

Die Modifizierung der Fünfprozenthürde

1. Einführung der Fünfprozentklausel und Praxis

Die Fünfprozentklausel fand im Wahlgesetz des Bundes und in den Wahlgesetzen der Länder Aufnahme, wobei die Geschichte ihrer Einführung recht verschlungen ist.¹ Sie ging auf die Ministerpräsidenten der Länder zurück, nicht auf den Parlamentarischen Rat, der sich mit knapper Mehrheit dagegen ausgesprochen hatte. Die alliierten Militärgouverneure akzeptierten das Votum der Ministerpräsidenten grundsätzlich, modifizierten dies jedoch insofern, als die Klausel nicht auf das gesamte Bundesgebiet Anwendung finden sollte, sondern auf das jeweilige Bundesland. An der Alternativklausel (der Gewinn eines Direktmandates befreite die Parteien davon, in einem Bundesland fünf Prozent der Stimmen zu erreichen) hielten die Militärgouverneure fest. 1953, im zweiten Bundeswahlgesetz, wurde diese auf das Bundesgebiet (wie auch die Fünfprozentklausel) ausgedehnt. Die Auffassung, das sei eine Verschärfung, ist nur zum Teil richtig. Eine ausgesprochene Hochburgenpartei ist zwar benachteiligt, aber eine politische Kraft wie die FDP mit bundesweit mehr als fünf Prozent profitierte davon, da auch die Stimmen in den Ländern berücksichtigt werden, in denen die Parteien keine fünf Prozent der Stimmen erlangen. Diese Reform war sinnvoll, denn eine Klausel hat nur Sinn, wenn sie sich auf das Bundesgebiet erstreckt. Die Alternativklausel wurde im dritten Bundeswahlgesetz 1956 auf drei Direktmandate verschärft.

Die Klausel dient dazu, der Gefahr der Parteienzersplitterung vorzubeugen und stabile Mehrheiten für die Regierungsbildung zu schaffen.² Dadurch fallen die Stimmen der Wähler für Parteien, die keine fünf Prozent erreicht haben, unter den Tisch. Diese Vorkehrung, die auch in den Bundesländern wie Schleswig-Holstein übernommen wurde, hat sich prinzipiell bewährt. Einerseits verhinderte sie den Einzug von Splitterparteien in den Bundestag, andererseits schottete sie keineswegs ein „Machtkartell“

¹ Vgl. Eckhard Jesse, Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland 1949-1983, Düsseldorf, S. 221-234.

der Etablierten ab. So gelang es den Grünen in den achtziger und der aus der SED hervorgegangenen PDS in den neunziger Jahren, die Hürde zu überwinden. Vielleicht schafft dies 2017 auch die Alternative für Deutschland.

Die Fünfprozentklausel ist ein sinnvoller Kompromiss³ zwischen den beiden Kriterien „Bildung regierungsfähiger Mehrheiten“ und „Repräsentation der politischen Richtungen“, die in einem unaufhebbaren Spannungsverhältnis zueinander stehen – sinnvoll vor allem deshalb, weil sie alle Parteien mit über fünf Prozent proportional zu ihren Ergebnissen begünstigt und nicht von unberechenbaren Zufälligkeiten abhängt, wie dies bei den Überhangmandaten der Fall ist. Waren 1949 noch zehn Parteien im Parlament vertreten, so ging deren Zahl in den Folgejahren zurück: 1953 auf fünf (seinerzeit war dem Gesamtdeutschen Block/Block der Heimatvertriebenen der Einzug in den Bundestag gelungen), 1957 auf vier. Zwischen 1961 und 1983 gab es nur drei Bundestagfraktionen. Die Sperrklausel hat diese Entwicklung nicht hervorgerufen, wohl aber begünstigt.

Immer wieder ist prinzipielle Kritik an der Klausel geübt worden.⁴ Sie sei undemokratisch, weil sie kleine politische Strömungen benachteilige. Andere fordern eine Senkung der Höhe der Sperrhürde.⁵ Niemand jedoch plädiert für deren Anhebung. Im Grunde ist dies nicht konsequent, da zugleich die relative Mehrheitswahl als legitime Alternative gilt. Nicht die Fünfprozentklausel verdient es, abgeschafft zu werden, wohl aber die „Grundmandatsklausel“. Wer drei Direktmandate erreicht, zieht in den Bundestag auch ohne einen Mindestanteil von fünf Prozent in den Deutschen Bundestag ein. Das ist unlogisch. Schließlich ist eine Partei mit 4,4 Prozent und vier Direktmandaten (wie die PDS 1994) keineswegs „repräsentationswürdiger“ als eine Partei mit 4,8 Prozent und ohne

² Parteien nationaler Minderheiten sind von der Klausel ausgenommen.

