

Hans Herbert von Arnim

Plädoyer gegen die Fünf-Prozentklausel bei der Europawahl am 3. Mai 2011 vor dem Zweiten Senat des Bundesverfassungsgerichts

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren
Bundesverfassungsrichter,

Die Demokratie ist die schlechteste Staatsform - mit Ausnahme aller anderen. Das wusste bekanntlich schon Winston Churchill.

Demokratie ist auch deshalb die beste Staatsform, weil sie sich ständig erneuert – befeuert durch öffentliche Kritik und gesichert durch unabhängige Gerichte. In autoritären Regimen herrschen dagegen Grabesstille, Versteinerung, Ausbeutung und Entrechtung des Volkes - bis dieses sich schließlich doch eruptiv Bahn bricht, wie damals in der DDR und heute in Nordafrika und im Nahen Osten.

Mögen auch bei uns die Wellen der Parteien- und Politikerverdrossenheit bisweilen hoch schlagen, so sollte man doch nicht vergessen, dass wir - nicht zuletzt wegen der Kontrolle durch Öffentlichkeit und Gerichte - auf relativ hohem demokratischen und vor allem rechtsstaatlichen Niveau klagen.

Kontrolle ist besonders wichtig, wenn die Politik in eigener Sache entscheidet. Das ist das Problem bei Wahlgesetzen, also bei Gesetzen, die die wichtigste Äußerungsform des demokratischen Souveräns in unserem Lande ausgestalten - oder eben auch beschneiden.

Hier möchte ich zunächst nur die Fünf-Prozent-Klausel ansprechen; die starren Listen, die ich ebenfalls für verfassungswidrig halte, sind ja erst später zu erörtern.

Bei der Kommunalwahl bestand, wie der Senat 2008 – auf Grund in den letzten Jahren verschärfter Beurteilungsmaßstäbe - erkannte, die Gefahr, dass die im Parlament vertretenen Parteien zum Zwecke des "eigenen Machterhalts ... an der Fünf-Prozent-Sperrklauseln festhalten, um die Konkurrenz durch kleinere Parteien ... möglichst klein zu halten." Deshalb haben das Bundesverfassungsgericht und die Landesverfassungsgerichte die Sperrklauseln bei Kommunalwahlen in allen deutschen Flächenländern aufgehoben, seitdem die Bürgermeister nicht mehr von der kommunalen Volksvertretung, sondern direkt vom Gemeindevolk gewählt werden.

Anders als in Bund und Ländern, wo die Sperrklausel ihre Berechtigung behält, wird mit der Europawahl keine einheitliche Regierungsspitze gebildet, stehen sich im Parlament keine Regierungs- und Oppositionsfraktionen gegenüber und treffen die Wähler mit dem Stimmzettel auch keine Richtungsentscheidung. Das hat der Senat im Lissabonurteil unterstrichen. Damit kann die deutsche Sperrklausel aber auch die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments nicht wesentlich beeinträchtigen, und es entfallen alle möglichen Gründe, die die Fünf-Prozent-Klausel bei Bundes- und Landtagswahlen rechtfertigen.

Damit schlägt die krasse Ungerechtigkeit der Fünf-Prozent-Klausel voll durch. Ein Beispiel mag die Ungerechtigkeit illustrieren: Bei der deutschen Europawahl 2009 entwertete die Sperrklausel 2,8 Millionen Wählerstimmen. Ja, schlimmer noch, die Stimmen kamen im Ergebnis ganz anderen Parteien zugute, die auf diese Weise acht zusätzliche Abgeordnete ins Europäische Parlament brachten. Wir haben es hier mit einer speziellen Form des negativen Stimmgewichts zu tun: Je mehr Stimmen vom Fallbeil der Sperrklausel abgetrennt werden, desto mehr - ungewählte - Kandidaten bringen die etablierten Parteien in Brüssel unter. Bei Lichte besehen: eine Absurdität.

Die grobe Benachteiligung der von der Sperrklausel betroffenen Parteien (einschließlich ihrer Kandidaten und Wähler) besteht einmal im Verhältnis zu ihren deutschen Konkurrenten. Sie besteht aber auch im Verhältnis zu anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Zum Beispiel benötigte eine deutsche Partei 2009 zum Überwinden der Sperrklausel mehr Wählerstimmen, als diejenigen, die allen Parteien in vier kleinen EU-Mitgliedstaaten zusammen genügten, um 24 Abgeordneten nach Brüssel zu schicken.

Die etablierten Parteien sind ohnehin durch die gewaltigen Summen, die sich ihre Fraktionen und ihre Abgeordneten für persönliche Mitarbeiter auch auf Europaebene bewilligt haben, im Wettbewerb bevorzugt. Hinzu kommen inzwischen auch politische Parteien und Stiftungen auf Europaebene, deren Zuschüsse schnell wachsen. Von alldem profitieren auch die Mutterparteien der Etablierten, während die Unglücklichen, die der Sperrklausel unterfallen, davon ausgeschlossen sind.

Fällt dagegen die Fünf-Prozent-Klausel, wird auch kleineren deutschen Parteien der Zugang zum Europäischen Parlament und damit auch zu jenen finanziellen Quellen eröffnet – und so die Chancengleichheit verbessert.

Abschließend möchte ich dem Senat dafür danken, dass er den heutigen Verhandlungstermin relativ rasch angesetzt hat. Immerhin steht die Behauptung im Raum, dass die Sperrklausel die acht ausgesperrten Kandidaten, ihre Parteien und Wähler in ihrem Recht auf Gleichheit der Wählbarkeit und der Wahl aufs schwerste verletzt hat. Deshalb erscheint eine rasche rechtliche Klärung geboten.

Der zentrale Einwand gegen die Sperrklausel besteht allerdings nicht darin, dass bestimmte Personen rechtswidrig übergangen werden. Entscheidend ist, wie der Senat in seinem Urteil zum so genannten Drei-Länder-Quorum unterstrichen hat, die Einschränkung der Offenheit des politischen Wettbewerbs. Diese Offenheit hat der Senat "wiederholt als einen zentralen Grundsatz der Demokratie betont und gestärkt." Durch sie sollen "einer Erstarrung des Parteiwesens" vorgebeugt und die etablierten Parteien durch Wettbewerbsdruck daran gehindert werden, sich allzu weit von den Bürgern von den Bürgern zu entfernen.