

Prof. Dr. Frank Decker  
Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn  
Institut für Politische Wissenschaft und Soziologie  
Lennéstr. 27  
53113 Bonn

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/2235 (neu)

An den Innen- und Rechtsausschuss

## **Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Abschaffung der Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Landtagswahlen in Schleswig-Holstein**

Zunächst eine Vorbemerkung: Maßgeblich für die von den „Piraten“ vorgeschlagene und hier bewertete Reform des Landtagswahlrechts in Schleswig-Holstein sind aus meiner Sicht verfassungs- und demokratiepolitische Gründe, keine verfassungsrechtlichen. Es steht also ganz im Ermessen des Verfassungsgebers, ob er die Fünfprozenthürde beibehalten will oder nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat die Sperrklauseln auf der kommunalen Ebene und bei den Europawahlen gekippt, weil die Parlamente dort – anders als in den Ländern und im Bund – nicht für die Regierungsbildung zuständig seien. Dass eine übermäßige Zersplitterung auch für die lediglich mit Gesetzgebung befassten Parlamente ein Problem darstellen könnte, haben die Richter dabei (bewusst oder unbewusst?) ignoriert. Ich halte den von ihnen behaupteten Unterschied jedenfalls nicht für tragfähig und das Urteil in der Konsequenz (der Absage an jegliche Sperrklausel) für falsch. Karlsruhe hat sich mit diesem Urteil in eine Sackgasse manövriert, aus der es nur schwer wieder herausfinden wird. Denn wenn es seinen eigenen Maßstäben folgt, dürfte auch die vom Gesetzgeber zwischenzeitlich eingeführte Dreiprozentklausel bei den Europawahlen keinen Bestand haben. Damit leistet das Gericht aber – gewollt oder ungewollt – denen Schützenhilfe, die die Sperrklausel generell (und aus anderen Gründen) für verfassungswidrig halten. Der Vorstoß der Piraten muss vor diesem Hintergrund gesehen werden.

Der Gesetzentwurf der Piraten (Vorschlag 1) sieht eine ersatzlose Streichung der Sperrklausel im Landtagswahlrecht vor. Daneben werden drei weitere – weniger radikale – Alternativen zur Diskussion gestellt:

- Eine Absenkung der Sperrklausel auf drei (Vorschlag 2a) oder zwei Prozent (Vorschlag 2b)
- Die Einführung einer Ersatzstimme (zur Zweitstimme), die dann zum Zuge kommt, wenn die Partei, die man mit der Zweitstimme gewählt hat, unter fünf Prozent bleibt (Vorschlag 3).
- Die gleichzeitige Einführung einer Ersatzstimme und Absenkung der Sperrklausel auf drei (Vorschlag 4a) oder zwei Prozent (Vorschlag 4b).

Bei Vorschlag 1 würde die bisherige Befreiung der Partei der dänischen Minderheit von der Sperrklausel entbehrlich, bei allen anderen Vorschlägen bliebe sie erhalten. Weitere Änderungen (des Zweistimmensystems, der Ausgleichsregelung oder der

Stimmenverrechnung) sind nicht vorgesehen und werden deshalb im folgenden nicht diskutiert.

Das Problem der Sperrklausel liegt in ihren unerwünschten demokratischen Nebenwirkungen. Je stärker sich das Parteiensystem pluralisiert, umso mehr Stimmen fallen tendenziell bei der Mandatsvergabe unter den Tisch. Die Gleichheit der Wahl wird dadurch beeinträchtigt. Die Frage lautet, ob dieser zunehmenden Beeinträchtigung ein gleichwertiger oder höherer Nutzen durch die Garantie stabiler Mehrheits- und Regierungsverhältnisse gegenübersteht.

Diese Frage ist nicht leicht zu beantworten, da veränderte Wahlrechtsbestimmungen stets auch Änderungen im Wahlverhalten und Verhalten der politischen Akteure nach sich ziehen. Man kann also die faktischen Wahlergebnisse nicht ohne weiteres auf die verschiedenen Vorschläge übertragen. Nehmen wir das Beispiel der letzten Landtagswahl in Schleswig-Holstein: Hier hätte – wenn man vom faktischen Ergebnis ausgeht – der Wegfall der Sperrklausel oder ihre Absenkung auf zwei Prozent die Mehrheit für die Dreierkoalition aus SPD, Grünen und SSW vereitelt; es wäre also vermutlich eine Große Koalition gebildet worden. Derselbe Effekt wäre bei den Landtagswahlen in Baden-Württemberg (2011) und Niedersachsen (2013) eingetreten; auch hier waren SPD und Grünen zusammen nur mehrheitsfähig, weil die Fünfprozenthürde ihre Sperrwirkung gegen die Linke entfaltete. Andernfalls hätten SPD und Grüne ihre (von Erfolg gekrönte) Strategie, die Linke aus den Landtagen zu halten bzw. herauszudrängen, gar nicht anwenden können; die Linke wäre also möglicherweise schon vorher in die Koalitionsbildung einbezogen worden.