³ Das Urteil muss anders ausfallen für Kommunal- und Europawahlen, da hier die Parlamente nicht die Exekutive wählen. Insofern waren die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 2008 und 2013 in diesen Fällen stimmig, Sperrklauseln abzuschaffen.

⁴ Vgl. zur Diskussion Ulrich Wenner, Sperrklauseln im Wahlrecht der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt a. M. 1986; Ernst Becht, Die 5%-Klausel im Wahlrecht. Garant für ein funktionierendes parlamentarisches Regierungssystem?, Stuttgart 1990.

Direktmandate (wie die FDP 2013). Diese „Alternativklausel“ unterläuft den Sinn der Fünfprozenthürde. Man kann nicht erst eine bundesweite Fünfprozenthürde aus funktionalen Gründen vorsehen und dann eine Regelung in Betracht ziehen, die diese Klausel auszuhebeln vermag. Hochburgenparteien können unter den Bedingungen einer Verhältniswahl nicht „repräsentationswürdiger“ sein als Parteien mit „verstreuter“ Wählerschaft. Zudem: Die drei Direktmandate müssen nicht in einem zusammenhängenden Wahlgebiet gewonnen werden. Eine „künstliche“ Hürde provoziert mehr Kritik als eine „natürliche“ (etwa bei der relativen Mehrheitswahl), obwohl diese für kleinere Parteien deutlich restriktiver ausfällt.⁶ Das ist Ausdruck von Wahlrechtsdogmatismus, der strikt zwischen Verhältniswahl und Mehrheitswahl unterscheidet.

2. Nebenwirkungen der Fünfprozentklausel

Obwohl die Fünfprozentklausel positive Wirkungen entfaltet hat und ihre Existenz prinzipiell einleuchtet, gibt es eine Reihe von problematischen Nebenwirkungen, die mit dem Zweck der Klausel, regierungsfähige Mehrheiten zu ermöglichen, nichts zu tun haben. Die wichtigsten seien genannt.

Erstens: Gegenwärtig schlägt sich der Einfluss jener Wähler, die für eine an der Fünfprozenthürde gescheiterte Partei votiert haben, auf die Zusammensetzung des Parlaments nicht nieder. Die „verlorenen“ Stimmen kommen den ins Parlament gewählten Parteien entsprechend ihrer Größe zugute. Dieser Missstand fördert Verdruss. So entfielen bei der Bundestagswahl 2013 15,7 Prozent der Stimmen auf Parteien unterhalb der Fünfprozent-Grenze, so viel wie noch nie. Bei den Bundestagswahlen zuvor lagen die Extremwerte zwischen 0,9 Prozent (1972 und 1976) und 8,0 Prozent (1990).

Zweitens: Manch einer wählt jetzt eine kleine Partei deshalb nicht, weil er fürchtet, sein Votum ginge verloren („Papierkorbstimme“), oder er

⁵ Vgl. etwa Thomas Krumm, Wie wirksam sperren Sperrklauseln? Die Auswirkung von Prozenzhürden auf die Parteienzahl im Bundestag und im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 23 (2013), S. 393-424.

⁶ Vgl. hierfür Hans Herbert von Arnim, Volksparteien ohne Volk. Das Versagen der Politik, München 2009, S. 158-164, S. 301

bleibt aus Resignation gleich zu Hause. Der umgekehrte Fall der „Leihstimmen“ (Wahl einer kleinen Partei, damit sie über die Fünfprozenthürde gelangt) ist ebenso gegeben, um eine Koalition zu schmieden.⁷ Für die Wählerschaft besteht eine große Unsicherheit. Der Stimmbürger votiert unter Umständen nicht für seine Erstpräferenz, möchte er seine Stimme doch nicht „verschenken“. Möglicherweise hat dieser Umstand der FDP 2013 den Einzug in den Bundestag gekostet.

