

Diskussionspapier des
Instituts für Organisationsökonomik

7/2021

Einfache Vermeidung von Stimmverlusten
durch Prozent-Hürden

Alexander Dilger

Discussion Paper of the
Institute for Organisational Economics

**Diskussionspapier des
Instituts für Organisationsökonomik
7/2021**

Juli 2021

ISSN 2191-2475

**Einfache Vermeidung von Stimmverlusten
durch Prozent-Hürden**

Alexander Dilger

Zusammenfassung

Prozent-Hürden führen normalerweise dazu, dass Stimmen verfallen, was der Gleichheit der Wahl widerspricht und die Chancen kleinerer sowie neuer Parteien mindert. Es gibt mehrere mögliche Auswege, z. B. durch Präferenzwahl. Noch einfacher ist es, wenn jede Partei angibt, an welche andere Partei ihre Stimmen gehen sollen, falls sie selbst an der Prozent-Hürde scheitert.

JEL Codes: D72, K16

Simple Avoidance of Lost Votes by Electoral Thresholds

Abstract

Electoral thresholds usually cause votes to lapse, which contradicts the equality of votes and reduces the chances of smaller and new parties. There are several possible ways out, e.g. by preferential voting. An even easier solution is that each party specifies which other party should get its votes if it fails to meet the electoral threshold.

Im Internet unter:

http://www.wiwi.uni-muenster.de/io/forschen/downloads/DP-IO_07_2021

Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Institut für Organisationsökonomik
Scharnhorststraße 100
D-48151 Münster

Tel: +49-251/83-24303 (Sekretariat)
E-Mail: io@uni-muenster.de
Internet: www.wiwi.uni-muenster.de/io

Einfache Vermeidung von Stimmverlusten durch Prozent-Hürden

1. Einleitung

Die Fünf-Prozent-Hürde in Deutschland besagt, dass bei Wahlen zum Bundestag und zu den Landtagen eine Partei mindestens fünf Prozent der gültigen (Zweit-)Stimmen erzielen muss, um in den Bundestag bzw. einen Landtag einzuziehen.¹ Andernfalls verfallen die Stimmen, was eigentlich dem Wahlgleichheitsgrundsatz² widerspricht und auch zu großen Abweichungen der Mehrheiten im Parlament von denen bei allen Wählern führen kann.³ Gerechtfertigt wird die Sperrklausel mit der Funktionsfähigkeit des Parlaments und der leichteren Bildung einer stabilen (Regierungs-)Mehrheit.⁴ Einen empirischen Nachweis, dass ohne Sperrklausel oder mit einer geringeren Prozenzhürde die Funktionsfähigkeit des Parlaments nicht mehr gegeben wäre und keine stabile Mehrheit mehr gebildet werden könnte, gibt es nicht.

Doch selbst wenn diese Begründung akzeptiert wird, gibt es mildere Mittel als den vollständigen Verfall der Stimmen für Parteien, die die Fünf-Prozent-Hürde nicht überwinden. Im nächsten Kapitel werden einige Alternativen diskutiert. Das dritte Kapitel schließt mit einem einfachen Vorschlag, der mit nur einer Änderung bei der Zuteilung der Sitze die Gleichheit der Wahl wiederherstellt und den Wettbewerb zwischen den Parteien belebt.

2. Alternativen zu Stimmverlusten durch die Fünf-Prozent-Hürde

Die einfachste Lösung wäre es, die Fünf-Prozent-Hürde ersatzlos abzuschaffen, wie es für die (meisten) Kommunalwahlen⁵ und auch die Europawahl⁶ bereits erfolgt ist. Das hat die Funktionsfähigkeit der Kommunalparlamente und auch des Europäischen Parlaments nicht wesentlich beeinträchtigt. Im EU-Parlament sind ohnehin sehr viele Parteien aus den verschiedenen

¹ § 6 Abs. 3 Satz 1 Bundeswahlgesetz, wobei in den Landeswahlgesetzen entsprechende Regelungen existieren. Es gelten Ausnahmen bei Gewinn von drei Direktmandaten (bei Landtagswahlen genügt häufig eines, wobei die Direktmandate selbst ohnehin nicht verfallen) und für Parteien nationaler Minderheiten.

² Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG.

³ So scheiterten bei der Bundestagswahl 2013 sowohl die FDP als auch die AfD knapp an der Fünf-Prozent-Hürde, durch die insgesamt 15,7 Prozent der gültigen Stimmen nicht im Bundestag repräsentiert wurden. SPD, Linke und Grüne hätte mit absoluter Mehrheit eine Regierung bilden können, obwohl sie nur 42,7 Prozent der gültigen Stimmen erzielt hatten.

⁴ Siehe z. B. Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 29. September 1990, BVerfGE 82, 322.

⁵ Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Februar 2008, BVerfGE 120, 82.

⁶ Das Bundesverfassungsgericht kippte mit Urteil vom 9. November 2011 (BVerfGE 129, 300) die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Europawahlen und mit Urteil vom 26. Februar 2014 (BVerfGE 135, 259) die ersatzweise eingeführte Drei-Prozent-Sperrklausel.

Mitgliedsstaaten, die sich dann zu Fraktionen zusammenschließen, weil diese weitaus mehr Rechte haben als einzelne Abgeordnete. Das könnte auch für den Bundestag und die Landtage eine Lösung sein. Hauptunterschied ist, dass es in der EU (und auch den Kommunen) keine Regierung gibt und die EU-Kommission, die am ehesten einer Regierung entspricht, vom EU-Parlament nur bestätigt, aber nicht bestimmt wird und dort keine dauerhafte Mehrheit benötigt.

Eine radikale Lösung könnte sein, in Deutschland das Regierungssystem zu ändern und echte Gewaltenteilung einzuführen, indem die Regierung separat gewählt wird und auch ohne Parlamentsmehrheit regieren kann wie z. B. im Präsidialsystem der USA. Das hätte vermutlich weitere Vorteile, aber auch mögliche Nachteile, die jeweils weit über einer Reform der Fünf-Prozent-Hürde hinausgehen. Außerdem stellen sich bei der Wahl eines Präsidenten, bei der niemand auf Anhieb die absolute Mehrheit gewinnt, ebenfalls Fragen, die sich mit dem Ansatz im dritten Kapitel beantworten lassen.

Eine weniger radikale Möglichkeit wäre es, die Fünf-Prozent-Hürde abzusenken, z. B. auf vier Prozent wie in Österreich, auf zwei Prozent oder auf eine Millionen Stimmen. Das eigentliche Problem würde dadurch allerdings nur abgeschwächt und grundsätzlich bestehen bleiben, nämlich dass Stimmen für Parteien, die die Hürde nicht überwinden, gar nicht berücksichtigt werden und die entsprechenden Wähler nicht im Parlament repräsentiert werden.

Um dieses Problem zu lösen, könnten die Anforderungen bei der Zulassung zur Wahl verschärft werden. Parteien, die zugelassen wurden und auf dem Stimmzettel stehen, ziehen dann auf jeden Fall ins Parlament ein (solange sie genug Stimmen für zumindest einen Sitz erhalten, was jedoch keiner Prozenzhürde entspricht und alle Stimmen gleich gewichtet). Doch zugelassen werden nur Parteien, die z. B. bei der letzten Wahl (gegebenenfalls auch in einem [anderen] Bundesland) eine bestimmte Prozent-Hürde überwandten oder aktuell beispielsweise bundesweit eine Millionen Unterstützungsunterschriften vorweisen können (oder bei Landtagswahlen entsprechend weniger). Alternativ könnten Vorwahlen für neue und auch ältere, aber bislang nicht im Parlament vertretene Parteien durchgeführt werden. Parteien, die dabei z. B. eine Millionen Stimmen erhalten, eine bestimmte Prozent-Hürde überschreiten oder zu den drei Parteien mit den meisten Stimmen gehören, werden für die eigentliche Wahl ohne Prozent-Hürde zugelassen.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, Parteien wie bisher oder sogar noch leichter zu Wahlen zuzulassen und eine Prozent-Hürde beizubehalten, doch eine Form der Vorzugs- bzw. Präferenzwahl einzuführen. Die Wähler haben dann zwei oder mehr Stimmen, und zwar an Stelle der bisherigen Zweitstimme für eine Parteiliste, während die Erststimme für den Wahlkreiskandidaten entsprechend differenziert werden könnte. Die Wähler könnten sogar ihre vollständige Präferenzordnung über alle Parteien angeben, diese also in eine Reihenfolge bringen. Wenn die Partei ihrer ersten Wahl die Prozent-Hürde überwindet, bekommt sie die entsprechenden Stimmen und zieht damit ins Parlament ein. Wenn eine Partei die Prozent-Hürde nicht überwindet, kommt die zweite Präferenz der Wähler zum Zuge und diese bekommt entsprechend mehr Stimmen und gegebenenfalls Mandate. Scheitert auch sie an der Prozent-Hürde, wird die dritte Präferenz relevant etc.

