



5 Prozent – fällt das ins Gewicht?

Über Sinn und Unsinn einer (ab)gängigen Klausel

VON KATRIN TOBER UND TIM WEBER, BREMEN

Die Fünf-Prozent-Klausel auf Kommunal-ebene fällt reihenweise; entweder durch Entscheidungen der Verfassungsgerichte (Schleswig-Holstein, Thüringen) oder durch Beschlüsse der Landtage (Rheinland-Pfalz, Saarland). In Bremen gehen die Uhren anders. CDU, SPD und Bündnis 90/ Die Grünen brachten Anfang Juni die in Bremerhaven bereits abgeschaffte Klausel wieder auf den Weg.

Dabei hatte es schon theaterreifen Charakter, wie Dr. Matthias Güldner erklärte, seine Fraktion, Bündnis 90/ Die Grünen, werde für die Wiedereinführung der Fünf-Prozent-Klausel in Bremerhaven stimmen. Noch im Dezember 2006, während der Beratungen über den Gesetzentwurf des Volksbegehrens „Mehr Demokratie beim Wählen“ den über 70.000 Bürgerinnen und Bürger, davon über 9.000 aus Bremerhaven, unterschrieben hatten, hatte eben derselbe vehement gegen die Fünf-Prozent-Klausel argumentiert. Damals regierte noch die Große Koalition. SPD und CDU stimmten 2006 auch für den Gesetzentwurf, kündigten aber eine Änderung an.

Inhaltlich führen die Verfechter der Fünf-Prozent-Klausel an, es könne nicht sein, dass in Bremen die Stadtbürgerschaft mit, in Bremerhaven aber die Stadtverordnetenversammlung ohne Fünf-Prozent-Klausel gewählt würden¹. Ferner führe ein Fehlen der Klausel zu einer Zersplitterung des Kommunalparlamentes und erschwere die Regierungsbildung.

In seiner Entscheidung vom 13. Februar 2008 kam das Bundesverfassungsgericht (BVerfG 2 BvK 1/07) für das Land Schleswig-Holstein zu einem anderen Ergebnis. Das Prinzip der Stimmengleichheit sei hinsichtlich des Erfolgswertes verletzt. Denn Stimmen für Parteien und Listen mit weniger als fünf Prozent haben keinen Erfolg. Auch sei die Chancengleichheit zwischen den Parteien verletzt. Der Gesetzgeber dürfe von diesen Prinzipien abweichen, wenn zwingende Gründe vorliegen. „Gerade bei der Wahlgesetzgebung besteht die Gefahr, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt“². Ein Grund für die Abweichung von den Prinzipien der Stimmen- und Chancengleichheit könne die Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung sein.

Diese Gefahr sei jedoch für die Kommunalebene in Schleswig-Holstein nicht gegeben. Durch die Direktwahl der Bürgermeister sei eine wichtige von der Gemeindevertretung unabhängige Entscheidung getroffen. Andere Entscheidungen und Wahlen können mit relativer Mehrheit getroffen werden.

Welche Argumente sind auf Bremerhaven übertragbar? Die Funktionsfähigkeit der Stadtverordnetenversammlung ist wohl kaum gefährdet. Denn schon jetzt unter der Bedingung einer Fünf-Prozent-Klausel zählt Bremerhaven sieben Fraktionen. Das Fehlen der Klausel bei der letzten Wahl hätte zu keinem anderen Ergebnis geführt³. In Niedersachsen und Bayern, die seit jeher keine Fünf-Prozent-Klausel auf Kommunalebene kennen, ist die Existenz von sieben und mehr Fraktionen in vergleichbar großen Städten die Regel. Häufig wird mit wechselnden Mehrheiten entschieden.

Nun könnten die Verfechter der Sperrklausel anführen, in Bayern und Niedersachsen würden die Bürgermeister direkt gewählt. Doch in Niedersachsen ist dies erst seit 1996 der Fall. In der Stadtverfassung Bremerhavens regelt §39 die Wahl des Oberbürgermeisters. Kandidaten müssten sich entsprechende Mehrheiten suchen. Es ist nicht einzusehen, warum sich die Stadtverordneten dieser Aufgabe entziehen sollten. Die Abwahl (§41 Stadtverfassung) ist durch höhere Hürden (Zweidrittel-Mehrheiten in zwei Sitzungen) erschwert. Sollte die fehlende Direktwahl tatsächlich der entscheidende Grund für die Wiedereinführung der Fünf-Prozent-Klausel sein, wäre dann nicht die Einführung der Direktwahl die bessere Lösung? Einer Demokratie steht es gut an, demokratische Rechte auszubauen.