Drittens: Das jetzige Wahlverfahren begünstigt Verzerrungen des Willens der Wähler. Ein aussagekräftiges Beispiel: Bei der letzten Bundestagswahl scheiterten mit der FDP (4,8 Prozent) und der AfD (4,7 Prozent) zwei nicht-linke Parteien knapp an der Fünfprozenthürde. So mutierte eine linke Stimmenminderheit zu einer – freilich ungenutzten – linken Mandatsmehrheit.

Diese gravierenden Defizite erwähnt auch manch ein Kritiker, dem die Notwendigkeit einer Klausel prinzipiell nicht einleuchtet, um diese generell in Zweifel zu ziehen. Aber muss man das Kind mit dem Bade ausschütten? Gibt es eine Möglichkeit, welche die Vorteile der Fünfprozenthürde wahrt und die zugleich ihre Nachteile unterbindet? Es gibt sie!

3. Reformvorschlag

Jeder Wähler bekommt neben der „Hauptstimme“ (bisher: Erst- und Zweitstimme) eine Neben-, Ersatz-, Eventual- bzw. Alternativstimme, eine Art zweite Präferenz. Diese kommt dann zur Geltung, wenn das Erstvotum einer Partei mit weniger als fünf Prozent galt. Sie zieht nicht in das Parlament ein, aber deren Wähler sind durch die Nebenstimme, abgegeben für die Partei der zweiten Präferenz, von der politischen Willensbildung keineswegs ausgeschlossen. Die drei genannten Defizite wären dann beseitigt, ohne dass neue schädliche Nebenwirkungen aufträten.

Erstens: Der Wähler kann ohne Risiko für die Partei votieren, die ihm am sympathischsten erscheint. Sollte diese politische Kraft an der

⁷ Man denke an die Landtagswahl in Niedersachsen im Januar 2013, als die FDP, der ein mögliches Scheitern an der Fünfprozentklausel vorausgesetzt wurde, mit 9,9 Prozent extrem gut abschnitt. Bei großen Teil der CDU entstand der (fälschliche) Eindruck, ein schwarz-gelbes Bündnis sei dadurch verspielt worden. Dieses Ergebnis schreckte bei der Bundestagswahl 2013 manche Wähler aus dem konservativ-liberalen Milieu ab, für die FDP zu votieren.

Fünfprozenthürde scheitern, käme die Nebenstimme zur Geltung. Die Stimmen der Wähler für Parteien, die an der Fünfprozenthürde scheitern, fallen nicht unter den Tisch. Da der Wahlakt diejenige Form der politischen Partizipation darstellt, von der die Bürger den meisten Gebrauch machen, ist dies im Sinne angemessener Repräsentation sinnvoll.

Zweitens: Der Wähler kann ohne taktisch-strategische Überlegungen bei der ihm sympathischsten Partei sein Kreuz machen. Er muss keine Angst haben, für den Papierkorb zu stimmen. Die abschreckende Wirkung der Klausel für die „Kleinen“ entfiere. Und umgekehrt würden „Leihstimmen“ weitgehend der Vergangenheit angehören. Wir wüssten, wie stark die Parteien tatsächlich sind.

Drittens: Eine Verfälschung des Wählerwillens kann nicht mehr auftreten, da prinzipiell jede Stimme verwertet wird. Wer nur für die eigene Partei zu votieren gedenkt, ist nicht verpflichtet, von der Ersatzstimme Gebrauch zu machen. Unter den Bedingungen der Existenz einer Nebenstimme wäre 2013 entweder eine schwarz-gelbe Koalition oder eine Alleinregierung der Union zustande gekommen jedenfalls kein schwarz-rotes Bündnis.

Zugegeben: Wer nicht nur die Haupt-, sondern auch die Nebenstimme einer Partei gibt, die an der Fünfprozenthürde scheitert, bliebe weiterhin einflusslos.⁸ Und wer vermehrt Nebenstimmen von Wählern extremistischer Parteien erhält, könnte in Verruf geraten, und eine politische Kraft, die dank der Nebenstimmen regiert, müsste sich vorwerfen lassen, sie sei eine „Partei der zweiten Wahl“. Aber das sind Petitesse. Immerhin vermeidet diese Reform eine Vielzahl irritierender Nebenwirkungen.

