

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage der Abgeordneten Dana Guth (fraktionslos)

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport namens der Landesregierung

Fragen zur Sperrklausel bei Wahlen und zum Konzept einer Alternativstimme

Anfrage der Abgeordneten Dana Guth (fraktionslos), eingegangen am 08.07.2021 - Drs. 18/9752
an die Staatskanzlei übersandt am 02.08.2021

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Inneres und Sport namens der Landesregierung
vom 26.08.2021

Vorbemerkung der Abgeordneten

Mit Sperrklauseln bei Wahlen (umgangssprachlich auch „Prozenthürden“ genannt) werden Parteien unterhalb eines bestimmten Anteils an Stimmen nicht bei der Verteilung der Mandate nach Zweitstimmenanteil berücksichtigt. Sperrklauseln modifizieren die Gleichheit der Wahl.

In Deutschland gelten bei Landtags- und Bundestagswahlen Sperrklauseln jeweils in Höhe von 5 %. Die Sperrklausel für das EU-Parlament hat das Bundesverfassungsgericht verworfen, da kleine Parteien keine Chancengleichheit hätten.

Sperrklauseln sollen einer befürchteten Zersplitterung des Parlaments vorbeugen. Bei dieser Argumentation wird regelmäßig auf historische Erfahrungen der Weimarer Republik hingewiesen.

Durch die Verzerrung des Stimmengewichts kann eine Sperrklausel auch das Wahlverhalten selbst beeinflussen (Effekte taktischen Wahlverhaltens). Genauer: Sperrklauseln können zu einer Erhöhung des Stimmengewichts führen, wenn eine Partei gewählt wird, damit diese die Sperrklausel überwindet (Prinzip der Stützstimmen/Leihstimmen). Auf der anderen Seite können sie zu einer Reduzierung des Stimmengewichts führen, wenn eine Partei deshalb nicht gewählt wird, weil man erwartet, dass sie an der Sperrklausel scheitert.

Die Idee einer Ersatzstimme (auch Alternativstimme, Eventualstimme, Hilfsstimme, Nebenstimme oder Zweitpräferenz genannt) bezeichnet im Wahlrecht eine zusätzliche Stimme des Wählers, die nur dann zur Geltung kommt, wenn die vom Wähler eigentlich bevorzugte Partei (die sogenannte Erstpräferenz) an der Sperrklausel scheitert und somit den Einzug in das Parlament verfehlt. Die Idee wird u. a. durch den Verfassungsrechtler Hans Herbert von Arnim vertreten.¹

Vorbemerkung der Landesregierung

Nach Artikel 8 Abs. 3 der Niedersächsischen Verfassung in Verbindung mit § 33 Abs. 3 des Niedersächsischen Landeswahlgesetzes erhalten Wahlvorschläge für die Wahl des Landtages, für die weniger als 5 % der gültigen Zweitstimmen abgegeben werden, keine Mandate. Auch für die Wahl des Deutschen Bundestages werden nach § 6 Abs. 3 des Bundeswahlgesetzes bei der Verteilung der Sitze auf die Landeslisten nur Parteien berücksichtigt, die mindestens 5 % der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben (ausgenommen hiervon sind die von Parteien nationaler Minderheiten eingereichten Listen).

¹ Vgl. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/parlament-ohne-kleinparteien-von-arnim-fordert-neue-wahlzettel-a-923993.html>

Mit diesen sogenannten Sperrklauseln soll den mit dem Verhältniswahlsystem verbundenen Gefahren des Aufkommens kleinster Parteien und der Parteienzersplitterung vorgebeugt werden, aus denen sich ernsthafte Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit des gewählten Parlaments ergeben können. Wahlen in einer Demokratie sollen nicht nur zu einem Parlament führen, das die im Volk vorhandenen verschiedenen Meinungen widerspiegelt, sondern sie sollen zugleich ein Parlament gewährleisten, das in der Lage ist, seine verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten auch wahrzunehmen und in diesem Sinne u. a. eine handlungs- und entscheidungsfähige Regierung hervorzu- bringen.

In den genannten staatspolitischen Gefahren sind besonders wichtige und zwingende Gründe zu sehen, die es rechtfertigen, durch eine Sperrklauselregelung von den Grundsätzen der formalen Wahlrechtsgleichheit (hier: Erfolgswertgleichheit der Stimmen) und der Chancengleichheit der politischen Parteien abzuweichen. Mit diesen Erwägungen hat auch das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung den Ausschluss sogenannter Splitterparteien bei der Zuteilung von Sitzen im Rahmen der Verhältniswahl durch eine Fünf-Prozent-Sperrklausel für zulässig und die konkrete Ausgestaltung im Bundeswahlrecht und in den Landeswahlgesetzen für verfassungsrechtlich unbedenklich erklärt.

1. Ist die Landesregierung der Auffassung, dass Sperrklauseln eine „Zersplitterung“ in modernen Parlamenten der Gegenwart verhindern müssen?

