

Gesetzesentwürfe der PIRATEN-Fraktionen zur Ersatzstimme auf Landesebene: Prozesse, Argumente und kritische Würdigung der Debatten

Anne Herpertz

Schon zwei Mal gab es den Versuch, eine Ersatzstimme bzw. Alternativstimme in Landes- und Kommunalwahlrecht einzuführen. In zwei Landtagen versuchten die jeweiligen Piratenpartei-Fraktionen eine entsprechende Wahlrechtsänderung zu erreichen. Während die PIRATEN-Fraktion in Schleswig-Holstein allein auf eine Änderung des Landeswahlrechtes abzielte, wollte die PIRATEN-Fraktion im Landtag des Saarlands auch eine Alternativstimme im Kommunalwahlrecht verankern. Ziel dieses Beitrages ist die Aufarbeitung beider Initiativen im prozessualen Sinne, die Begutachtung der Stellungnahmen und Argumente der verschiedenen Fraktionen und Ausschüsse. Darauf folgt eine kritische Würdigung jener Argumente, die während der Debatten gegen eine Ersatz- bzw. Alternativstimme ins Feld geführt wurden. Dabei wird sich primär auf politische Einlassungen gestützt, denn wie die SHZ passend zusammenfasst: „Schwerer als die juristischen Einwände gegen die Pläne der Piraten wiegen ... die politischen“.¹

1. Gesetzesentwurf zur Ersatzstimme in Schleswig-Holstein

In Schleswig-Holstein begann die Reise hin zum Ersatzstimmen-Antrag im November 2012 mit einem Gesetzesentwurf zur Abschaffung der 5 %-Sperrklausel bei Landtagswahlen. Dazu sollte das Landeswahlgesetz (LWahlG) dahingehend geändert werden, dass am „Verhältnisausgleich (...) jede Partei teil[nimmt], für die eine Landesliste aufgestellt und zugelassen ist“ (Drs. 18/385). Ein knappes Jahr später bat die PIRATEN-Fraktion anlässlich der Anhörung von Sachverständigen im Innen- und Rechtsausschuss darum, auch zu drei Alternativen Stellung zu nehmen: a) zu einer Absenkung der Sperrklausel auf 2 bzw. 3 Prozent, b) zu einer Ersatzstimme

1 Henning Baethge, „Ehrlicher wählen‘: Wie die Piraten das Wahlrecht in SH verändern wollen“, SHZ vom 14.01.2016.

und c) zu einer Kombination aus Absenkung der Sperrklausel und einer Ersatzstimme (18. Wahlperiode, 65. Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses).

Außerdem wurde der Wissenschaftliche Dienst des Landes Schleswig-Holstein zur Stellungnahme bezüglich einer verfassungsrechtlichen Vereinbarkeitsprüfung der Ersatzstimme zur Abmilderung der 5 %-Hürde konsultiert. Dieser kam letztlich zum Schluss, dass „in Ermangelung diesbezüglicher höchstrichterlicher Rechtsprechung des Bundesverfassungs- oder des Landesverfassungsgerichts (...) die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Einführung einer Ersatzstimme (...) nicht mit letzter Gewissheit beantwortet werden [kann]“ (Umdruck 18/5441). Entscheidender ist, dass der Wissenschaftliche Dienst das oft angebrachte Argument eines verfassungsrechtlichen Verstoßes gegen die Unmittelbarkeit der Wahl als „eher fernliegend“ bezeichnet: „Denn es ist nicht erkennbar, welche Instanz oder welches Mittel sich zwischen die Wahlhandlung des einzelnen Wählers und die letztliche Zusammensetzung des Parlaments schieben beziehungsweise diesbezüglich Ermessen ausüben sollte“ (ebd.).

