

Stellungnahme

zu der am 17.3.2016 stattfindenden Sachverständigenanhörung des Ausschusses für Justiz, Verfassungs- und Rechtsfragen sowie Wahlprüfung des Landtages des Saarlandes zum Gesetz zur Änderung der Verfassung des Saarlandes und des Kommunalelbstverwaltungsgesetzes (Drucksache 15/1537)

Verfasser: Alexander Trennheuser, Oliver Wiedmann, Mehr Demokratie e.V.

Köln/Berlin, 11.3.2016

1. Vorbemerkung

Mit der rückläufigen Tendenz in der Beteiligung an Kommunal- und Landtagswahlen nehmen immer weniger Bürgerinnen und Bürger Einfluss auf die Zusammensetzung der Länderparlamente und Kommunalvertretungen und damit auch auf die politische Gestaltung dieses Landes. Der rückläufige Trend wurde von den im Bundestag vertretenen Parteien als Legitimationsproblem erkannt und es werden zurzeit Maßnahmen zur Steigerung der Wahlbeteiligung diskutiert. Sperrklauseln schließen weitere Personenkreise von der politischen Einflussnahme aus, obwohl sie sich doch an Wahlen beteiligt haben. Auch wenn die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Länderparlamente bei Abschaffung der Sperrklauseln theoretisch denkbar wäre, für die es bisher aber keine klaren Belege gibt, so ist doch fragwürdig, ob eine Zementierung der Sperrklausel in der Saarländischen Landesverfassung das richtige Signal in diesen Zeiten ist.

Mehr Demokratie nimmt ausschließlich Stellung zur negativen Wirkung der 5%-Sperrklausel und deren Aufnahme in die Landesverfassung. Im ersten Teil wird der Frage nachgegangen, wie sich Sperrklauseln auf die Stimm- und Chancengleichheit der Parteien auswirken und in welchem Ausmaß eine Funktionsunfähigkeit des Landtags durch Streichung der Sperrklausel zu befürchten ist. Im zweiten Teil schlägt Mehr Demokratie Maßnahmen vor, um Wahlen im Saarland repräsentativer auszugestalten und somit die Legitimation des Landtages zu erhöhen.

2. Auswirkungen von Sperrklauseln

2.1 Rechtlicher Rahmen

In seiner Entscheidung vom 13. Februar 2008 kam das Bundesverfassungsgericht (BVerfG 2 BvK 1/07) für das Land Schleswig-Holstein zu dem Ergebnis, dass mit einer Sperrklausel das Prinzip der Stimmgleichheit hinsichtlich des Erfolgswertes verletzt sei. Denn Stimmen für Parteien und Listen mit weniger als fünf Prozent haben keinen Erfolg. Auch sei die Chancengleichheit zwischen den Parteien verletzt. Zugleich wurde aber festgestellt, dass der Gesetzgeber von diesen Prinzipien abweichen dürfe, wenn zwingende Gründe vorliegen. "Gerade bei der Wahlgesetzgebung besteht die Gefahr, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten läßt"¹. Ein Grund für die Abweichung von den Prinzipien der Stimmen- und Chancengleichheit könne die Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung sein.

Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes vertritt in seinem Urteil vom 29. September 2011 (Lv 4/11) die gleiche Auffassung. Zwar stellt er einen durch die Ungleichgewichtung des Erfolgswerts der Stimmen empfindlichen Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der politischen Parteien fest, jedoch erfolge dieser Eingriff in noch zulässiger Weise. Abweichungen von der Wahlrechtsgleichheit seien vor allem mit der Sicherung der

¹ BVerfG vom 13.2.2008, Rn 124.

Funktionsfähigkeit der Parlamente zu begründen. Die Verhältniswahl könne zur Bildung vieler kleiner Gruppen im Parlament führen, die die Bildung einer stabilen Mehrheit erschweren oder gar verhindern würde. Allerdings sei der Gesetzgeber dazu aufgefordert, Wirkung und Zweckmäßigkeit dieser Regelung einer regelmäßigen Überprüfung zu unterziehen. Der Gesetzgeber sei im Hinblick auf die beachtliche Einschränkung der Stimmen- sowie Chancengleichheit der Parteien verpflichtet, die Norm zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen in Frage gestellt wird, etwa dadurch, dass sich die beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellte Prognose als falsch erwiesen hat.

In sechs Bundesländern ist die Sperrklausel neben dem Wahlgesetz auch in der Verfassung festgeschrieben. Die nun geplante Verankerung der Sperrklausel in der Verfassung würde eine zukünftige Anpassung an veränderte politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen erschweren. Eine erneute Überprüfung, ob eine Sperrklausel angemessen erscheint, sollte auch weiterhin durch den Saarländischen Verfassungsgerichtshof möglich sein. Eine Verankerung der Sperrklausel in der Landesverfassung würde diese externe Kontrolle ausschalten.

