

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 18/2276

Prof. Dr. Joachim Krause

Institut für Sozialwissenschaften
Bereich Politikwissenschaft
Westring 400
24118 Kiel

Mail, Telefon, Fax

Tel.: 0431-880-2171

Fax: 0431-880 2483

e-mail: jkrause@politik.uni-kiel.de

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

Die Piratenfraktion im Landtag hat zwei Entwürfe vorgelegt, die entweder darauf hinaus laufen, die Fünf-Prozent-Sperrklausel ganz abzuschaffen (Umdruck 18/385), oder diese auf zwei oder drei Prozent abzusenken bzw. bei Beibehaltung einer Sperrklausel eine Ersatzklausel einzufügen, wonach Wähler und Wählerinnen die Möglichkeit haben sollen, Ersatzstimmen abzugeben, falls die von ihnen präferierte Partei aufgrund einer Sperrklausel es nicht in den Landtag geschafft hat (Umdruck 18/1916). Begründet werden beide Vorstöße mit der Behauptung, dass kleine und neue Parteien eine wichtige Rolle in unserem politischen System spielen würden, weil sie einen Wettbewerbsdruck auf die etablierten Parteien entfalten und diese dazu zwingen würden sich mit neuen Themen zu befassen. Damit würde die Wahlbeteiligung steigen. Bei der derzeitigen Regelung würden zu viele Stimmen ausgeschlossen (d.h. die Bürger würden ihre Stimmen als verloren betrachten und sich daher weniger für Wahlen und Politik interessieren).

Sowohl für die Abschaffung der Fünf-Prozent-Sperrklausel wie für deren Absenkung und die Einführung einer Ersatzklausel werden das Demokratieprinzip, die Aspekte der Chancengleichheit, der Erfolgswertgleichheit und der Wahlrechtsgleichheit angeführt. Außerdem wird argumentiert, dass die Fünf-Prozent-Sperrklausel in vielen Fällen nicht habe verhindern können, dass populistische oder radikale Parteien in Parlamente eingezogen wären und daher für die Erfüllung dieser Zielsetzung ungeeignet sei. Was die Absenkung der Sperrklausel auf 2 oder 3 Prozent betrifft, argumentiert die Piratenfraktion, dass diese einen geringeren Eingriff in die Erfolgswertgleichheit der abgegebenen Stimmen darstelle als die Fünf-Prozent-Sperrklausel. In diesem Zusammenhang wird auf eine Resolution der Parlamentarischen Versammlung des Europarates verwiesen, in der die 3%-Klausel befürwortet wurde. In der Resolution werde die Absenkung gefordert, weil nur so gesichert sei, dass möglichst viele Meinungen in Parlamenten zur Geltung kommen können. Der Ausschluss zahlreicher Gruppen aus dem Parlament sei für ein demokratisches System schädlich.

In der Debatte des Landtags vom 14. Dezember 2012 haben die Vertreter von CDU, SPD, Grüne und FDP die einschlägigen Argumente gegen die Vorstellungen der Piratenfraktion vorgetragen. In der Hauptsache wurde argumentiert, dass gemäß den Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts die Sicherung der Arbeitsfähigkeit von Parlamenten und generell der Regierungsfähigkeit Ausnahmen von den Prinzipien der Chancengleichheit und der Erfolgswertgleichheit zulassen, solange diese ein bestimmtes Maß (5%) nicht überschreiten. Diese Argumente geben die vorherrschende Meinung korrekt wieder und ich beabsichtige nicht, diese zu wiederholen. Auffallend ist nur, dass in der Rechtsprechung und in der juristischen Debatte die Begriffe „Arbeitsfähigkeit“ und „Regierungsfähigkeit“ nicht weiter aufgeschlüsselt werden. Außerdem wird defensiv argumentiert, insofern als die Fünf-Prozent-Klausel nur als „zulässige Ausnahme“ angesehen wird, nicht aber als ein leitendes Prinzip eines effektiven Verhältniswahlrechts. Letzteres halte ich für problematisch: Für ein funktionierende Verhältniswahlrecht ist die Fünf-Prozent Sperrklausel genau so konstitutiv wie Chancengleichheit und der Erfolgswertgleichheit.