Schließlich reichte die PIRATEN-Fraktion 2015 anlässlich der Diskussion des Gesetzesentwurfs über die Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (Drs. 18/3537) einen Änderungsantrag im Sinne einer Ersatzstimme für die Zweitstimme ein (Umdruck 18/5804). Der Änderungsantrag schlug unter anderem vor, dass im amtlichen Wahlergebnis sowohl „die Stimmverteilung vor als auch nach der Auszählung der Ersatzstimme angegeben“ werden soll. Dieser Änderungsantrag wurde auf der Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 23.03.2016 nicht angenommen. Auch der ursprüngliche Antrag von 2012 auf Abschaffung der Sperrklausel wurde im Juli 2016 endgültig abgelehnt (Drs. 18/4439 neu, Nr. 5); außer den PIRATEN stimmten alle anderen Fraktionen gegen diesen Antrag.

2. Gesetzesentwurf zur Alternativstimme im Saarland

Während die PIRATEN-Fraktion im Landtag in Schleswig-Holstein einen Gesetzesentwurf zur Abschaffung der Sperrklausel und separat einen Entwurf für eine Ersatzstimme einbrachte, sprach sich die PIRATEN-Fraktion im Saarland via Gesetzesentwurf direkt für eine Alternativstimme aus, ohne die 5 %-Hürde anzutasten. Im Oktober 2015 brachte die PIRATEN-Landtagsfraktion als Reaktion auf einen Antrag der Großen Koalition zur

Verankerung der 5 %-Hürde in der Verfassung des Landes Saarland (Drs. 15/1537) einen eigenen alternativen Gesetzesentwurf zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften (Drs. 15/1541) ein.² Das bisherige Landtagswahlgesetz (LWG) sollte nach dem Wunsch der PIRATEN-Landtagsfraktion dahingehend geändert werden, dass „jede oder jeder Wahlberechtigte [...] eine Hauptstimme und eine Alternativstimme“ hat. Und weiter: „Durch die Alternativstimme kann der Wähler eine zweite Stimme für einen weiteren Wahlvorschlag abgeben, die dann ihre rechtliche Wirkung entfaltet, wenn die Hauptstimme des Wählers auf einen Wahlvorschlag entfällt, der nicht mindestens fünf vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erhalten hat.“

Gleichzeitig sollte die Alternativstimme im Kommunalwahlgesetz (KWG) bei Wahlen von Bürgermeister:innen und Landrät:innen gelten. Im Saarland dürfen im zweiten Wahlgang nur die zwei stimmstärksten Kandidierenden in einer Stichwahl erneut antreten. Diese Einschränkung sollte auch für eine in den Hauptwahlgang integrierte Stichwahl gelten, indem nur die zwei stimmstärksten Kandidierenden Alternativstimmen von konkurrierenden Bewerber:innen hätten erhalten können.

Als dritten Punkt sah der Gesetzesentwurf der PIRATEN-Fraktion vor, dass sich die Regularien für die Gewährung von staatlichen Mitteln an Parteien (Wahlkampfkostenerstattungsgesetz) bei Landtagswahlen an den erreichten Hauptstimmen bemessen müssten.³ Am Ende stimmte nur die PIRATEN-Fraktion für den Antrag, die Linke enthielt sich, während CDU, SPD und Bündnis90/Die GRÜNEN gegen den Antrag stimmten.

3. Begründungen der PIRATEN-Fraktionen für eine Alternativ- bzw. Ersatzstimme

Die Alternativstimme folgte in beiden Fällen der Logik einer Abschwächung der Nachteile einer Sperrklausel. Die PIRATEN-Fraktion im schles-

-
- 2 Neben Änderungsvorschlägen, welche auf eine Alternativstimme abzielten, sah der Vorschlag außerdem vor, das Kommunalwahlgesetz (KWG) dahingehend zu ändern, dass das d'Hondt'sche Höchstzählverfahren durch das Höchstzählverfahren nach Saint-Laguë/Schepers ersetzt wird. Aufgrund der Fokussierung auf die Alternativstimme werden die im gleichen Vorgang breit diskutierten Zählverfahrensänderungen hier außen vorgelassen.
 - 3 Hierbei sei jedoch anzumerken, dass die Parteienfinanzierung ausschließliche Bundesgesetzgebung ist (Art. 21 Abs. 3 GG) und der Landesgesetzgeber nicht befugt ist, diese Regelung zu ändern bzw. in einer anderen Deutung auszulegen (vgl. Drs. 15/1543).