2.2 Faktische Auswirkungen der Sperrklausel im Saarland

Das Festhalten an bzw. die Absicherung einer Sperrklausel in der Verfassung steht immer auch im Verdacht, dass die bereits im Landtag vertretenen Parteien sich gegenüber der Konkurrenz abschotten wollen. Der Anteil der unberücksichtigten Wählerstimmen durch die Sperrklausel ist dabei nicht unerheblich. Er lag seit 1990 bei durchschnittlich 41.050 Wählerstimmen (7,4% der gültigen Stimmen). Am meisten Stimmen blieben bei der Landtagswahl 1999 unberücksichtigt. 56.170 Wählerinnen und Wähler gaben ihre Stimme ohne Wirkung ab, was einem Zehntel der gültigen Stimmen entsprach.

Hinzu kommt, dass Sperrklauseln taktisches Wählen provozieren. Wählerinnen und Wähler kleiner Parteien überlegen sich gut, wem sie ihre Stimme geben, ist sie doch möglicherweise am Ende wertlos. Gehen Wählerinnen und Wähler anstelle dessen auf Nummer sicher und wählen eine etablierte Partei, so wirkt sich diese negativ auf den Stimmenanteil kleinerer Parteien aus. Das Wahlergebnis wird verzerrt. Über das Ausmaß dieser Verzerrung lässt sich allerdings nur spekulieren. Darüber hinaus hinkt das Parlament möglicherweise gesellschaftlichen Veränderungen hinterher, indem neue Strömungen nur unzureichend bzw. verzögert abgebildet werden.

2.3 Wählen ohne Sperrklausel: Einschränkung der Funktionsfähigkeit von Parlamenten?

Zur Rechtfertigung einer Sperrklausel werden oftmals die Weimarer Verhältnisse herangezogen. In der Weimarer Republik war die Bildung stabiler Koalitionen in der Tat sehr schwierig: in nur 14 Jahren gab es insgesamt 20 Regierungen² und sieben³ Wahlen. Ob eine Sperrklausel parlamentarische Stabilität erzeugt hätte, ist nicht so eindeutig, wie es gerne

² <http://www.dhm.de/lemo/html/weimar/verfassung/kabinette/index.html>.

³ Die Wahl im März 1933 wird nicht mitgezählt, ebenso wie die Wahl zur Nationalversammlung. Die anderen Wahlen fanden 1920, 1924, 1928, 1930, 1932 und 1933 statt.

dargestellt wird. Mit einer 5%-Klausel wären bei den ersten beiden Wahlen 1920 und 1924 ca. 30 Sitze weggefallen⁴. Unabhängig von der Sperrklausel wären für sichere Mehrheiten Dreier-Koalitionen nötig gewesen, zu denen die SPD jedoch häufig nicht bereit war. Danach stieg der Anteil der Sitze von Parteien unter Fünf Prozent erheblich; Während 1928 noch eine Regierung zwischen SPD, Zentrum, DVP und DDP möglich war, konnte es ab 1930 zu keiner Mehrheit gegen die NSDAP kommen⁵. Allerdings hätte daran auch eine 5%-Klausel wenig geändert. Andere Faktoren wie die starke Stellung des direkt gewählten Reichspräsidenten und das Versagen fast aller politischen Parteien im Reichstag spielten wohl eine größere Rolle. Es fehlte die Bereitschaft der großen Parteien, langfristige Koalitionen einzugehen.

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang auch, dass der Wahlrechtsausschuss des Parlamentarischen Rates 1949 entgegen häufiger Behauptungen eben nicht die Aufnahme einer Sperrklausel ins Wahlgesetz vorsah. Erst auf Drängen der Ministerpräsidenten und auf Anordnung der Militärgouverneure wurde eine 5%-Hürde ins Wahlgesetz geschrieben.⁶

Auch Italien wird als Beispiel für ein von Instabilität geprägtes politisches System angeführt. Zu beobachten sind häufige Fraktionswechsel, Parteiaufösungen und -neugründungen sowie fragile Wahlallianzen. Die Lebensdauer der Regierungskoalitionen in Italien ist mit durchschnittlich 11 Monaten (1949-1990) deutlich begrenzter als in Deutschland. Hier hätte eine Sperrklausel in Verbindung mit einem Verbot von Listenverbindungen wohl weniger Parteien und eine größere parlamentarische Stabilität bedingt. Politische Stabilität kann jedoch nie alleine durch eine Sperrklausel erreicht werden. In Weimar und Italien trugen zusätzlich andere Faktoren zur Instabilität bei. Dänemark, das eine fast gleich große Zahl relevanter Parteien wie Italien und eine 2%-Klausel aufweist⁷, erlebte bis 1990 zwei Regierungsaufösungen und 22 Kabinette, während dies in Italien 21 mal bei 47 Kabinetten der Fall war. Andere Faktoren wie politisches Klima, Einstellung zur Demokratie, Bereitschaft zur Kooperation und Kompromissfähigkeit haben eine größere Bedeutung als eine Sperrklausel.

