 33, Linke 22, AfD 19, SPD 15, Grüne 5, FDP 4, Sonstige 2%)

Uninformiertheit kann in beide Richtungen wirken (manche kennen die Option gar nicht, manche geben überflüssigerweise eine Ersatzstimme ab; wenn der Anteil der eingefleischten Kleinparteianhänger, die bewusst keine Ersatzstimme abgeben wollen, 50% beträgt, müssen in diesem Wahllokal lediglich 2 Dutzend Stimmzettel doppelt ausgezählt werden, wobei sich viele Kombinationen wiederholen (z.B. FDP→CDU, Grüne→SPD, Piraten→Linke usw.).

- Pro Wahllokal ergibt sich ein zusätzlicher Zeitbedarf von ca. 30-60 Minuten.

### **Angebliche Probleme der Ersatzstimme:**

#### - **Kompliziertere Auszählung?**

- Nein, siehe letzter Absatz.

### - **Anstieg ungültiger Stimmen?**

- Eine Abwärtskompatibilität muss unbedingt gegeben sein ("X" zählt wie "1")
- Das Aussehen der Stimmzettel sollte so wenig wie möglich verändert werden
- Die Ersatzstimme als Sperrklausel-Ergänzung gibt es noch nirgendwo auf der Welt, aber in manchen Mehrheitswahlsystemen wird mit Zahlen statt Kreuzen gewählt, z.B. Single Transferable Vote in Irland.
- Bei den letzten beiden Europawahlen gab es in Irland nur unwesentlich mehr ungültige Stimmen (2,5%) als in Deutschland (2%).

### - **Veränderung des Wählerverhaltens?**

- Als bei der Europawahl 2014 erstmals keine Sperrklausel galt, haben kleine Parteien allenfalls dezent gewonnen (z.B. ÖDP von 0,5 auf 0,6%), die Auswirkungen waren auf jeden Fall nicht so stark wie von vielen erwartet.
- Dass die Ersatzstimme dazu ermutigen könnte, per Erstpräferenz aus Protest aussichtslose Parteien zu wählen, ist denkbar, aber kein Grund zur Sorge - denn diese Stimmen nehmen keinen Einfluss auf die Sitzverteilung!

### - **Anpassung der Parteienfinanzierung?**

- Staatliche Zuschüsse pro Wählerstimme müssen sich an der Hauptstimme orientieren, nicht an der Ersatzstimme. Die Stimmenverteilung *nach* der Anwendung der Sperrklausel darf keinen Einfluss haben (wie bisher auch).
- Es gibt schon seit jeher den Doppelcharakter einer Stimme (Sitzverteilung plus Parteifinanzierung), ein Splitting-Verhalten wäre deshalb völlig legitim.

### **Vorteile der Ersatzstimme:**

#### - **Mehrheit bleibt Mehrheit!**

- Die Sperrklausel kann zu einer "Mehrheitsumkehr" führen, wenn ein politisches Lager trotz Stimmenmehrheit nicht die Mehrheit der Sitze erhält. Dies verstößt gegen das Gerechtigkeitsempfinden, welches auch den Parteipolitikern wichtig ist (Beispiel: Pairing-Abkommen).

#### - **Kein Verbiegen mehr nötig... einfach die Lieblingspartei wählen!**

- Die Ersatzstimme befreit Anhänger kleiner Parteien aus dem Dilemma, ihre Stimme zu "verschenken", wenn sie ihre Lieblingspartei wählen.
- Auch Großparteianhänger werden aus dem Leihstimmen-Dilemma befreit.

#### - **Keine verzerrten Wahlergebnisse durch taktisches Wählen**

Taktisches Wählen und taktisches Verhalten der Parteien sind immer ungünstig!

#### - **Integrative Wirkung, Schwächung extremistischer Parteien**

- Die Ersatzstimme nützt den im Parlament vertretenen Parteien, weil sie über die "zweite Chance" neue Wählergruppen an sich binden können.
- Die Ersatzstimme nützt in der Regel den Parteien der Mitte, weil die Wähler gemäßigter Kleinparteien kompatibler mit den etablierten Parteien sind und folglich öfter Ersatzstimmen vergeben als Wähler extremistischer Parteien.

## Ist die Ersatzstimme eine zwingende Ergänzung zur Sperrklausel?

### - Verfassungsrechtliche Situation

- Eigentlich gibt es einen klaren Verfassungsauftrag für die Einführung einer Ersatzstimme, weil diese ein "Milderes Mittel" darstellt. Siehe z.B.:
- BVerfGE 90, 145 [172 f.] ("Cannabis"-Urteil von 1994):  
*"Ein grundrechtseinschränkendes Gesetz [muss] erforderlich sein [...]; es ist erforderlich, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können."*
- BVerfGE 95, 335 [376 f.] ("Überhangmandate"-Urteil von 1997):  
*"Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lässt die vom egalitären Demokratieprinzip geprägte formale Wahlrechtsgleichheit .. Differenzierungen nur bei Rechtfertigung durch zwingende Gründe zu. [...] 'Zwingend' im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können auch Gründe für eine Differenzierung sein, deren Zweck daran ausgerichtet ist, die staatspolitischen Ziele einer Parlamentswahl zu verfolgen oder Störungen des Staatslebens entgegenzuwirken. Durch die Verfolgung eines solchen Zwecks kann die Beeinträchtigung der formalen Wahlrechtsgleichheit aber nur insoweit gerechtfertigt werden, als die Differenzierung zur Erreichung des Zwecks erforderlich ist. [...] Ein zwingender Grund für eine Ungleichbehandlung von Wählerstimmen liegt daher nicht .. vor, wenn der Gesetzgeber seinen Zweck auch durch Maßnahmen verfolgen kann, die eine Differenzierung ohne Beeinträchtigung anderer von der Verfassung geschützter Belange vermeiden."*
- Das Bundesverfassungsgericht hat leider bisher nicht verstanden, warum die bisherige Rechtsprechung zwingend auf das Instrument der Ersatzstimme zu übertragen ist. Es hat sich sogar geweigert, sich mit den vorgetragenen Argumenten überhaupt auseinanderzusetzen (vgl.: <http://www.milderes-mittel.de>).

### - Moralische Beurteilung

- Eine unnötige Diskriminierung jenseits der eigentlichen Sperrwirkung ist auch moralisch verwerflich. Die wahre Wirkung der Sperrklausel ist viel höher als die nominelle Wirkung, weil es Entmutigungseffekte im Vorfeld gibt und neue Parteien keine fairen Chancen bekommen.
- Unkompensierte Sperrklauseln sind eigentlich anachronistisch; vielmehr sollte man zukünftig nur noch in "Sperrklauselsystemen" denken, welche bestimmte Mechanismen zur Wiederherstellung der Gleichheit der Wahl beinhalten (vgl. <http://www.sperrklauselsysteme.de>).
- In Schleswig-Holstein hätte der Landtag 2016 fast die Ersatzstimme eingeführt.
- Vielleicht kann man bei einzelnen Bürgermeisterwahlen mal die Methode, mit Zahlen statt Kreuzen zu wählen, in der Praxis testen (vgl.: [www.stichwahlen.de](http://www.stichwahlen.de)).