wig-holsteinischen Landtag z. B. begründete ihren Antrag auf Einführung einer Ersatzstimme damit, dass im geltenden Wahlsystem der erhebliche Verfall von Stimmen aufgrund der Sperrklausel jenen Parteien zugutekäme, welche die Wähler:innen, deren Stimmen an der Hürde scheitern, explizit nicht wählen wollten. Die Sperrklausel könne sogar zu einer Mehrheitsumkehr führen, die eine noch viel intensivere Verzerrung des Wählerwillens bedeuten würde. Durch die Einführung einer Ersatzstimme würden die Chancengleichheit der Parteien, die Wahlrechtsgleichheit als auch das Demokratieprinzip besser verwirklicht als mit einer Sperrklausel ohne Ersatzstimme. Der Wählerwille wäre besser umgesetzt, als wenn Wähler:innen aufgrund der Prozenzhürde taktisch wählen würden aus Angst vor Stimmerfolgsverlust. Dieses Risiko könne deutlich abgemildert werden. So würden nicht nur das politische System im Sinne der Integrationskraft neuer Ideen kleinerer Parteien profitieren, sondern auch größere Parteien würden einen entscheidenden Vorteil davontragen. Die Zweitstimmen der an der Hürde scheiternden Parteien könnten durch eine Ersatzstimme sicher einer der dann im Parlament vertretenen Parteien zugeordnet werden, was dem eigentlichen Wählerwillen deutlich näher käme.

Ähnlich wurde auch von Seiten der PIRATEN-Fraktion im Saarland argumentiert. Die Alternativstimme sei ein Weg, die – hier – speziell für den saarländischen Landtag als gerechtfertigt empfundene 5 %-Hürde abzumildern und das Verschenken von Stimmen im Sinne der Stimmengleichheit zu vermeiden. Die Übertragung des Konzepts der Alternativstimme in das Kommunalwahlgesetz könne außerdem Aufwand und Kosten sparen, wenn bei Bürgermeisterwahlen die Stichwahl mit dem Hauptwahltermin schon erledigt werden kann.

4. Kritische Würdigung der Diskussionen um die Ersatzstimme

Spannend sind insbesondere die politischen Reaktionen auf die Vorstöße. Während Ralf Stegner, vormals Fraktionschef der SPD-Fraktion im Landtag Schleswig-Holstein, zwischenzeitlich offen gegenüber einer Ersatzstimme schien⁴, zeigte er sich später skeptisch gegenüber einer Einführung⁵ und

4 Vgl. Peter Höver, „Ersatzstimme bei Landtagswahlen: SPD will Piraten-Vorschlag überdenken“, SHZ vom 13.07.2015.

5 Vgl. Henning Baethge, „Ehrlicher wählen: Wie die Piraten das Wahlrecht in SH verändern wollen“, SHZ vom 14.01.2016.

mahnte: „Wir wollen ja nicht noch dazu ermuntern, Desperado-Parteien zu wählen“. Von dem äußerst fragwürdigen Demokratieverständnis einmal abgesehen sollte bereits zu diesem Zeitpunkt schon klar gewesen sein, dass historisch betrachtet genug rechtsradikale Fraktionen den Weg in Landesparlamente über die Hürde geschafft haben. Außerdem sollte der Weg zum Ausgrenzen verfassungsfeindlicher Parteien ein Parteiverbotsverfahren sein und nicht die künstliche Einschränkung der Stimmabgabe, wie auch das Bundesverfassungsgericht urteilte⁶.