Das BVerfG hat in mehreren Urteilen betont, dass die Vereinbarkeit einer Sperrklausel mit dem Gleichheitsgrundsatz der Wahl nicht ein für allemal abstrakt beurteilt werden könne. Dies heißt einerseits, eine Sperrklausel kann sinnvoll sein und zur Stabilität beitragen, was für Italien und für die Weimarer Republik teilweise bestätigt wird, andererseits aber, dass eine Sperrklausel nicht auf ewig festgeschrieben werden kann.

⁴ In der Weimarer Republik galt die Automatische Methode. Pro 60.000 Stimmen wurde ein Parlamentssitz zugeordnet, wobei ab 30.000 Stimmen aufgerundet wurde <http://www.wahlrecht.de/lexikon/weimar.html>.

⁵ So kam es ab 1930 zu den sog. Präsidialkabinetten, die das parlamentarische System immer weiter aushöhlten.

⁶ Harald Rosenbach: Der Parlamentarische Rat 1948–1949. Akten und Protokolle. Band 6: Ausschuß für Wahlrechtsfragen. Boppard am Rhein 1994.

⁷ 1980 lag diese Zahl mit 11 gegenüber 8 Parteien in Italien sogar höher (Dieter Nohlen 1992: Lexikon der Politik, Band 3: 327).

3. Lösung: Senkung der Sperrklausel auf 3% und Einführung einer Ersatzstimme

Da eine Funktionsbeeinträchtigung des Parlaments durch Wegfallen einer Sperrklausel zwar nicht zwingend verursacht aber auch nicht auszuschließen ist, plädiert Mehr Demokratie für eine moderate Absenkung auf 3%. Der Anteil unberücksichtigter Stimmen würde damit reduziert werden und trotzdem ein ausreichendes Maß an Stabilität gewährleistet sein. Aufgrund eines möglicherweise anderen Wahlverhaltens bei einer gesenkten Hürde lässt sich der Einzug weiterer Parteien bei vergangenen Wahlen nicht genau beziffern, aber mit Sicherheit hätte eine Senkung der Hürde die Mehrheitsbildung nicht verunmöglicht und somit auch keine Funktionsunfähigkeit des Parlaments zur Folge gehabt.

Bei den Landtagswahlen in 2012 und 2009 hätte eine gesenkte Hürde vermutlich keine weiteren Parteien einziehen lassen. Die Familienpartei erzielte unter den Parteien, die unter 5% der Stimmen bekamen, mit 1,7% bzw. 2% die besten Ergebnisse. 2004 wären vermutlich die Familienpartei und NPD eingezogen, die CDU hätte ihre absolute Mehrheit verloren, eine Mehrheitsbildung zum Beispiel von CDU und FDP wäre jedoch ohne Probleme möglich gewesen. 1999 hätte Bündnis 90/Die Grünen den Einzug geschafft und wäre als lediglich dritte Fraktion hinzugekommen, da in der 12. Wahlperiode nur die SPD und CDU im Landtag vertreten waren.

Eine 5%-Klausel würde zukünftig auch nicht dafür sorgen, dass die rechtspopulistische AfD aus dem Landtag ferngehalten wird, da diese in derzeitigen Umfragen deutlich besser abschneidet.

Auch mit gesenkter Sperrklausel würden weiterhin zahlreiche Wählerstimmen unberücksichtigt bleiben. Hier schlägt Mehr Demokratie zusätzlich die Einführung einer Ersatzstimme vor. Das taktische Wählen könnte weitgehend vermieden und die Chancengleichheit der Parteien verbessert werden. Die Wählerinnen und Wähler vergeben zusätzlich eine weitere Stimme, die dann zum Zuge kommt, wenn ihre eigentlich gewählte Partei an der Sperrklausel scheitert. Die Anforderungen an die Wählerinnen und Wähler sind überschaubar, bedenkt man, dass im Saarland bisher nur eine Stimme zu vergeben ist und in vielen Bundesländern bei Kommunal- und teilweise auch Landtagswahlen deutlich mehr Stimmen vergeben werden können.

Mehr Demokratie e.V.
Friedrich-Ebert-Ufer 52
51143 Köln
Fon: 02203-592859
alexander.trennheuser@mehr-demokratie.de

