

Dr. Björn Benken

Kurzbericht von der Initiativtagung Ersatzstimme am 22./23.10.2022

Im schönen Ambiente des „Freiraum“-Saals im Hotel Rossi trafen sich Ende Oktober 2022 insgesamt 62 Teilnehmer/innen, um ausführlich das Thema Ersatzstimme zu diskutieren. „Auf eine solche Tagung habe ich zehn Jahre lang gewartet!“, stellte einer von ihnen begeistert fest. Auch **Ralf-Uwe Beck**, der die Anwesenden im Namen von Mehr Demokratie e.V. begrüßte, zeigte sich erfreut über das große Interesse und beleuchtete die Entstehungsgeschichte der Ersatzstimme – einer Wahlrechtsinnovation, die von Mehr Demokratie schon seit langem gefordert wird.



Als erster Referent führte **Frank Decker** die Zuhörer/innen in wichtige politikwissenschaftliche Grundbegriffe und Modelle ein. So legte er z.B. einer Definition von Niedermeyer folgend dar, dass sowohl die elektorale wie auch die parlamentarische Fragmentierung im Zeitablauf zugenommen hätten und dass die Lücke zwischen diesen beiden Größen – die Anzahl der unberücksichtigt bleibenden Stimmen – ebenfalls am Steigen sei. Die 22,3% bei der saarländischen Landtagswahl 2022 würden einen neuen Rekordwert für Deutschland darstellen und die Dringlichkeit unterstreichen, das herrschende Sperrklauselsystem grundlegend zu reformieren.

In meinen eigenen Vortrag versuchte ich darzulegen, dass der Begriff der Ersatzstimme viel weniger eindeutig ist, als man vermuten könnte. Als ich die hypothetischen Ergebnisse eines kleinen Wahllokals präsentierte, gingen die Meinungen, wie viele Ersatzstimmen dort genau abgegeben wurden, weit auseinander. Auch zeigte ich an einem Zahlenbeispiel, warum die einstufige Übertragung der Stimmen einer mehrstufigen Übertragung vorzuziehen ist. Denn nur bei letzterem kann es zum paradoxen Effekt kommen, dass Wähler/innen, die ihre Stimme einer verhassten Partei geben, damit ihrer Lieblingspartei ins Parlament verhelfen.

Der Politikwissenschaftler **Eckhard Jesse**, der schon seit den 1980er Jahren die Einführung einer Ersatzstimme empfiehlt, äußerte die Vermutung, dass kleine Parteien durch ein solches Wahlsystem etwas begünstigt würden; dennoch sollten sie nicht zu große Hoffnungen darein setzen. Jesse sprach sich (wie auch Decker) dafür aus, vor der Wahlrechtsänderung zunächst die Erst- und Zweitstimme zu einer

einzigsten Hauptstimme zusammenzulegen, um die Komplexität bei der Stimmabgabe zu reduzieren. Andere Teilnehmer hingegen waren der Ansicht, dass die Einführung einer Ersatzstimme im Gegenteil die Beibehaltung des bisherigen Zwei-Stimmen-Systems erfordern würde.

In einem klar strukturierten und kurzweiligen Vortrag analysierte **Philipp Barlet** die Ersatzstimmen-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 2017 und kam bei seiner lehrbuchmäßig durchgeführten Grundrechtsprüfung zur Freude vieler Zuhörer/innen zu dem Schluss, dass eine Ersatzstimme – anders als vom BVerfG behauptet – sehr wohl ein gleich geeignetes milderes Mittel darstellen würde und dass der Gesetzgeber deshalb zur Einführung dieses oder eines ähnlich wirkenden Kompensationsmechanismus verpflichtet sei.

Auch der Verfassungsrechtler **Matthias Rossi** erkannte im 2017er Urteil des BVerfG einige Schwachstellen. Er betonte u.a., dass sich die Parteienfinanzierung dem Wahlrecht anpassen müsse und nicht umgekehrt. Dennoch sieht er weniger das Bundesverfassungsgericht als Bremser beim Thema Ersatzstimme als vielmehr die Verfassungskultur. Seiner Ansicht nach sei die Rechtsprechung auf dem Gebiet des Wahlrechts in eine Sackgasse geraten und brauche dringend eine „Nullung“, also ein Reset.

In der anschließenden Diskussionsrunde wurden die Experten u.a. gefragt, ob Änderungen am Wahlgesetz nicht schon vor ihrem Inkrafttreten auf ihre Verfassungswidrigkeit hin überprüft werden könnten, so wie dies auch bei völkerrechtlichen Verträgen üblich sei; ähnlich wie dort würde ja auch hier dem Gesetzgeber eine nachträgliche Korrektur unter Umständen nicht mehr möglich sein. Viele Teilnehmer/innen interessierte auch die Frage, ob die Sperrklausel – insbesondere in ihrer Höhe – überhaupt noch zeitgemäß sei. Rossi antwortete, er persönlich würde ein niedrigeres Sperrquorum bevorzugen, während z.B. **Joachim Behnke** die geltende Sperrklausel als „nicht ganz unsinnig“ bezeichnete, weil es ansonsten zu viele theoretische Koalitions-Kombinationen geben würde.

