



Straßburg, 15. Dezember 2008

CDL-AD(2008)037

Studie Nr. 485 / 2008

Or. engl.

EUROPÄISCHE KOMMISSION FÜR DEMOKRATIE DURCH RECHT
(VENEDIG-KOMMISSION)

**VERGLEICHENDER BERICHT
ÜBER SPERRKLAUSELN UND ANDERE MERKMALE
VON WAHLSYSTEMEN, DIE PARTEIEN DEN
ZUGANG ZUM PARLAMENT VERWEHREN**

**Angenommen vom Rat für demokratische Wahlen
auf seiner 26. Sitzung
(Venedig, 18. Oktober 2008)
und von der Venedig-Kommission
auf ihrer 77. Plenarsitzung
(Venedig, 12.-13. Dezember 2008)**

**auf der Grundlage des Beitrags von
Herrn Klemen JAKLIC (Mitglied, Slowenien)**

Einleitung

1. Bezugnehmend auf die Empfehlung 1791 (2007) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats über den Stand der Menschenrechte und Demokratie in Europa und auf die Schlussfolgerungen des 2007 Forum über die Zukunft der Demokratie befürwortete der beratende Ausschuss des Forums eine detailliertere Untersuchung der Frage nach der Sperrklausel für die parlamentarische Vertretung, die von der Venedig-Kommission vorgeschlagen wurde. Herr Jaklic verfasste einen Bericht über „Sperrklauseln und weitere Merkmale des Wahlsystems, die Parteien den Zugang zum Parlament in den Mitgliedstaaten der Venedig-Kommission verwehren“. In Rücksprache mit dem Sekretariat wurde vereinbart, dass dies wahrscheinlich mehrere Phasen erfordern wird. Die erste Phase befasst sich mit der Skizzierung der verschiedenen Mechanismen, die den gleichen Effekt der Zugangsbeschränkung zum Parlament für Parteien bewirken, und mit der Offenlegung unterschiedlicher Vergleichskontexte, in denen sich die Mechanismen in einem bestimmten Wahlsystem manifestieren. Ein solcher kontextbezogener Vergleichsansatz in der Anfangsphase wird als unerlässliche Vorbedingung für weitergehende Beurteilungen der Situation in den Mitgliedstaaten verstanden (mögliche zweite Phase), die in Folge idealerweise zu einer möglichen Ausarbeitung gemeinsamer europäischer Standards in diesem Bereich führen würde (mögliche dritte Phase).

2 Der Bericht wurde vom Rat für demokratische Wahlen auf seiner 26. Sitzung (Venedig, 18. Oktober 2008) und von der Venedig-Kommission auf ihrer 77. Plenarsitzung (Venedig, 12.-13. Dezember 2008) angenommen.

1. Allgemeine Anmerkungen

3. Außer bei anderslautenden Ausführungen wird der Begriff „Sperrklausel“ in diesem Bericht im weitesten Sinne wie folgt verstanden: jeder Mechanismus, der den Zugang von Parteien zum Parlament verhindert. Unter dem Begriff „Sperrklausel“ verstehen wir in der Regel die formale Sperrklausel: die explizit vorgeschriebene Mindestanzahl an Stimmen, die eine Partei benötigt, um an der Zuteilung der parlamentarischen Sitze teilzunehmen. Auch wenn dies ein wichtiger Mechanismus für die Zugangsbeschränkung von Parteien zum Parlament ist, ist er doch nur einer von mehreren Mechanismen, die den gleichen oder zumindest einen sehr ähnlichen Effekt einer Restriktion/Verstärkung der Chancen für einen Zugang haben. Bei der Beschäftigung mit diesem Thema im Gesamtkontext reicht es nicht aus, sich allein auf die explizite Sperrklausel zu konzentrieren; wenn man die explizite Sperrklausel niedrig hält, könnte man einen hohen Grad an Ausgrenzung immer noch durch viele weitere Mechanismen erreichen. Sie sind alle relevant und besonders wichtig aus der Perspektive der Zulassung/Ausgrenzung kleiner und neuer Parteien. Dieser Bericht befasst sich somit mit allen diesen Mechanismen - der Sperrklausel in einem weit gefassten Sinne.