In der Debatte im Landtag von Schleswig-Holstein äußerten sich weder CDU noch SPD zu den Vorschlägen einer Ersatzstimme (Pl. 18/122). Im Saarland erhob die SPD Zweifel an der Unmittelbarkeit und Bedingungslosigkeit der Wahl. Die CDU im saarländischen Landtag argumentierte, dass es im Sinne der Rechenschaftspflicht wichtig sei, „dass der Bürger erkennen kann, wer für was Verantwortung trägt. (...) Dafür braucht es ein Mehr an Klarheit und nicht ein Weniger. Dafür braucht es ein Mehr an einfach nachzuvollziehenden demokratischen Abläufen und Strukturen und nicht ein Weniger“ (Protokoll der 41. Plenarsitzung vom 13.10.2015, Drs. Pl. 15/41). Dieses Argument mag zwar im normativen Sinne einen wichtigen Punkt ansprechen – wie der CDU-Abgeordnete Roland Thies passend beschreibt: „Wer für was Verantwortung trägt (...) ist in unserem komplexen politischen System heute schon nicht einfach. War es das Parlament oder die Regierung? War es Brüssel oder Berlin? Waren es die Kommunen oder war es das Land?“, nur kann dem in vielerlei Hinsicht begegnet werden. Zum einen kann die Frage gestellt werden, ob die Fehler in komplexen Systemen mit fragwürdigen Verantwortungsketten tatsächlich durch eine Ersatzstimme verschlimmert werden würden und ob somit die fehlende Zurechenbarkeit von Verantwortung tatsächlich überhaupt einen Zusammenhang mit dem Wahlsystem darstellt. Dem Problematisieren eines angeblich zu komplexen Wahlsystems liegt, wie später noch näher erläutert wird, auch immer der Glaube nahe, dass es viele Menschen gäbe, die das System schlichtweg nicht verstehen würden. Wie erwarten wir, dass Menschen sich in andere politische Prozesse der Bürgerbeteiligung einbringen, wenn wir scheinbar nicht einmal erwarten können, dass sie ein System mit Ersatzstimme verstünden?

Die Grünen äußerten sich in beiden Landtagen unterschiedlich, teils auch widersprüchlich. Während im Landtag des Saarlands von Michael Neyses „persönliche Sympathien“ zum Vorschlag der Piratenpartei geäußert

6 Vgl. BVerfGE 1, 208 (255 ff.) – 7,5 %-Sperrklausel.

wurden, wurde der Antrag trotzdem unter der Begründung abgelehnt, dass das Verfahren ein „Novum“ wäre, bisher keine Erfahrungen damit im deutschen System gemacht worden seien und die Alternativstimme als nicht notwendig betrachtet werde. Argumentiert wurde auch, dass die Grünen von diesem Wahlsystem sogar möglicherweise profitieren könnten, man aber für die Menschen Politik machen wolle und nicht für den eigenen Vorteil (vgl. Drs. Pl. 15/41). Demgegenüber beurteilte der Grünen-Abgeordnete Burkhard Peters im Landtag Schleswig-Holstein die Ersatzstimme rundum positiv. Wörtlich führte er in der Plenardebatte am 10. Juni 2016 aus: „Viel spannender war für mich dagegen die Diskussion um die Ersatzstimme, die von den PIRATEN ins Spiel gebracht wurde. Leider konnte sich keine Mehrheit für diesen bemerkenswerten Versuch erwärmen, den mit einer Fünfprozenthürde bei Landtagswahlen verbundenen Stimmenverlust wenigstens abzumildern. Ich sehe das als einen Auftrag für die kommende Wahlperiode an.“ (Drs. Pl. 18/122).