Im Gegensatz zur Kommunalebene hält das BVerfG die Abweichung von den Prinzipien der Stimmen- und Chancengleichheit auf Landes- und Bundesebene für begründet. Auf diesen Ebenen sei das Vertrauen der Regierung auf eine Mehrheit im Parlament für dessen Funktionsfähigkeit von Bedeutung⁴. Gleichwohl ist damit die Fünf-Prozent-Klausel nicht vorgeschrieben, sondern sie ist als Ausnahme von grundlegenden Prinzipien gerechtfertigt. Schnell wird der Topos angeführt, die Fünf-Prozent-Klausel sichere die parlamentarische Stabilität, derer es in der Weimarer Republik so dringend bedurft hätte.



Tim Weber ist Mitarbeiter im Bremer Büro von Mehr Demokratie



Katrin Tober ist Mitarbeiterin im Bremer Büro von Mehr Demokratie

¹ Die in der Stadt Bremen gewählten Abgeordneten der Bremer Bürgerschaft (Land) sind zugleich Abgeordnete der Bremer Stadtbürgerschaft (Kommune).

² BVerfG vom 13.2.2008, Rn 124.

³ Uns ist bewusst, dass aufgrund taktischen Wählens mit Sperrklausel ein Wahlergebnis bei Fehlen der Sperrklausel anders ausfallen kann.

⁴ BVerfGE vom 13.2.2008, Rn 120.



In der Weimarer Republik war die Bildung stabiler Koalitionen in der Tat schwierig: in nur 14 Jahren gab es insgesamt 20 Regierungen⁵ und sieben⁶ Wahlen. Ob eine Sperrklausel parlamentarische Stabilität erzeugt hätte, ist nicht so eindeutig, wie es gerne dargestellt wird. Mit einer Fünf-Prozent-Klausel wären bei den ersten beiden Wahlen 1920 und 1924 ca. 30 Sitze weggefallen⁷. Unabhängig von der Sperrklausel wären für sichere Mehrheiten Dreier-Koalitionen nötig gewesen, zu denen die SPD jedoch häufig nicht bereit war. Danach stieg der Anteil der Sitze von Parteien unter Fünf Prozent erheblich; 1928 auf 105 von 491 Sitze und 1930 auf 167 von 577 Sitze. Während 1928 noch eine Regierung zwischen SPD, Zentrum, DVP und DDP möglich war, konnte es ab 1930 zu keiner Mehrheit gegen die NSDAP kommen⁸.

Allerdings hätte daran auch eine Fünf-Prozent-Klausel nichts geändert. Andere Faktoren wie die starke Stellung des direkt gewählten Reichspräsidenten und das Versagen fast aller politischen Parteien im Reichstag spielten wohl eine größere Rolle. Es fehlte die Bereitschaft der großen Parteien, langfristige Koalitionen einzugehen. In allen Legislaturperioden löste der Reichspräsident das Parlament vorzeitig auf. Des Weiteren konnten die Reichskanzler ohne eigene Mehrheit mit Hilfe von Notverordnungen des Reichspräsidenten regieren. Kompromissbildung fand daher gar nicht statt. Dies äußerte sich auch in der Weigerung zur Zusammenarbeit mit anderen Parteien. Die SPD war in der Frage möglicher Koalitionen so zerstritten, dass sie trotz eines Wahlsieges 1924 in der Opposition blieb.

Auch Italien wird als Beispiel für ein von Instabilität geprägtes politisches System angeführt. Zu beobachten sind häufige Fraktionswechsel, Parteiaufösungen und -neugründungen sowie fragile Wahlallianzen. Die Lebensdauer der Regierungskoalitionen in Italien ist mit durchschnittlich 11 Monaten (1949-1990) deutlich geringer als in Deutschland. Bis 1993 Jahre galt dort ein Verhältniswahlrecht (ohne Sperrklausel). Ab 1994 wurden dann nur noch 25 Prozent der Abgeordneten nach Verhältniswahl gewählt, sowie eine 4 Prozent-Klausel eingeführt, was die Zahl der Parteien allerdings nicht minderte. Seit Ende 2005 werden wieder alle Abgeordneten nach einem modifizierten Verhältniswahlrecht gewählt. Parteien können nun Wahlbündnisse eingehen und brauchen dann nur 2 Prozent, um ins Parlament einzuziehen. Die Folge bei der Wahl 2006 war eine Koalition aus neun Parteien, die nach 20 Monaten zusammenbrach.