Dabei ist es möglich, dass eine Partei nicht genug Stimmen erster Präferenz erhält, um die Prozent-Hürde zu überwinden, doch bei Berücksichtigung weiterer Präferenzen das doch schafft. Deshalb bietet sich folgendes Auszählverfahren an: Zuerst bekommen alle Parteien die Stimmen erster Präferenz zugesprochen. Wenn die Partei mit den wenigsten Stimmen unterhalb der Prozent-Hürde bleibt, kommt sie nicht ins Parlament und werden von ihren Wählern die Stimmen zweiter Präferenz relevant. Nachdem diese verteilt wurden, wird von den verbliebenen Parteien diejenige mit den wenigsten Stimmen ermittelt. Wenn sie weniger Stimmen einschließlich der nachverteilten Stimmen zweiter Präferenz der bereits ausgeschiedenen Partei hat als die Prozent-Hürde, scheidet auch diese Partei aus und werden die Stimmen für sie auf die verbliebenen Parteien verteilt nach der zweiten Präferenz ihrer Wähler oder gegebenenfalls auch der dritten Präferenz, wenn sie mit erster Präferenz die zuerst ausgeschiedene Partei gewählt hatten. Dieses Vorgehen wird solange wiederholt, bis alle verbleibenden Parteien mit den Stimmen erster Präferenz und den für ausgeschiedene Parteien nachverteilten Stimmen niedriger Präferenz über der Prozent-Hürde liegen. Damit würden keine Stimmen mehr verfallen. Zwar käme nicht immer die erste Präferenz der Wähler zum Zuge, aber das ist bei einer bindenden Prozent-Hürde grundsätzlich nicht möglich und die Berücksichtigung der zweiten oder dritten Präferenz ist besser als ein kompletter Verfall der Stimmen.

Wenn nur ein Kandidat zu wählen ist, z. B. für einen Wahlkreis oder als Präsident, ist ein solches Verfahren z. T. schon gebräuchlich und wird als „Instant-Runoff-Voting“ oder Wahl mit integrierter Stichwahl bezeichnet. Eine Alternative wären in dem Fall tatsächliche Stichwahlen, z. B. zwischen den beiden Kandidaten mit den meisten Stimmen oder über viele

Runden stets mit Ausscheiden des Kandidaten mit den wenigsten Stimmen, bis einer die absolute Mehrheit erreicht. Für Parteien wäre das zwar auch denkbar, aber noch weniger praktisch, weil alle Wähler noch einmal oder mehrfach wählen müssten, obgleich die meisten Stimmen auf Parteien entfallen, die die Prozent-Hürde bereits genommen haben. Bei der integrierten Stichwahl ist nur ein Wahlgang nötig und sind nur die zweiten und gegebenenfalls hinteren Präferenzen derjenigen Stimmzettel zu betrachten, auf denen ausgeschiedene Parteien eigentlich vorne lagen. Allerdings müssen alle Wähler ihre vollständige Präferenzordnung angeben. Andernfalls riskieren sie, dass ihre Stimme doch ganz verfällt, z. B. weil sie nur eine kleine Partei wählen wollen und sonst keine. Dieser Stimmverlust wäre dann allerdings selbst gewählt und nicht durch die Prozent-Hürde erzwungen.