Die Bedeutung von Sperrklauseln für das Funktionieren parlamentarischer Regierungssysteme

In Deutschland geht die Einführung der Fünf-Prozent-Sperrklausel auf den Parlamentarischen Rat zurück, der von September 1948 bis Mai 1949 das Grundgesetz und im Juni 1949 das erste Wahlgesetz des Bundes verabschiedete. Die Mitglieder des Parlamentarischen Rates sahen ihre Aufgabe darin, eine neue politische Ordnung zu schaffen, die die in der Weimarer Republik deutlich gewordenen strukturellen Schwächen parlamentarischer Regierungssysteme vermeidet. In den 20 Jahren zwischen den beiden Weltkriegen war nicht nur die Demokratie in Deutschland gescheitert, sondern auch in vielen anderen europäischen Staaten (in Italien, in Spanien, in allen osteuropäischen Staaten mit Ausnahme der Tschechoslowakei) und selbst die etablierte Demokratie Frankreich befand sich in einer tiefen Krise. Hauptproblem aller parlamentarischen Regierungssysteme war (und ist) die Gefahr der Zersplitterung des Parlamentes in zu viele Fraktionen und die daraus resultierende Handlungsunfähigkeit. Wenn Parteien in Parlamenten dominieren, die primär ideologisch orientiert sind, die sich nur auf bestimmte Themen konzentrieren oder die nur bestimmte Personen unterstützen, ist die Gefahr groß, dass zentrale Aufgaben eines Parlaments nicht erfüllt werden und das gesamte Regierungssystem in Not gerät. Symptome des Scheiterns parlamentarischer Regierungssysteme aufgrund von Zersplitterung waren und sind: häufige Regierungswechsel (durch Abwahl, Rücktritt oder Koalitionswechsel), vorzeitige Parlamentsauflösungen, Unversöhnlichkeit des Parteienstreits sowie generell die zunehmende Befassung des Parlaments mit Prozedur- und Geschäftsordnungsfragen und, damit verbunden, die Unfähigkeit von Regierung und Parlament sich mit den großen und kleinen Herausforderungen ihrer Zeit auseinanderzusetzen.

Die „Väter und Mütter des Grundgesetzes“ gingen davon aus, dass mit einem besseren parlamentarischen Regierungssystem sowohl das Scheitern der Weimarer Republik wie auch der Aufstieg und die Machtübernahme durch die Nationalsozialisten hätten verhindert werden können. Hinter den leitenden Überlegungen des Parlamentarischen Rates stand ein bestimmtes Parlamentarismusverständnis, welches sich in der wissenschaft-

lichen Debatte seit den 20er Jahren herausgebildet hatte. Entsprechend diesem Denken sind Parlamente in der Regel die einzig direkt gewählten Vertretungsorgane und haben daher die Primärverantwortung für das Funktionieren des jeweiligen politischen Systems. Die Hauptaufgabe politischer Systeme besteht darin, autoritative Entscheidungen von übergeordneter Bedeutung in allen Bereichen der Gesellschaft, der Wirtschaft und des öffentlichen Lebens zu treffen. In modernen Industriegesellschaften seien die Anforderungen an die Politik (im Sinne von Regelungsbedarf und strategischer Steuerung) so umfangreich und komplex geworden, dass Parlamente und Regierungen mit einer sehr hohen Zahl von Entscheidungsanforderungen und Problemen konfrontiert sind und sich darauf einstellen müssten. Das bedeute: rasche und effektive Entscheidungsverfahren, eine stärkere Professionalisierung der Politik sowie die Anerkennung einer zentralen Rolle der Regierungsbürokratie bei der Vorbereitung und Umsetzung von politischen Entscheidungen. Der deutsche Soziologe Max Weber, der als erster auf diese Entwicklungen hingewiesen hatte, stellte auch fest, dass moderne Gesellschaften durch so viele unterschiedliche Interessen, Meinungen und Weltanschauungen gekennzeichnet seien, dass Wege gefunden werden müssen, diese Vielfalt zu reduzieren, bzw. diese zu bündeln (etwa durch Volksparteien). Alles zusammengenommen erfordere eine Architektur der Parlamentarismus, mit der zum einen gesichert werden kann, dass eine effektive Arbeit des Parlaments (Wahl einer Regierung, Gesetzgebung, Verabschiedung des Haushalts) erfolgt, mit der aber, zum anderen, das Parlament der primäre Ort kontroverser Diskussionen über politische Prioritäten bleibt, ohne dass diese Debatten die gesetzgeberische Arbeit lähmen. Weber und andere Autoren der Zeit (etwa J. Schumpeter) haben sich einen funktionierenden Parlamentarismus nur so vorstellen können, wie er in Großbritannien bestand: nach Parlamentswahlen wird eine Mehrheit von Abgeordneten zusammengestellt, die ausreicht um eine arbeitsfähige Regierung für eine volle Legislaturperiode zu unterstützen. Das Parlament ist zudem die Bühne, auf der politische Vorhaben und Entscheidungen der Mehrheit kontrovers diskutiert werden. Erst aus Anlass der nächsten Wahl erfolgt dann seitens der Wahlbevölkerung ein Votum über die Politik von Regierung und Mehrheitsfraktion.