4. Es ist des Weiteren wichtig festzustellen, dass dieser anfängliche Bericht (noch) keine Werteentscheidung darstellt. Es wird nicht behauptet, dass inklusivere Systeme besser sind. Man muss zunächst klare Fakten anführen, um potenziell in der Lage zu sein, eine normative Werteentscheidung zu treffen und gemeinsame Standards in diesem Bereich auszuarbeiten: unterschiedliche Grade der Einbeziehung/Ausgrenzung der unterschiedlichen Systeme. Die nachfolgende kontextbezogene Analyse der unterschiedlichen Arten von Sperrklauseln ist somit der anfängliche Schritt zu diesem ersten Ziel.

2. Die Wahl eines Wahlsystems

5. Der offensichtliche Ausgangspunkt für eine Analyse der Auswirkungen eines Wahlsystems auf die Einbeziehung/Ausgrenzung von Parteien im Hinblick auf den Zugang zum Parlament ist das „Duverger-Gesetz“. Es besagt, dass ein relatives Mehrheitswahlsystem zur „Bildung eines Zweiparteiensystems“ führt, wohingegen ein „Verhältnisswahlsystem zu einer Vielzahl von

Parteien" führt.¹ Das Gesetz ist nicht ohne Ausnahmen und kann nur als probabilistische Verallgemeinerung verstanden werden.² Manchmal bestehen in ein und derselben Systemfamilie signifikante Abweichungen. Dessen ungeachtet ist die Wahl des Wahlsystems (Mehrheitswahlsystem, Kombination, Verhältniswahlsystem) eine wichtige allgemeine Sperrklausel; es ist in sich schon ein Mechanismus mit einer wichtigen allgemeinen Wirkung auf die Einbeziehung/Ausgrenzung kleiner Parteien und führt in Folge zur Parteienfragmentierung. Parteiensysteme sind in Verhältniswahlsystemen wettbewerbsorientierter und fragmentierter, wohingegen Mehrheitswahlsysteme in der Regel die Chancen für kleine Parteien einschränken. Dementsprechend fand eine Studie über Wahlsysteme weltweit heraus, dass „die durchschnittliche Anzahl an Parlamentsparteien (auf Grundlage der einfachsten Definition von Parteien, die mindestens einen Sitz haben) bei 5,22 in Ländern mit Mehrheitswahlsystem, bei 8,85 in kombinierten (oder gemischten) Systemen und bei 9,25 in Gesellschaften mit Verhältniswahlsystem lag.“³ Damit vergleichbar betrug die „durchschnittliche Anzahl der *relevanten* Parteien [] (die mehr als 3 % der Parlamentssitze hielten) 3,33 in allen Mehrheitswahlsystemen, 4,52 in kombinierten Systemen und 4,74 in allen Verhältniswahlsystemen“.⁴

3. Beschränkungen im Hinblick auf Wahlteilnahme, Finanzierung und Zugang zu den Medien

6. Weitere Mechanismen ergeben sich aus expliziten oder verfassungsrechtlichen Bestimmungen, die das Ziel verfolgen, Parteien einzuschränken oder daran zu hindern, entweder Kandidaten für ein Amt zu registrieren oder zu ernennen oder anderweitig an einer offiziellen Wahl teilzunehmen sowie auf ungleiche Weise den Zugang zu Wahlkampfgeldern und Werbezeit in den Medien einzuschränken.⁵ Wie im vorausgegangenen Abschnitt ist die zugrunde liegende Logik offensichtlich. Einerseits „wird von kleinen Parteien, die versuchen, ein Mandat zu erhalten, [] generell erwartet, in politischen Systemen gut abzuschneiden, die gleichberechtigte Bedingungen für den Parteienwettbewerb bieten, z. B. wenn alle Parteien gleichen Anspruch auf Zugang zu einer Abstimmung, kostenlose Wahlkampfberichterstattung in den Medien, direkte öffentliche Gelder und indirekte staatliche Subventionen haben.“⁶ Andererseits „haben es kleine Parteien schwerer, wenn diese öffentlichen Ressourcen im Rahmen einer „Kartellabsprache“ verteilt werden, die zugunsten der etablierten Parteien tendiert, die bereits in der Legislative vertreten und durch amtierende Politiker geschützt werden... Kleinere Herausforderer sind sogar mit noch größeren Einschränkungen in Regimen konfrontiert, die manipulierte Wahlen abhalten, bei denen die Regeln für die Verteilung öffentlicher Ressourcen, u. a. Werbezeit in den Medien, unverhohlen die regierende Partei bevorzugen.“⁷