Behnke zeigte in seinem Vortrag auf, welche Gründe die Wahlrechtskommission des Deutschen Bundestages (der auch er als Sachverständiger angehört) dazu bewogen hatten, die Einführung einer Ersatzstimme für die Erststimme zu empfehlen. So wollten die Vertreter der Ampelkoalition zum einen in dem von ihnen vorgebrachten Kappungsmodell keine verwaisten Wahlkreise entstehen lassen (eine Vorstellung, die andere Teilnehmer wiederum nicht schlimm fanden); zum zweiten sollten Wahlkreisgewinner/innen vom extremistischen Rand verhindert werden (wobei strittig war, ob dies überhaupt möglich sei bzw. ob dies eine Aufgabe des Wahlrechts sein sollte) und zum dritten sollten bestimmte Wählergruppen keinen Erfolgswertverlust ihrer Stimmen hinnehmen müssen.

Hier setzte die schriftlich vorliegende Kritik von **Robert Vehrkamp** (ebenfalls Mitglied der Wahlrechtskommission) an, der eine Ersatzstimme, welche in 97% aller Fälle gar nicht ausgezählt würde, für nicht vermittelbar hielt. Er stellte die Frage, warum nur die Wähler/innen des stimmstärksten Kandidaten im Wahlkreis für ihre

nicht erfolgswirksamen Stimmen kompensiert werden sollten, alle anderen jedoch nicht. Behnke sah einen Unterschied zwischen dem Szenario, dass ein Kandidat durch eine Regelung im Wahlrecht nicht mehr zur Verfügung steht, und dem Szenario, dass einfach nur der „falsche“ (d.h. ein stimmenmäßig erfolgloser Kandidat) gewählt wurde. Dazu wurde von Zuhörerseite angemerkt, dass im ansonsten ähnlich wirkenden Sperrklausel-Setting beide Szenarien zusammenfallen; denn dort werden Stimmen bei der Sitzzuteilung nicht berücksichtigt, wenn man eine „falsche“ Partei gewählt hat.

Der Samstag klang aus mit einem Interview mit der Bundesvorsitzenden der Piratenpartei, **Anne Herpertz**. Sie bezeichnete Kampagnen, in denen die großen Parteien betonten, dass jede Stimme für eine Kleinpartei eine verlorene Stimme sei, als unverschämt. Vielmehr müsse sich die politische Konkurrenz fragen, weshalb denn immer mehr kleine Parteien gegründet und gewählt werden. Auf die Frage, ob die Piratenpartei auch selbst Rangwahlverfahren nutzen würde, konnte Herpertz berichten, dass solche Verfahren tatsächlich bei Aufstellungsversammlungen in ihrem sächsischen Landesverband zur Anwendung kommen.

Am Sonntagmorgen erklärte **Daniel Hellmann** vom Institut für Parlamentarismusforschung dem aufmerksam lauschenden Publikum, warum es so schwierig ist, die Auswirkungen einer Ersatzstimme auf das Wahlverhalten zu prognostizieren. So sei zum Beispiel unklar, wie schnell sich die Wähler/innen nach einer Reform an das neue Wahlsystem und dessen Möglichkeiten anpassen würden, wie sich die Verteilung der Zweitpräferenzen darstellen würde und ob die Parteibindung an die Gruppe der „Sonstigen“ auch langfristig Bestand hätte. Bislang gäbe es nur eine einzige experimentelle Studie – nämlich die von Graeb/Vetter 2018 – zur Wirkung von Ersatzstimmen; doch sei fraglich, inwieweit deren Erkenntnisse auf die Praxis übertragbar seien.

Auch die anderen anwesenden Experten waren sich bei den Auswirkungen eines Ersatzstimmensystems auf das Wahlverhalten uneins. Würden beispielsweise in einem Ersatzstimmensystem keine Leihstimmen mehr vergeben werden (so die These von Behnke) oder wären sie auch dort weiter relevant (wie Jesse meinte)? Ein Zuhörer wollte wissen, wie der behauptete Anstieg der Wahlbeteiligung in einem Ersatzstimmensystem zu erklären ist – und die Bundesvorsitzende der Tierschutzpartei äußerte die Sorge, dass nach der Einführung einer Ersatzstimme und deren eventueller späterer Wiederabschaffung bisherige Wähler/innen, die nun dank der Zweitpräferenzen neue Bindungen zu einer im Parlament vertretenen Partei geknüpft hätten, langfristig verloren gingen.