In der Weimarer Republik hätte eine Fünf-Prozent-Klausel zwar zu weniger Parteien im Parlament geführt, aber kaum zu einer größeren Stabilität. In Italien hat die Abschaffung des reinen Verhältniswahlrechts bislang auch nicht zu mehr Stabilität geführt. In Weimar und Italien trugen andere Faktoren zur Instabilität bei.

Dänemark, das eine fast gleich große Zahl relevanter Parteien wie Italien und eine 2-Prozent-Klausel aufweist⁹, erlebte bis 1990 zwei Regierungsaufösungen und 22 Kabinette, während dies in Italien 21 mal bei 47 Kabinetten der Fall war. Andere Faktoren wie politisches Klima, Einstellung zur Demokratie, Bereitschaft zur Kooperation und Kompromissfähigkeit haben eine größere Bedeutung als eine Sperrklausel. Das BVerfG hat in mehreren Urteilen betont, dass die Vereinbarkeit einer Sperrklausel mit dem Gleichheitsgrundsatz der Wahl nicht ein für allemal abstrakt beurteilt werden könne. „Findet der Wahlgesetzgeber besondere Umstände vor, die ein Quorum von 5 v.H. unzulässig werden lassen, so muss er ihnen Rechnung tragen. Dabei steht es ihm grundsätzlich frei, auf eine Sperrklausel zu verzichten, deren Höhe herabzusetzen oder andere geeignete Maßnahmen zu ergreifen“¹⁰. Dies heißt einerseits, eine Sperrklausel kann sinnvoll sein und zur Stabilität beitragen, was für Italien und für die Weimarer Republik teilweise bestätigt wird, andererseits aber, dass eine Sperrklausel nicht auf ewig festgeschrieben werden kann.

Ob für die deutsche Landes- und Bundesebene die Fünf-Prozent-Klausel noch zeitgemäß ist, scheint zumindest fragwürdig. Fünf Prozent sind eine gegriffene Größe. Andere Länder zeigen, dass es auch vier (Österreich), zwei (Dänemark) oder zehn Prozent (Türkei) sein könnten. Nicht nur die Prinzipien der Stimmen- und Chancengleichheit werden verletzt, sondern es wird auch die Fähigkeit geschwächt, politische Probleme als relevant zu erkennen. Wenn der Souverän seine Souveränität vor allem in Wahlen ausdrückt, scheint es fast zwingend, seine Entscheidung möglichst genau im Parlament abzubilden.

An welchem Punkt steht die parlamentarische Demokratie in Deutschland – Weimarer Zustände sind überwunden. Neigen die deutsche Demokratie und ihre gewählten Politiker eher zu italienischen oder dänischen Verhältnissen? Ohne die Stabilität der parlamentarischen Demokratie zu gefährden, könnte man über eine Senkung der Fünf-Prozent-Klausel und/oder die Einführung der Ersatzstimme¹¹ nachdenken.

Für die Unterstützung beim Verfassen des Artikels danken Autorin und Autor Julian Bindernagel

⁵ <http://www.dhm.de/lemo/html/weimar/verfassung/kabinette/index.html>

⁶ Die Wahl zur Nationalversammlung sowie von März 1933 sind nicht mit eingerechnet.

⁷ genauere Informationen zum Weimarer Wahlrecht unter: <http://www.wahlrecht.de/lexikon/weimar.html>

⁸ Die ab März 1930 per Notverordnungen regierenden Präsidialkabinette höhlten das parlamentarische System weiter aus.

⁹ 1980 lag diese Zahl mit 11 gegenüber 8 Parteien in Italien sogar höher.

¹⁰ BVerfGE 82, 322 Rn 51.

¹¹ Der Wähler kann zusätzlich eine Stimme an eine weitere Partei vergeben, die nur zum Tragen kommt, wenn seine Erstpräferenz an der Sperrklausel scheitert.