3.1. Registrierungsauflagen

7. Dies ist eine Voraussetzung für den Zugang zu einer Wahl. Nur in einigen wenigen Staaten (u. a. in Frankreich, Schweden und Irland) gibt es keine Anforderung für politische Parteien, sich zu registrieren, bevor man bei einer Wahl antreten kann.⁸ In den meisten Staaten *gibt es* diesbezügliche Anforderungen, und sie haben sich in den letzten Jahren aufgrund der

¹ M. Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (Wiley, NY 1954).

² M. Duverger, „Duverger's Law: Forty Years Later“ in B. Grofman and A. Lijphart (eds), *Electoral Laws* (Agathon, NY 1986); M. Gallagher and P. Mitchell (Hrsg.), *The Politics of Electoral Systems* (OUP, Oxford 2007) 545-46. P. Norris, *Electoral Engineering* (CUP, Cambridge 2004) 81.

³ P. Norris, *Radical Right: Voters and Parties in the Electoral Market* (CUP, Cambridge 2006) 107.

⁴ Id.

⁵ P. Norris (Fußnote 3), 87.

⁶ Id 83.

⁷ Id; siehe auch R. Katz und P. Mair, „Changing models of party organization and party democracy: The emergence of the cartel party“ in *Party Politics* 1 (1995) S. 5-28, wo argumentiert wird, dass etablierte Demokratien im Begriff seien, in ein Kartell-basiertes System zu münden.

⁸ P. Norris (Fußnote 3), 88.

wachsenden Regulierung der öffentlichen Wahlkampffinanzierung sowie aufgrund detaillierter bürokratischer Auflagen, sich explizit zu registrieren, noch erhöht.⁹ Die Anforderungen unterscheiden sich von Staat zu Staat, aber allen gemein ist die Hinterlegung einer schriftlichen Erklärung der Grundsätze und Satzung, Statuten und Regelwerke, der Organisationsstruktur, einer Liste der Führungskräfte, einer Liste der Mindestmitgliederzahlen oder Unterschriften oder manchmal sogar einer Mindestanzahl von Kandidaten oder einer bestimmten regionalen Verteilung von Kandidaten bei der Wahlbehörde.¹⁰ Wenn die Last der Registrierung allgemein hoch ist, „stellt dies eine Sperrklausel für alle neuen Herausforderer und kleinen Akteure dar [und] schreckt einige Kontrahenten ab“.¹¹ Darüber hinaus beeinträchtigen sehr konkrete Auflagen, wie z. B. jene, dass Parteien nicht bestimmten Grundsätzen widersprechen dürfen oder dass sie eine Mindestanzahl an Kandidaten aufweisen müssen (oder ähnliches), kleine Parteien an den Rändern des politischen Spektrums.¹²

3.2. Teilnahme an einer Wahl

8. Neben den Restriktionen, die sich auf die Registrierung von Parteien beziehen, gibt es auch noch Restriktionen über den Zugang zur Wahl, u. a. die Auflage, vor der Wahl eine offizielle Kautions zu hinterlegen sowie das Sammeln einer bestimmten Anzahl von Unterschriften pro Kandidat oder Parteiliste.