Wenn die Präferenzwahl zu kompliziert erscheint, weil die Wähler viele Stimmen abgeben müssen oder zumindest dürfen und ein Teil der Stimmzettel mehrfach ausgezählt werden muss, nämlich im Falle des Scheiterns der ersten und gegebenenfalls weiterer Präferenzen an der Prozent-Hürde, kann das Verfahren weiter vereinfacht werden. Eine Möglichkeit ist, nur eine weitere Präferenz zuzulassen in Form einer Eventualstimme statt eine komplette Präferenzordnung über alle Parteien. Diese zweite Präferenz könnte dann auch einfach angekreuzt werden, z. B. in einer zweiten Spalte, während viele weitere Stimmen zu sehr komplizierten Wahlzetteln führen können oder zu vielleicht schwer lesbaren Zahlen, die die Präferenzfolge bezeichnen sollen.

Die zweite Präferenz kann natürlich ebenso wie die erste an der Prozent-Hürde scheitern, doch die Wahrscheinlichkeit ist geringer, insbesondere wenn die Wähler diese Möglichkeit antizipieren. Vorsichtige Wähler könnten eine kleine oder neue Partei mit unsicheren Erfolgschancen präferieren, dann aber als zweite Präferenz eine ziemlich sicher ins Parlament einziehende Partei wählen, selbst wenn ihre wahre zweite Präferenz eigentlich einer weiteren kleinen und unsicheren Partei gilt. Dieses taktische Wählen gibt es bereits jetzt mit gravierenden Konsequenzen, weil kleine und neue Parteien nicht nur direkt von der Prozent-Hürde benachteiligt werden, sondern auch indirekt durch die Angst des Stimmverlustes, weshalb sie eigentlich präferierende Wähler dann doch eine andere Partei wählen können, der sie größere Chancen einräumen.

Um das Risiko des Stimmverlustes bei der zweiten Präferenz auszuschließen, könnten auch die zuvor diskutierten verschärften Zulassungsbeschränkungen für Parteien auf diese zweite Präferenz angewandt werden. Mit der ersten Präferenz könnte man dann jede Partei wählen, mit der zweiten Präferenz hingegen nur solche, die z. B. bei der letzten Wahl die Prozent-

Hürde überschritten haben und dafür bei dieser Wahl sicher zum Zuge kommen. Das schränkt die Wahlmöglichkeiten der Wähler ein, aber weniger als aktuell, weil mit der ersten Präferenz weiterhin jede Partei gewählt werden kann und die zweite Präferenz zusätzlich eingeräumt wird, damit die Stimme nicht verfällt, falls die erste Präferenz an der Prozent-Hürde scheitert.

3. Einfacher Vorschlag zur Vermeidung der Stimmverluste

Es ist eine noch weitergehende Vereinfachung möglich, die der eigentlich neue Vorschlag dieses Diskussionspapiers ist. Bei diesem Vorschlag hat jeder Wähler wie bisher nur eine Stimme (im konkreten Fall eine Zweitstimme für eine Partei, während bei der Erststimme für den Wahlkreiskandidaten analog verfahren werden könnte, bis einer die absolute Mehrheit der Stimmen erreicht) und das Auszählen der Stimmen ist dementsprechend auch nicht schwieriger als aktuell. Damit keine Stimmen wegen der Prozent-Hürde verfallen, werden die Stimmen wie bei der Präferenzwahl umverteilt, angefangen bei der Partei mit den wenigsten Stimmen, die unter der Prozent-Hürde liegt. Die Vereinfachung ist nun, dass die Umverteilung nicht nach dem individuellen Votum jedes einzelnen Wählers erfolgt, sondern die Partei selbst vorher festlegt, welche andere Partei im Falle ihres Ausscheidens ihre Stimmen erhalten soll.

Es ist möglich, dass nur eine einzige andere Partei benannt wird, so dass dann gegebenenfalls die Stimme doch verfällt, falls auch diese Partei die Prozent-Hürde nicht überschreiten kann. Die Wähler könnten das aber bei ihrer Wahl berücksichtigen, was erst recht für eine Übertragung der Stimme an eine Partei gilt, die ins Parlament einzieht und dadurch vielleicht ein Mandat mehr erhält. So könnte es sein, dass Wähler eigentlich eine kleine Partei präferieren, diese dann aber doch nicht wählen, weil sie die von dieser Partei benannte andere Partei nicht mögen, die gegebenenfalls ihre Stimmen erhalten würde.