Spannend sind überdies die Einlassungen der Linken-Fraktion im Landtag des Saarlands durch Prof. Dr. Heinz Bierbaum, der vielfältige Gründe gegen die Alternativstimme einbrachte. Er sei „nicht der Auffassung, dass eine Stimme für eine Partei, die nicht den Sprung ins Parlament schafft, eine verlorene Stimme sei (...) weil wir uns insgesamt im politischen Wettbewerb befinden. Da muss man sich einsetzen für verschiedene Auffassungen, die in den Parteien abgebildet werden und die auch in der gesellschaftlichen Auseinandersetzung zählen. Politik wird bekanntlich nicht nur im Parlament gemacht“ (Drs. Pl. 15/41). Soweit Bierbaum zwar damit recht haben mag, dass Politik nicht nur über parlamentarische Mandate gemacht wird, so sehr ignoriert diese Argumentation den enorm größeren Einfluss einer Partei, wenn sie erst einmal den Status der Parteienfinanzierung erlangt oder den Sprung ins Parlament schafft, sowie auch die enormen Ressourcen, die das für die Interessenvertretung bietet. Hier wird die außerparlamentarische Politik in einem Ausmaß romantisiert, das mit der machtpolitischen Realität (durchaus leider) wenig übereinstimmt.

Des Weiteren führte Bierbaum an, dass der „Alternativstimme eine gewisse Beliebigkeit anhaftet“ und mit welcher Ernsthaftigkeit die Wahlentscheidung dann noch getroffen werden würde, „wenn man sagen kann, na gut, wenn die Partei, die ich eigentlich bevorzuge, nicht reinkommt, dann wähle ich halt eine andere. Das halte ich für außerordentlich fragwürdig“. Deutlich fragwürdiger in Hinblick auf diese Äußerung ist hingegen die Tatsache, dass Menschen auch taktisch mitunter Parteien wählen, die einer bloß nachgeordneten Präferenz entsprechen, nur damit sie mit ihren politi-

schen Meinungen wenigstens in irgendeiner Form im Parlament vertreten werden. Vielmehr ist die Alternativstimme doch genau dafür gedacht, das Taktieren abzumildern. Das gleiche Unverständnis über die Funktionsweise der Alternativstimme findet sich in einem weiteren Kritikpunkt von Prof. Dr. Bierbaum, nämlich dass die Alternativstimme große Parteien bevorzugen würde: „Wenn man eine kleinere Partei wählen möchte und wenn man befürchtet, dass sie nicht ins Parlament kommt, dann wird man eine Partei bevorzugen, die relativ sicher oder sicher ins Parlament kommt. Das sind in der Regel die größeren Parteien. Da braucht man nicht viel nachzudenken.“ In Wirklichkeit ist diese Äußerung als Argument *für* die Alternativstimme zu werten, bei der immerhin die zweite Präferenz zum Tragen kommen kann. Das Argument von Prof. Dr. Bierbaum wäre in dieser Logik als allgemeines Argument gegen Sperrklauseln aufzufassen und unterstreicht vielmehr den Konflikt, dem Wähler:innen sich gegenüber sehen, wenn sie keine Alternativstimme haben.

Während Wolfgang Kubicki (FDP) medial darüber spottete, dass „die Piraten (...) sich lieber mit inhaltlicher Arbeit so profilieren [sollten], dass sie die Sperrklausel nicht fürchten müssen“⁷, begründete die FDP-Fraktion in Schleswig-Holstein ihre Ablehnung mit der Annahme, das Ersatzstimmen-Prinzip sei nicht mit der Unmittelbarkeit der Wahl vereinbar (Drs. Pl. 18/122) – derweil war der Wissenschaftliche Dienst des Landtags nicht explizit zu diesem Ergebnis gekommen.

Des Weiteren führte die FDP aus, dass ein Wahlsystem mit Ersatzstimme zu kompliziert sei. Den Wähler:innen nicht genug zuzutrauen ist vielleicht die eine Sache; eine andere ist es jedoch, sich die Praxis anzuschauen. Das Verhältnis der ungültigen Stimmen zu den abgegebenen Stimmen weicht beispielsweise bei sächsischen Kommunalwahlen (Präferenzwahlsystem mit 3 Stimmen, Kumulieren und Panaschieren auf teilweise DIN-A1 großen Wahlzetteln) nicht vom Verhältnis bei Bundestags- oder Landtagswahlen mit „einfacherer“ Erst- und Zweitstimme ab. Mit einem Blick über den deutschen Tellerrand lässt sich sogar feststellen, dass Integrierte Stichwahlen und Übertragbare Einzelstimmgebung keine Seltenheit sind. Natürlich ist die Einfachheit der Stimmabgabe ein Performanz-Kriterium von Wahlsystemen; es ist jedoch nicht zielführend, es zulasten anderer Prinzipien unterkomplex – das heißt: einfacher als eigentlich notwendig – zu gestalten.