Ja.

2. Ist die Landesregierung der Auffassung, dass die Bezugnahme auf die Verhältnisse der Weimarer Republik eine sachgerechte und zeitgemäße Begründung für noch heute geltende Sperrklauseln darstellt, und womit begründet sie dies gegebenenfalls konkret?

Auf die Vorbemerkung wird verwiesen.

3. Welche Erkenntnisse liegen der Landesregierung zum konkreten Effekt von Sperrklauseln auf das Wahlverhalten der Wähler vor, und wie beschafft sie sich derartige Informationen, um vor dem Hintergrund der Chancengleichheit der Parteien die Frage der Verhältnismäßigkeit von Sperrklauseln zu evaluieren?

Erkenntnisse zum konkreten Effekt von Sperrklauseln auf das Wahlverhalten von Wählerinnen und Wählern liegen der Landesregierung nicht vor. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

4. Das Bundesverfassungsgericht hat 2011 die Fünf-Prozent-Hürde bei Europawahlen für unzulässig erklärt. Dass die Arbeit des Parlaments durch den Einzug weiterer Kleinparteien unverhältnismäßig erschwert werde, sei nicht zu erkennen.² Würde aus Sicht der Landesregierung durch den Einzug weiterer Kleinparteien die Arbeit des Niedersächsischen Landtags unverhältnismäßig erschwert? Wenn ja: Wodurch genau?

Auf die Vorbemerkung wird verwiesen.

5. Falls Frage 4 mit Ja beantwortet wird: Welche modernen Möglichkeiten außer einer Sperrklausel sieht die Landesregierung zur Überwindung dieses „unverhältnismäßigen Erschwernisses“?

Die Landesregierung sieht in der Sperrklausel kein „unverhältnismäßiges Erschwernis“. Auf die Vorbemerkung wird verwiesen.

² Vgl. <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2011-11/europawahl-parlament-sperrklausel>

- 6. Bei der Bundestagswahl 2013 wurden aufgrund der Sperrklausel 15,7 % der Wählerstimmen nicht berücksichtigt, woraufhin auch der Verfassungsrechtler Hans Herbert von Arnim eine Wahlreform forderte. Sieht die Landesregierung in einer derartigen Nichtberücksichtigung von Wählerwillen ein grundsätzliches Problem für die Demokratie, und wie steht sie zur Idee einer Wahlreform, um diesem Effekt zu begegnen?**

Auf die Vorbemerkung wird verwiesen. Im Übrigen liegt die Zuständigkeit für die Frage einer Wahlreform für die Bundestagswahl beim Deutschen Bundestag.

- 7. Die Idee einer Ersatzstimme (auch Alternativstimme, Eventualstimme, Hilfsstimme, Nebenstimme oder Zweitpräferenz genannt) ermöglicht die Berücksichtigung des gesamten Wählerwillens unter Aufrechterhaltung der Sperrklausel. Sie wird bereits seit Jahren immer wieder vorgebracht. Was spricht aus Sicht der Landesregierung inhaltlich für und gegen diese Regelung (bitte alle Argumente nennen und nicht nur allgemein und auszugsweise)?**

Das vorgeschlagene Präferenzwahlsystem wäre ein Wahlverfahren, bei dem die wählende Person bei der Landtagswahl nicht nur jeweils eine Erst- und eine Zweitstimme abgeben könnte, sondern darüber hinaus eine weitere Stimme „unter Vorbehalt“ für den Fall abgeben könnte, dass die Partei, für die die Person ihre Zweitstimme abgegeben hat, weniger als 5 % der Zweitstimmen erhalten und damit keinen Sitz im Landtag erlangen würde.

Abgesehen davon, dass es bereits fragwürdig ist, ob die Abgabe einer Wählerstimme unter Vorbehalt bei einer Parlamentswahl überhaupt wahlrechtlich und verfassungsrechtlich zulässig wäre, wäre ein Präferenzwahlsystem äußerst kompliziert und würde einen verstärkten Aufwand erfordern. Eine Umstellung auf ein Präferenzwahlsystem würde für ein Verhältniswahlsystem wie dem für die Landtagswahl bedeuten, dass die wählende Person nicht mehr nur eine Erststimme für die Kandidatur im Wahlkreis und eine Zweitstimme für ihre favorisierte Partei, sondern zusätzlich eine weitere „Hilfsstimme“ unter dem Vorbehalt abgeben könnte, dass diese nur wirksam würde, wenn ihre favorisierte Partei landesweit weniger als 5 % der Zweitstimmen erhalten sollte.

Hierdurch würde der Wahlvorgang im Vergleich zum jetzigen Verfahren noch umfangreicher und unübersichtlicher werden. Wegen der verhältnismäßigen Kompliziertheit eines Präferenzwahlsystems „mit einer Hilfsstimme unter Vorbehalt“ wäre nicht auszuschließen, dass dies vielen Wählerinnen und Wählern nicht adäquat vermittelt werden könnte, wodurch deren Bereitschaft zum Urnengang sinken könnte.