Auch hier wäre es möglich, dass bei Benennung von nur einer anderen Partei an diese höhere Zulassungsvoraussetzungen gestellt werden, wofür sie aber auf jeden Fall ins Parlament kommt, so dass keine Stimmen verfallen. Alternativ könnte jede Partei eine vollständige Präferenzordnung über alle anderen Parteien abgeben, in deren Reihenfolge dann ihre Stimmen vergeben werden, wenn sie selbst nicht ins Parlament einzieht und ihre ersten Präferenzen auch nicht. Eine solche Präferenzordnung wäre für die Wähler auch politisch interessant und könnte wahlentscheidend sein.

Die Auszählung der Stimmen wäre nicht schwieriger als jetzt und die Verteilung der am Ende relevanten Stimmen und der Parlamentssitze könnte einfach und transparent aus dem aggregierten Ergebnis der abgegebenen Stimmen erfolgen.⁷ Es würden keine Stimmen verfallen, sondern jede Stimme gleich viel zählen. Kleinere und neue Parteien bekommen eine fairere Chance, während die größeren und etablierten Parteien in der Regel viele umverteilte Stimmen gewinnen dürften. Der demokratische Wettbewerb würde belebt, ohne dass die Zahl der tatsächlich im Parlament vertretenen Parteien stark ansteigen würde.

⁷ Damit ist dieser Vorschlag nicht von den wesentlichen Kritikpunkten betroffen, die das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 19. September 2017 gegen Eventualstimmen anführt (BVerfGE 146, 327, insbesondere Absatz 80-82).

Diskussionspapiere des Instituts für Organisationsökonomik

Seit Institutsgründung im Oktober 2010 erscheint monatlich ein Diskussionspapier. Im Folgenden werden die letzten zwölf aufgeführt. Eine vollständige Liste mit Downloadmöglichkeit findet sich unter <http://www.wiwi.uni-muenster.de/io/de/forschen/diskussionspapiere>.

- DP-IO 7/2021** Einfache Vermeidung von Stimmverlusten durch Prozent-Hürden
Alexander Dilger
Juli 2021
- DP-IO 6/2021** Die Up-or-out-Regel
Alexander Dilger
Juni 2021
- DP-IO 5/2020** Entwicklungen der Vorstandsabfindungen von 2010 bis 2019
Ute Schottmüller-Einwag/Alexander Dilger
Mai 2021
- DP-IO 4/2021** Kapitalwert bei Null- und Negativzinsen
Alexander Dilger
April 2021
- DP-IO 3/2021** Erfahrungen eines Hochschullehrers aus einem Jahr Corona-Pandemie
Alexander Dilger
März 2021
- DP-IO 2/2021** Anreize für Hochschullehrer vor und nach der Dienstrechtsreform
Alexander Dilger
Februar 2021
- DP-IO 1/2021** Cheating Alone and in Teams
Alexander Dilger
Januar 2021
- DP-IO 12/2020** Liberale Corona-Politik
Alexander Dilger
Dezember 2020
- DP-IO 11/2020** Abfindungen für Vorstandsmitglieder ohne und mit Beschränkungen
Alexander Dilger
November 2020
- DP-IO 10/2020** 10. Jahresbericht des Instituts für Organisationsökonomik
Alexander Dilger/Lars Vischer
Oktober 2020
- DP-IO 9/2020** Stellungnahme zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes
Alexander Dilger
September 2020
- DP-IO 8/2020** Sind Klausuren überflüssig?
Zum Zusammenhang zwischen PISA-Ergebnissen, Rechtschreibung und Noten
Alexander Dilger
August 2020



Herausgeber:
Prof. Dr. Alexander Dilger
Westfälische Wilhelms-Universität Münster
Institut für Organisationsökonomik
Scharnhorststr. 100
D-48151 Münster
Tel: +49-251/83-24303
Fax: +49-251/83-28429
www.wiwi.uni-muenster.de/io