Diese Überlegungen haben zu einer Verfassungskonstruktion des effektiven Parlamentarismus geführt. Das deutsche Regierungssystem gilt heute als eines der stabilsten und erfolgreichsten in Europa. Inzwischen gibt es auch andere funktionierende Verfahren parlamentarischer Regierungsform: etwa das französische Beispiel eines präsidentiellen Parlamentarismus (*Semi-Präsidentialismus*), in der der Präsident eine starke, geradezu dominante Rolle spielt; oder die so genannten *Konsensdemokratien* (wie in den skandinavischen Ländern, in Österreich und in den Niederlanden), wo versucht wird, die wesentlichen Probleme im Konsens zwischen allen beteiligten Parteien zu lösen, oder wo alle Parteien von vornherein an der Regierung beteiligt sind (*Konkordanzdemokratie* in der Schweiz). Diese anderen Modelle weisen aber Probleme auf: In semi-präsidentiellen Systeme bestehen erhebliche Demokratiedefizite (die in Frankreich immer wieder zu Unruhen führen); manche von ihnen schlagen in autoritäre Herrschaft um. Konsensdemokratien haben bislang nur in Konsensorientierten Gesellschaften (eigentlich nur in Skandinavien) funktioniert. Zudem tendieren Konsensorientierte und Konkordanzsysteme zu einer institutionalisierten Alternativlosigkeit, was häufig populistischen Parteien enormen Auftrieb gewährt. Nirgendwo in Europa (mit Ausnahme des semi-präsidentiell verfassten Frankreichs) haben heute rechtspopulistische Parteien so großen Zulauf wie in Ländern mit Konsensorientierten politischen Systemen.

Von daher ist das deutsche Modell eines pragmatischen Parlamentarismus, welches sich nicht nur auf Bundesebene, sondern auch in allen Ländern durchgesetzt hat, weiterhin attraktiv, trotz vieler Schwächen und Probleme, die auch dieses Modell hat. Dieses Modell kann man erweitern durch direktdemokratische Instrumente, wie sie heute in allen Länderverfassungen gang und gäbe sind. Die Tatsache, dass diese direktdemokratischen Instrumente so gut wie nicht genutzt werden, zeigt allerdings auch, dass die Bevölkerung im Großen und Ganzen mit dem Modell des heutigen Parlamentarismus zufrieden zu sein scheint.

Der Parlamentarische Rat hat versucht, die Stabilität des deutschen Regierungssystems durch einfache, aber wirksame Instrumente herzustellen. Dabei sollte vor allem gewährleistet werden, dass sich nach einer Wahl eine Mehrheit im Parlament bildet, die für die gesamte Legislaturperiode eine Regierung stellt und diese auch unterstützt, und die das Parlament nutzt, um gesetzgeberische Arbeit zu leisten, und um über die Inhalte der Politik kontrovers mit der Opposition zu debattieren. Der Parlamentarische Rat entwickelte für diesen Zweck vier Instrumente, die nur im Zusammenwirken ihre Wirkung entfalten konnten. Diese waren:

1. Die Verpflichtung des Deutschen Bundestags, nach erfolgter Bundestagswahl den Bundeskanzler mit absoluter Mehrheit neu und direkt zu wählen (Art. 63 GG in Verbindung mit Artikel 69, 2 GG). Das ist etwas, was es in parlamentarischen Systemen außerhalb Deutschlands sonst nicht gibt (außer in Spanien). Die Verfassungsväter und –mütter haben diese Regelung eingeführt, um die Parteien zu zwingen, Verantwortung für das Gesamtwohl zu übernehmen und sich nicht darauf zu beschränken, irgendeine Strömung des weltanschaulichen Kosmos oder die Interessen einzelner Gruppen im Parlament zu repräsentieren.
2. Die Abschaffung des einfachen Misstrauensvotums und die Einrichtung des konstruktiven Misstrauensvotums, welches die Neuwahl des Regierungschefs bedeutete (Art. 67 GG). Damit wird es Oppositionsparteien erschwert, die Arbeit einer Regierung während einer laufenden Legislaturperiode zu durchkreuzen, es sei denn, sie sind in der Lage eine neue Regierungsmehrheit herzustellen.
3. Die Festlegung der Länge der Legislaturperiode im Grundgesetz (Art. 39 GG) und die Begrenzung der Möglichkeit zur vorzeitigen Auflösung des Parlaments auf ganz wenige Ausnahmesituationen (Art. 68 GG, Art 63,4 GG). Damit soll verhindert werden, dass politische Krisen durch Parlamentsauflösung verstetigt werden und das Vertrauen der Bevölkerung in das Parlament beschädigt wird.
4. Die Einführung einer Fünf-Prozent-Klausel. Ziel dieser Klausel sollte es sein, die Anzahl der Parteien klein zu halten, die in den Bundestag einziehen. Insbesondere sollte diese Klausel einen Anreiz bieten, dass sich die Parteien breit aufstellen. Parteien sollen sich nicht auf einzelne Themen, einzelne Interessengruppen oder Ideologien konzentrieren, sondern sich am Gemeinwohl orientieren und möglichst viele Wähler ansprechen. Primäres Ziel der Fünf-Prozent-Sperrklausel ist es nicht, Splitterparteien oder radikale Parteien aus dem Parlament fernzuhalten. Splitterparteien bekommen in der Regel weniger Stimmen als man für ein Mandat braucht und würden ohnehin nicht in den Bundestag einziehen. Radikalen Parteien wird es durch die Fünf-Prozent-Sperrklausel zumindest schwerer gemacht, in den Bundestag einzuziehen, aber den Einzug verhindern kann eine Sperrklausel nicht.