9. In einigen Staaten ist die Kautions relativ gering (so betrug z. B. laut einer Vergleichsstudie aus dem Jahr 2003 die Zahlung in Frankreich \$180 und in Irland \$350), in anderen jedoch sind sie weitaus höher (GB, \$735).¹³ Kautions werden in der Regel erstattet, wenn ein Kandidat/eine Partei eine Mindestanzahl an Stimmen erhält (z. B. 5 % in GB). Dessen ungeachtet kann, wenn hohe Kautions für mehrere Kandidaturen addiert werden, eine solche Auflage eine signifikante Abschreckung oder Sperrklausel für ernstzunehmende Herausforderer mit begrenzten finanziellen Mitteln darstellen. Norris erklärt dazu: „Wenn sie jede Kautions verlieren, weil sie die 5 %-Hürde nicht schaffen, würde es die Grünen nahezu eine halbe Million Dollar kosten, bei den britischen nationalen Wahlen für jeden Sitz zu kandidieren“.¹⁴

10. Die Situation ist vergleichbar im Hinblick auf die geforderte Mindestanzahl an Unterschriften pro Kandidat oder Parteiliste. In einigen Staaten ist diese Mindestanzahl recht gering (z. B. 200-500 Unterschriften pro Wahlkreis in Österreich und Belgien), aber nicht in allen Staaten. So verlangte Italien, als es ein gemischtes System anwendete, 500 Unterschriften für Kandidaten in Einerwahlkreisen, aber 1.500-2.400 für Parteilisten. Die Auflage wird manchmal recht hoch: in Norwegen sind z. B. 5.000 Unterschriften pro Partei erforderlich.¹⁵ Dies kann eine erhebliche Sperrklausel sein, die kleinen Parteien den Zugang zur Wahl und somit zum Parlament verwehrt.

3.3. Finanzierung und Zugang zu den Medien

11. Neben der Parteienregistrierung und der Zulassung zur Wahl gibt es auch die Regulierung des Zugangs zur Wahlkampffinanzierung und zu den Medien (staatliche Finanzierung, indirekte staatliche Subventionen, Zugang zum Rundfunk). Auch dies kann eine wichtige Sperrklausel für den Zugang von Parteien zum Parlament sein. Es ist schlüssig nachgewiesen, dass der „Zugang zu Geldern und Rundfunk zwei der wichtigsten Faktoren sind, die Parteien helfen, ihre

⁹ Id.

¹⁰ Id; Election Process Information Collection (EPIC), http://archive.idea.int/ideas_work/02_electoral_epic.htm.

¹¹ Id.

¹² Id.

¹³ S. Bowler et al, „Changing Party Access to Elections“ in B. Cain et al (Hrsg.) *Democracy Transformed?* (OUP, Oxford 2003). A. Blais and A. Yoshinaka, *Establishing the Rules of the Game* (UTP, Toronto), Tabelle 2.1.

¹⁴ P. Norris (Fußnote 3), 90.

¹⁵ Id.

Botschaften zu vermitteln und potenzielle Unterstützer zu mobilisieren."¹⁶ Eine gesonderte Regulierung in diesen Bereichen könnte entweder zu einem „politischen Kartell“ führen, das die relative Macht der bereits im Parlament vertretenen Parteien stärkt, oder alternativ gleichberechtigte Ausgangsbedingungen schafft, was die Chancen für kleine/neue Parteien erhöht.¹⁷ Wenn z. B. Ressourcen auf Grundlage des prozentualen Anteils an den Sitzen im Parlament verteilt werden, wie in der Schweiz oder in den Niederlanden, dann können diese Bestimmungen, sofern andere Dinge gleich sind, wie ein Kartell wirken, das öffentliche Güter an aktuelle Parlamentsparteien verteilt. Die Sperrklausel für den Zugang zum Parlament für kleine/neue Parteien ist unter diesen Umständen relativ höher. Im Vergleich dazu haben kleine/neue Parteien eine größere Chance, wenn diese Ressourcen auf einer gleichberechtigten Grundlager verteilt werden, sei es auf Grundlage des prozentualen Anteils an abgegebenen Stimmen in der vorherigen oder aktuellen Wahl (z. B. Spanien) oder auf Grundlage der Anzahl der antretenden Kandidaten (z. B. Zuteilung von Sendezeit in GB) oder gleichermaßen an alle registrierten Parteien (z. B. Russland). Die minimalste Zuteilung von Wahlkampfgeldern und kostenloser Sendezeit findet sich in Staaten wie Österreich, Finnland, Island, der Schweiz, und die gleichberechtigte in Staaten wie Russland, Italien und Spanien.¹⁸