7 Henning Baethge, „Ehrlicher wählen: Wie die Piraten das Wahlrecht in SH verändern wollen“, SHZ vom 14.01.2016.

Der Südschleswigsche Wählerverband schließlich positionierte sich von Anfang an eindeutig gegen die Ersatzstimme. Dies ist insofern verwunderlich, als der SSW ja als Partei einer nationalen Minderheit von den Wirkungen der Sperrklausel ausgenommen ist. Scheinbar wurde befürchtet, dass eine Wahlrechtsänderung, welche anderen Kleinparteien mutmaßlich nützen würde, dem SSW nur schaden könne. In der Öffentlichkeit argumentierte man (unter Zuhilfenahme der etwas schiefen Metapher „Ein bisschen schwanger geht nicht“), dass nur die Abschaffung der Sperrklausel den Eingriff in die Gleichheit der Wahl heilen könne, wohingegen die Ersatzstimme eine „reine Symptom- statt Ursachenbekämpfung“ sei.⁸ Diese Begründung hinderte den SSW allerdings nicht daran, im Juli 2016 dennoch gegen den Antrag 18/385 der PIRATEN zur Abschaffung der Sperrklausel zu stimmen (vgl. Drs. 18/4439(neu)). Somit scheiterte die Einführung der Ersatzstimme in Schleswig-Holstein nicht nur an der unentschlossenen Haltung der SPD, sondern mindestens ebenso am Widerstand des kleinsten Partners in der Küstenkoalition – dem SSW.

5. Fazit

Insgesamt zeigt sich, dass mannigfaltige Argumente gegen die Alternativ- bzw. Ersatzstimme ins Feld geführt wurden. Was dabei jedoch deutlich wird: Die Einwände sind weniger verfassungsrechtlicher Natur, sondern politisch-normativer Art. Was ein insgesamt gutes Zeichen für die Ersatzstimme ist – fehlt doch am ehesten politischer Wille zur Umsetzung einer chancengleichen und eher von Erfolg gekrönten Stimmabgabe sowie ein wenig Vertrauen gegenüber den Wähler:innen, mit einer einzigen weiteren Stimme umgehen zu können. Als Vertreterin einer Partei, die regelmäßig an der Sperrklausel scheitert und in kommunalen Wahlen ohne Sperrklausel deutlich mehr Stimmen bekommt, bleibt mir nur zu sagen: Es geht uns nicht um irgendeinen „Vorteil“; denn wir haben keinen Vorteil gegenüber anderen in einem System, das chancengleicher ist als das bisherige. Wir wollen lediglich nicht länger benachteiligt werden. Es sind die ungerechtfertigten Vorteile der größeren Parteien gegenüber ihren kleineren Konkurrenten, die abgebaut werden müssen, damit den Stimmen des Demos endlich ein größerer Erfolgswert beigemessen wird.

8 Lars Harms, „Ein bisschen schwanger geht nicht“, Pressemitteilung des SSW vom 14.07.2015, <https://www.ssw-sh.de/themen/ein-bisschen-schwanger-geht-nicht-1041>.

Und um ehrlich zu sein: Es wäre einfach auch spannend zu sehen, wie viele wirklich welche Partei wählen würden, wenn sie keine Schere im Kopf hätten. Es geht um die vielen Menschen – und da kann ich sicher für andere Kleinparteien mitsprechen –, die uns ständig an Wahlständen sagen, sie würden uns ja wählen, aber man wolle ja keine Stimme verschenken. Doch wenn ein Wahlsystem die Wählenden in derartige Konflikte mit ihrem Gewissen bringt und wenn es Wahlergebnisse so gravierend verzerrt – dann muss es dringend reformiert werden.