Die Fünf-Prozent-Sperrklausel wurde im Gegensatz zu den anderen Bestimmungen nicht im Grundgesetz festgelegt, weil der Parlamentarische Rat keine Festlegung bezüglich des Wahlrechts treffen wollte. Dies sollte dem Bundestag vorbehalten werden. Der Parlamentarische Rat legte aber am 15.6.1949 ein Wahlgesetz für die erste Bundestagswahl vor, in der die Fünf-Prozent-Klausel einen wichtigen Stellenwert einnahm, allerdings in etwas anderer Form als heute: Eine Partei konnte auch dann in den Bundestag einziehen, wenn sie nur in einem Bundesland 5% der Stimmen auf sich vereinte. Der erste Bundestag behielt das vom Parlamentarischen Rat vorgelegte Wahlrecht in seinen wesentlichen Grundzügen bei, allerdings wurde die Sperrklausel verschärft: seither muss eine Partei mindestens 5% aller Stimmen im gesamten Bundesgebiet erzielen, um am Mandatsausgleich teilzunehmen. Auch alle Länderparlamente haben entsprechende Regelungen vorgenommen.

Die Vorschläge der Piratenfraktion auf dem Prüfstand

Schaut man sich die Vorschläge der Piratenfraktion an, so wird erkennbar, dass diese ein Parlamentarismusverständnis repräsentieren, welches die Lehren der Vergangenheit nicht beherzigt. Die Vorstellung, man müsse alle irgendwie vorhandenen Gruppen, Interessen und Weltanschauungen in einem Parlament repräsentiert haben, ist realitätsfremd und wäre – wenn man dieses Ziel ernsthaft verfolgte – der Anfang vom Ende eines funktionierenden Parlamentarismus. Der Erfolg des deutschen Parlamentarismus rührt in erster Linie daher, dass es den Volksparteien gelungen ist, jeweils breite Koalitionen von sozialen Gruppen, Interessen und Weltanschauungen zu bündeln. Die Fünf-Prozent-Sperrklausel ist ein ganz wesentliches Instrument, um diese Stabilität zu garantieren und sollte auf keinen Fall aufgegeben werden.

Eine Absenkung der Sperrklausel auf 2 oder 3 Prozent halte ich für nicht zielführend. Eine 2-Prozent Sperrklausel wäre nicht weit entfernt von dem Verzicht auf jegliche Sperrklausel, denn ohne Sperrklausel bestünde bei einem Parlament von 69 Abgeordneten ohnehin eine faktische Sperrklausel bei etwa 1,5 Prozent. Drei Prozent stellen ebenfalls keine signifikante Hürde dar, sie könnte Fraktionen schaffen, deren Arbeitsfähigkeit nicht gegeben wäre.

Der Vorschlag der Einführung von Ersatzstimmen macht überhaupt keinen Sinn. Dahinter steht die Vorstellung, dass jeder Wähler sich irgendwie nach der Wahl durch irgendeine im Parlament befindliche Partei vertreten sehen sollte. Ob das das Ziel eines Wahlgangs sein sollte, ist zweifelhaft. Es gibt auch keine empirischen Befunde, die dafür sprechen, dass nennenswerte Mengen der Wähler so denken. Vielmehr bildet die Aussicht auf die Möglichkeit des Verfalls der Wirkung der eigenen Stimme einen heilsamen Anreiz für Wähler, ihre Stimmen Volksparteien zu geben und nicht solchen Parteien, die nur ein Thema besetzen oder wegen ihrer ideologischen Radikalität nur bedingt Unterstützung finden werden. Zudem würde dadurch das Wahlrecht in einer Weise kompliziert, die schon wieder für viele Menschen ein Hindernis darstellt und die voraussichtlich die Wahlbeteiligung weiter senken wird.

Kiel, den 11.1.2014