Auch das Auszählungsverfahren würde durch einen ganz erheblichen Mehraufwand wesentlich erschwert werden. Insbesondere würde sich die Feststellung des Wahlergebnisses durch die langwierigen mehrstufigen Auswertungen zeitlich erheblich verzögern. Eine Feststellung des vorläufigen Wahlergebnisses am Wahlabend bzw. in der Wahlnacht wäre dann nicht mehr möglich.

Denn nach Beendigung der Wahl werden die Stimmzettel in den einzelnen Wahllokalen ausgezählt und anschließend - neben der Zahl der Wahlberechtigten und der Zahl der Wählerinnen und Wähler - u. a. auch die gültigen und ungültigen Erst- und Zweitstimmen an die jeweilige Gemeinde gemeldet, die die Wahlergebnisse ihrer Wahlbezirke zusammenfasst und ihrer jeweils zuständigen Kreiswahlleitung meldet. Die Kreiswahlleitungen wiederum fassen die Wahlergebnisse aller Kommunen ihres Wahlkreises zusammen und melden die Wahlergebnisse des jeweiligen Wahlkreises der Landeswahlleitung. Liegen der Landeswahlleitung die Ergebnisse aller Kreiswahlleitungen im Land vor, so kann die Landeswahlleitung nach dem geltenden Wahlsystem noch in der Wahlnacht ein vorläufiges Wahlergebnis der Landtagswahl feststellen und verkünden.

Erst zu diesem Zeitpunkt steht fest, ob und gegebenenfalls welche Parteien im Land weniger als 5 % der Zweitstimmen erhalten haben. Dann haben aber im Regelfall die Wahlvorstände ihre Wahlunterlagen bereits bei den Gemeinden abgegeben und die vielen ehrenamtlichen Helferinnen und Helfer in den Wahllokalen ihren Dienst beendet.

Bei einem Präferenzwahlsystem müssten daher in den folgenden Tagen nach der Landtagswahl durch die Kreiswahlleitungen in einem aufwändigen Verfahren alle Stimmzettel, auf denen die Zweitstimme einer an der „Fünf-Prozent-Klausel“ gescheiterten Partei gegeben wurde, nach einer entsprechenden Feststellung der Landeswahlleitung von den Gemeinden angefordert und nach den „Präferenzstimmen“ neu ausgewertet werden. Hierbei müssten im ersten Schritt zunächst die Hilfsstimmen der Wählerinnen und Wähler, die ihre Zweitstimme der Partei mit den wenigsten Zweitstimmen gegeben haben, auf die entsprechenden Parteien verteilt werden, danach die Hilfsstimmen der Partei mit den zweitwenigsten Stimmen usw. Die Ergebnisse wären der Landeswahlleitung mitzuteilen, die die Auszählungsprozesse auf Landesebene zusammenfassen und daraus ein vorläufiges Wahlergebnis feststellen würde.

Die Darstellung sämtlicher Auszählungsprozesse müsste hierbei nachvollziehbar sein, indem zumindest die jeweilige Zahl der ursprünglichen Zweitstimmen und der jeweils „übertragenen“ Zweitstimmen an jeder Stelle des Auszählungsprozesses und auch die gestrichenen Parteien angegeben werden. Darüber hinaus wäre auch bei allen Auszählungsprozessen der Grundsatz der Öffentlichkeit zu wahren.

Die dargestellten grundsätzlichen Verfahrenserfordernisse für ein Präferenzwahlsystem bei der Landtagswahl zeigt die Kompliziertheit eines solchen Verfahrens. Praktische Erfahrungen hierzu liegen nicht vor, da ein Präferenzwahlsystem auch in keinem anderen Bundesland praktiziert wird.

8. Die Landtagsfraktion der Piraten im Saarland hat 2015 einen Gesetzentwurf zur Änderung wahlrechtlicher Vorschriften in den saarländischen Landtag eingebracht.³ Mit ihm wurde die Einführung einer „Alternativstimme“ forciert. Hat die Landesregierung bereits ähnliche Ansätze für Niedersachsen diskutiert, und was spricht aus ihrer Sicht dafür oder dagegen, einen solchen Antrag auch dem Niedersächsischen Landtag zur Abstimmung vorzulegen? (bitte alle Argumente nennen und nicht nur allgemein und auszugsweise)

Ausweislich des Koalitionsvertrages, ist eine Änderung des Wahlsystems mit dem Ziel der Einführung einer „Alternativstimme“ für die Wahl zum Niedersächsischen Landtag nicht geplant. Diese Frage ist daher auch nicht Gegenstand der bisherigen Überlegungen gewesen.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

³ Vgl. https://www.landtag-saar.de/file.ashx?FileName=Gs15_1541.pdf