Der Trend zu Großen Koalitionen oder lagerübergreifenden Zweier- oder – wahrscheinlicher – Dreierkoalitionen, der durch die seit 2005 bestehende Fünfparteienstruktur auf Bundesebene indiziert ist, würde bei einem Wegfall oder einer Absenkung der Sperrklausel folglich auch in den Ländern der alten Bundesrepublik zunehmen, wo sich aufgrund der relativen Schwäche der Linken das alte bipolare Muster (Schwarz-Gelb versus Rot-Grün) noch weitgehend erhalten hat. Die bisherigen empirischen Erfahrungen bestätigen die Hypothese einer größeren Instabilität der lagerübergreifenden Koalitionen. Sowohl die beiden Ampelbündnisse, die Anfang der neunziger Jahre in Brandenburg und Bremen gebildet wurden, als auch die schwarz-grünen (Hamburg 2008-2010) oder Jamaika-Koalitionen (Saarland 2009-2011) sind allesamt vor Ablauf der Legislaturperiode zerbrochen. Dasselbe gilt für die Großen Koalitionen in Berlin (2001) oder Schleswig-Holstein (2009). Auch hier ist allerdings bei der Generalisierung Vorsicht angebracht. Denn würde die Pluralisierung der Parteienlandschaft in Verbindung mit dem Wahlrecht solche lagerübergreifenden Bündnisse künftig häufiger erzwingen, hätte das zugleich Auswirkungen auf die Lernbereitschaft der politischen Akteure. Was heute noch exotisch anmutet, kann morgen schon selbstverständliche politische Praxis sein. Darüber hinaus muss man an die Länder nicht dieselben Stabilitätsanforderungen stellen wie an den Bund. Konstellationen wie in Hessen 2008, wo die Landesregierung ein ganzes Jahr nur geschäftsführend im Amt war, oder in NRW, wo SPD und Grüne zwischen 2010 und 2012 mit wechselnden Mehrheiten regiert haben, sind zwar auch in den Ländern nicht unbedingt wünschenswert; sie stellen aber anders als im Bund kein prinzipielles Problem dar. Vor diesem Hintergrund spricht nichts dagegen, wenn die Wahlrechtsregelungen der Länder von denen des Bundes abweichen.

Der Verlust an Regierungsstabilität, den eine niedrigere Sperrklausel bewirken würde, wäre also vermutlich nicht so groß. Von daher würde ich eine Absenkung der Sperrklausel für durchaus gerechtfertigt und erstrebenswert halten, und zwar auf drei Prozent. Dies müsste mit einer entsprechenden Anpassung des Fraktionsstatus im Parlamentsrecht verbunden werden. Eine noch weitergehende Absenkung oder gar komplette Streichung, wie sie der Entwurf der Piraten vorsieht, halte ich dagegen weder für geboten noch für zweckmäßig. Zum einen sollte eine gewisse Relevanzschwelle für die Parteien aufrechterhalten bleiben. Zum anderen wären zu kleine Gruppen im Parlament in ihrer Arbeitsfähigkeit stark eingeschränkt. Lautet die Alternative, die Sperrklausel ganz abzuschaffen oder sie in der heutigen Höhe von fünf Prozent beizubehalten, spricht mehr für ihre Beibehaltung. Lautet die Alternative, sie von fünf auf drei Prozent abzusenken, spricht mehr für ihre Absenkung.

Alternativ zur Absenkung erscheint mir auch die Einführung einer Ersatzstimme gangbar. Würde man sich darauf verstehen, könnte es bei der Fünfprozenthürde bleiben – auch eine Anpassung des Fraktionsstatus wäre nicht erforderlich. Stünde dem Wähler eine solche Stimme zur Verfügung, ließen sich zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen: Die unerwünschten Nebenwirkungen der Sperrklausel würden reduziert, weil weniger Stimmen unter den Tisch fielen (wieviel weniger, hängt vom Verhalten der Wähler ab, der ja auch mit der Ersatzstimme für eine Partei stimmen könnte, die unter der Fünfprozentmarke bleibt). Gleichzeitig bliebe der durch die Sperrklausel herbeigeführte Konzentrationseffekt erhalten – wahrscheinlich aber nicht im heutigen Umfang. Durch die Ersatzstimme wäre nämlich der Anreiz für die Wähler größer, Parteien zu unterstützen, mit deren Scheitern an der Fünfprozenthürde gerechnet werden muss, die sie ohne das „Netz“ der Ersatzstimme nicht wählen würden. Genau wie bei der abgesenkten Sperrklausel käme auf diese Weise aber ein „ehrlicheres“ Wahlergebnis zustande; die Wähler würden gemäß ihren tatsächlichen Präferenzen abstimmen und nicht taktisch.

Sowohl die Drei-Prozent-Sperrklausel als auch die Einführung einer Ersatzstimme wären eine Verbesserung gegenüber dem Status quo. Welcher der beiden Alternativen der Vorzug gebührt, ist nicht leicht zu entscheiden. Die Absenkung der Sperrklausel hätte den Vorteil, dass sie an das bestehende System anknüpft; sie dreht lediglich an einer – allerdings zentralen – Stellschraube. Mit der Einführung einer Ersatzstimme würde der Gesetzgeber demgegenüber verfassungsrechtliches und -politisches Neuland betreten. Gerade darin könnte ein besonderer Reiz (und Nebenzweck) des Vorschlags liegen. Darüber hinaus scheint er mir besser geeignet, die konkurrierenden Ziele der Stimmengleichheit und Mehrheitsbildung auszubalancieren. Unter dem Strich spricht aus meiner Sicht deshalb mehr für die Einführung einer Ersatzstimme im Rahmen des bestehenden Zweistimmen-Verhältniswahlsystems mit Fünf-Prozent-Sperrklausel als für deren Absenkung auf drei Prozent.

Bonn, den 13. Januar 2014

Prof. Dr. Frank Decker