12. Diesbezüglich ist darauf zu achten, dass die Finanzierung und der Zugang zu den Medien in der Praxis nur dann als sinnvoller Leitfaden für die Beurteilung der Frage nach einer Sperrklausel dienen kann, wenn zusätzlich zu diesen *formalen* Anforderungen auch das *praktische* Funktionieren dieser formalen Vorschriften in den verschiedenen Staaten berücksichtigt wird. Das heißt, es müsste auch die Intensität, mit der die formalen Vorschriften in den verschiedenen Staaten umgesetzt werden (von den Gerichten und den Wahlkommissionen), berücksichtigt werden. So trifft es zwar zu, dass z. B. in Russland alle registrierten Parteien Anspruch auf einen gleichen Zugang zu einer kostenlosen Wahlkampfberichterstattung haben, es aber eine solche Vielzahl von Parteien und somit von Wahlwerbung gibt, dass die Mobilisierung von Unterstützern in der Praxis automatisch verwässert wird. Jede Partei erhält ungeachtet ihrer Größe nicht mehr als ihren „30 Sekunden währenden Moment des Ruhms“.¹⁹ Darüber hinaus haben einige offizielle Beobachter auf eine erhebliche Voreingenommenheit für die Regierung auf allen wichtigen Kanälen bei aufeinander folgenden russischen Wahlen in der Vergangenheit hingewiesen.²⁰ Alle diese und weitere kontextbezogenen Besonderheiten müssen bei der Messung und dem Vergleich dieser besonderen Sperrklausel in den verschiedenen Staaten Berücksichtigung finden.

4. Die explizite Sperrklausel

13. Die nächste Sperrklausel für den Zugang der Parteien zum Parlament ist die Sperrklausel in einem enger gefassten, wörtlichen Sinne des Wortes. Es wird auch als „Ausschlussklausel“ bezeichnet.²¹ Kein Wahlsystem kann in der Praxis vollständig proportional sein: gemäß dem Vertretungsprinzip wird eine große Gruppe (die gesamte Wählerschaft) immer durch eine kleinere Gruppe (Mitglieder des Parlaments) vertreten. Es wird somit immer eine bestimmte Mindestanzahl von Stimmen erforderlich sein, damit sich eine Partei für die Vertretung

¹⁶ Id. 95.

¹⁷ Id. 95, 103; S. Bowler et al, „Changing Party Access to Elections“ in B. Cain et al (Hrsg.) *Democracy Transformed?* (OUP, Oxford 2003).

¹⁸ P. Norris (Fußnote 3), Tabelle 4.1, die 24 europäische Staaten auflistet, auf einer Skala von der geringsten bis zur höchsten Gleichberechtigung, auf der kumulierten Grundlage der folgenden 8 Kriterien: 1.) Gibt es eine Regelung zur Parteienfinanzierung? 2.) Gibt es eine Bestimmung für die Offenlegung von Parteispenden? 3.) Gibt es eine Höchstgrenze für Parteispenden? 4.) Gibt es eine Höchstgrenze für Wahlkampfspenden an eine Partei? 5.) Erhalten die Parteien direkte staatliche Zuschüsse? 6.) Haben die Parteien Anspruch auf einen kostenlosen Zugang zu den Medien? 7.) Haben die Parteien Anspruch auf eine Steuerbefreiung? 8.) Erhalten die Parteien indirekte staatliche Subventionen?

¹⁹ Id. 101.

²⁰ Id.

²¹ D. Nohlen, „Threshold of Exclusion“ in R Rose (Hrsg.), *The Encyclopedia of Electoral Systems* (CQ Press, Washington DC) 2000.

(Sitzzuteilung) im Parlament qualifiziert. Die Sperrklausel hängt mit diesem Prozentsatz der Stimmen zusammen. Einerseits ist es allgemein richtig, dass Mehrheitswahlsysteme in diesem Aspekt am restriktivsten für kleine/neue Parteien sind. Dies trifft jedoch nicht zu, wenn die Unterstützung einer kleinen Partei in einer bestimmten Region konzentriert ist, die mit einem oder mehreren Wahlkreisen korrespondiert. Andererseits gibt es, selbst wenn Verhältniswahlsysteme und gemischte Wahlsysteme im Allgemeinen als günstiger für kleine/neue Parteien betrachtet werden, im Hinblick auf Sperrklauseln auch in diesen Systemen immer noch erhebliche Möglichkeiten für einen Ausschluss.