Danach wurde der Blick internationaler: **Hermann Heußner** beschrieb, wie der US-Bundesstaat Alaska in diesem Jahr auf dem Wege einer Volksgesetzgebung ein Rangwahlverfahren einführt. Eines der wichtigsten Motive der Befürworter war, mit einem solchen Wahlrecht mehrheitsfähige Kandidat*innen der Mitte – wie in diesem Fall die als moderat geltende Republikanerin Lisa Murkowski – vor radikaleren Kandidaten vom linken oder rechten Rand zu schützen, denen möglicherweise schon eine ziemlich kleine relative Mehrheit zum Sieg gereicht hätte.

Thorkell Helgason aus Reykjavik gab Einblicke in die Arbeit der verfassungsgebenden Versammlung in Island, der er ab 2010 angehörte. Ihre Ergebnisse waren zunächst in einer Volksabstimmung angenommen worden, doch verhinderten die politischen Parteien dann ihre Umsetzung. Des Weiteren stellten Heußner und Benken die damaligen Initiativen der Piratenpartei vor, im Saarland und in Schleswig-Holstein eine Ersatzstimme in das jeweilige Landeswahlrecht einzuführen; auch die möglichen Gründe des Scheiterns wurden thematisiert.

Abgerundet wurde die Veranstaltung durch vier zeitgleich stattfindende Workshops am späten Sonntagvormittag. **Workshop 1** befasste sich mit der Frage, wie ein Gesetzentwurf für eine Ersatzstimme aussehen müsse und welche Ausgestaltungsvarianten (z.B. die Anzahl der zu vergebenen Präferenzen oder eine einstufige vs. mehrstufige Übertragung) sinnvoll wären. Dabei wurde der unter <http://bwahlg.de> veröffentlichte Vorschlag einer konkreten Prüfung unterzogen.

Im **Workshop 2** fand eine Testauszählung von gut 250 Stimmzetteln mit Ersatzstimme statt, welche von Mitgliedern der ÖDP Berlin im Laufe der letzten Monate auf der Straße gesammelt worden waren. Im Anschluss überlegten die Workshop-Teilnehmer, wie sich die Erfassung der Stimmen-Kombinationen und vor allem das Stimmzettel-Design optimieren ließen. Die detaillierten Ergebnisse der Auszählung sind unter <http://dualwahl.de/testwahl> zu finden.

Im **Workshop 3** machten sich die Teilnehmer Gedanken darüber, wo und wie man die Integrierte Stichwahl niederschwellig einführen könne, um ihre Praxis-tauglichkeit unter Beweis zu stellen und die politische Akzeptanz zu erhöhen. Ein Leuchtturm-Projekt in dieser Hinsicht ist das Thüringer Wahlrechtsreformerprobungsgesetz, welches derzeit als Petition vom Landtag behandelt wird.

Workshop 4 schließlich beschäftigte sich mit dem Themenkomplex Quantitative Analyse und Simulationen und diskutierte, wie man die Wirkungen und Nebenwirkungen von Wahlrechtssystemen zahlenmäßig analysieren könne. Für die Untersuchung der Auswirkungen der Ersatzstimme sind z.B. die Daten der GLES-Studie hilfreich, weil in ihnen – anders als in den von den Wahlleitungen bereitgestellten Datensätzen – auch nachrangige Präferenzen dargestellt sind.

In ihrem Schlusswort betonte die Moderatorin **Sarah Händel**, dass die Tagung ein wichtiger erster Anstoß für die wissenschaftliche und politische Weiterentwicklung sein sollte und dass weitere Veranstaltungen zum Themenkomplex Sperrklausel und Ersatzstimme geplant sind. Es bleibt zu hoffen, dass dann Corona (und die daraus resultierenden kurzfristigen Absagen) keine große Rolle mehr spielen werden. Auch sollte bei späteren Events eine größere weibliche Expertise vertreten sein – das wünschten sich jedenfalls viele Teilnehmer/innen. Schließlich wäre auch zu überlegen, ob künftig etwas weniger geballter Input und dafür etwas mehr aktive Mitwirkungsmöglichkeiten für die Teilnehmer/innen angeboten werden sollten.

Wer auf der Veranstaltung im Oktober 2022 nicht anwesend sein konnte oder wer sich deren Inhalte noch einmal nachträglich zu Gemüte führen möchte, kann im

YouTube-Kanal von Mehr Demokratie die Videos der Vorträge aufrufen unter https://www.youtube.com/watch?list=PLRLt57BRPAIj0Z_8gVQia_E2nxaP_Jhp&v=jNwZ3PIP6J0&feature=emb_imp_woyt.

Außerdem wird im Frühjahr 2023 bei NOMOS ein Sammelband mit den Vorträgen der Tagung erscheinen.