Der positive Effekt der Fünfprozentklausel (Schutz vor Zersplitterung im Parlament) bliebe gewährleistet, die negative Wirkung verschwände (z.B. die fehlende Berücksichtigung von Stimmen). Leider greift die Politik eine solche Reform – billig im Sinne von angemessen, keineswegs im Sinne von primitiv – so gut wie nicht auf. Der Landtag in Schleswig-Holstein debattiert zur Zeit zwar über einen von der Piratenpartei eingebrachten Gesetzentwurf, aber die Aussichten, eine Ersatzstimme in das dortige Wahlgesetz

⁸ Es erscheint aus Gründen der Transparenz nicht sinnvoll, dem Bürger mehrere Ersatzstimmen zu geben.

vorzunehmen, sind nicht sonderlich groß. Mittlerweile propagieren in der Wissenschaft manche eine solche Reform.⁹

4. Prüfung der Kriterien

In Anlehnung an Winfried Steffani sollen drei, nicht eigens für das Wahlrecht entwickelte Kriterien herangezogen werden: Transparenz, Partizipation und Effizienz.¹⁰ Die These des Hamburger Politikwissenschaftlers stimmt, dass diese drei Merkmale für die „Steigerung des Demokratiepentials des parlamentarischen Regierungssystems der Bundesrepublik“¹¹ zentral sind. Allerdings, und das erwähnt Steffani nicht, können sie in einem gewissen Spannungsverhältnis zueinander stehen. Wer ein Kriterium verabsolutiert, sieht sich der Gefahr ausgesetzt, dass ein anderes nicht angemessen zur Geltung kommt.

Transparenz: Die Ersatzstimme, die Unmittelbarkeit der Wahl nicht gefährdet, erfüllt dieses Kriterium. Dem Stimmbürger ist deren Funktion bewusst. Missverständnisse sind so gut wie auszuschließen. Es dürfte kaum einen Wähler geben, der eine „Hauptstimme“ als „Ersatzstimme“ ansieht und diese als jene. Wer keine Ersatzstimme abgibt, macht sein Votum nicht ungültig. Anders ist dies bei dem Wähler, der eine Partei nur bei der Ersatzstimme ankreuzt. Allerdings dürfte dies dann Absicht sein, kein Unvermögen.

Partizipation: Durch die Ersatzstimme erhält der Wähler einer kleinen Partei die Möglichkeit, auch Einfluss auf die Zusammensetzung des Bundestages zu nehmen. Er kann nicht nur seiner Erstpräferenz nachkommen, sondern zugleich auch eine Zweitpräferenz geltend machen. Durch den Reformvorschlag, der in Deutschland allerdings ohne Tradition ist, würde vermutlich die Wahlbeteiligung steigen, wiewohl nur leicht.

Effizienz. Diese Ersatzstimme ist wirksam, wenn sie für eine Partei abgegeben wird, die mit der Hauptstimme die Fünfprozenthürde überwindet.

⁹ Vgl. Frank Decker, Wenn die Populisten kommen. Beiträge zum Zustand der Demokratie und des Parteiensystems, Wiesbaden 2013; Jan Köhler, Parteien im Wettbewerb. Zu den Wettbewerbsbedingungen nicht-etablierter politischer Parteien im Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2006.

¹⁰ Vgl. Winfried Steffani, Parlamentarische Demokratie. Zur Problematik von Effizienz, Transparenz und Partizipation, in: Ders. (Hrsg.), Parlamentarismus ohne Transparenz, Opladen 1973, S. 17-47.

Im anderen Fall bleibt sie wirkungslos. Der verbreitete Verdruss von Bürgern, bei Wahlen politisch ohnmächtig zu sein, kann sich somit nicht auf das Wahlsystem berufen.

Unter dem Strich gilt: Transparenz gefährdet in diesem Fall weder Partizipation noch Effizienz, Partizipation weder Effizienz noch Transparenz, Effizienz weder Transparenz noch Partizipation. Ein unaufhebbares Spannungsverhältnis zwischen den drei Kriterien besteht nicht.

5. Ergebnis

Was für die Bundestagswahl gilt, trifft auch für die Landtagswahl zu. Der Landtag in Schleswig-Holstein sollte daher die Ersatzstimme einführen. Das Bundesland wäre damit Vorreiter für eine wichtige Reform. Die Vereinbarkeit mit verfassungsrechtlichen Vorgaben steht außer Frage. Ein Verstoß mit der Unmittelbarkeit der Wahl liegt nicht vor.

¹¹ Ebd., S. 42.