14. Es gibt zwei Arten von Sperrklauseln. In einigen Wahlsystemen wird die Sperrklausel explizit festgelegt. Dies ist bekannt als *explizite* (oder künstliche oder formale) Sperrklausel. Parteien, die nicht die explizit vorgeschriebene Mindestanzahl an Stimmen aufweisen, erhalten keinen Sitz. Dies ist eine offensichtliche Einschränkung kleiner Parteien, eine, die sich meist auch als fatal auf das Überleben dieser Parteien erweist. Staaten mit einer expliziten Sperrklausel unterscheiden sich durch den festgelegten Prozentsatz. Bei den Mitgliedstaaten der Venedig-Kommission liegt dieser zwischen der niedrigsten Sperrklausel von 0,67 % (in den Niederlanden) bis zur höchsten von 10 % (in der Türkei). Auf Grundlage einer Analyse der Wahlgesetze und anderer Quellen wurde eine Liste der unterschiedlichen expliziten Sperrklauseln in mehreren europäischen Staaten erstellt. Diese Liste (Tabelle) finden Sie am Ende dieses Unterabschnitts. Diese Analyse führt jedoch auch zu der Erkenntnis, dass eine solide Schlussfolgerung im Hinblick auf den Vergleichswert dieser Zahlen auch eine Reihe komplexer unterschiedlicher Kontexte im Zusammenhang mit den Zahlen berücksichtigen müsste. Am offensichtlichsten ist, dass man die *unterschiedlichen Ebenen der Anwendung* dieser Sperrklausel in den verschiedenen Staaten berücksichtigen müsste. So schreiben einige Gesetze vor, dass eine bestimmte Anzahl von Stimmen auf der Wahlkreis-/Wahlbezirksebene erreicht werden muss (z. B. Spanien). Andere haben nationale explizite Sperrklauseln (z. B. Deutschland) und wiederum andere Sperrklauseln finden auf beide Ebenen Anwendung (z. B. Schweden). Es ist unmöglich, ohne weitere und detaillierte Messungen/Berechnungen, wie den in der Politikwissenschaft verwendeten, zu beurteilen, welches dieser Systeme, sofern andere Dinge gleich sind, letzten Endes günstiger/weniger günstig für den Zugang von Parteien sind und welchen tatsächlichen Umfang diese Einbeziehung/Ausgrenzung hat. Darüber hinaus gibt es Unterschiede zwischen den Staaten im Hinblick auf *die Phase, in der diese Sperrklausel Anwendung findet*: ob sie in der ersten, zweiten oder einer anschließenden Runde der Sitzzuteilung angewendet wird. Des Weiteren gibt es das Problem der „*Aufteilung der Sperrklausel*“: die Sperrklauseln unterscheiden sich auch dahingehend, dass einige Zahlen Anwendung auf Parteien und andere Anwendung auf Koalitionen finden; zum Beispiel 5 % bei einer einzelnen Partei, 8 % bei Zweierkoalitionen, 10 % bei größeren Koalitionen.²² Alle diese Umstände erschweren weiter eine potenzielle Vergleichsanalyse unserer Fragestellung (die relative Offenheit/Geschlossenheit eines einzelnen Systems für den Zugang der Parteien). Das gleiche trifft für die Tatsache zu, dass einige Staaten (z. B. Deutschland) alternative explizite Sperrklauseln vorschreiben, die durch die *Sitze, nicht den Prozentsatz* bestimmt werden. Diese (wie im Falle Deutschlands, wo der Sieg von 3 Direktmandaten (Pluralität) auch ausreicht, um an der Verteilung auf nationaler Ebene teilzunehmen) erscheinen zusätzlich zu den prozentualen Sperrklauseln. Darüber hinaus gibt es *weitere Details in jedem System*, die eine vergleichende Beurteilung der Sperrklausel noch schwieriger machen. So spielt z. B. in Deutschland die Sperrklausel von 5 % eine wichtige Rolle, wohingegen die Sperrklausel von 3 % in Griechenland nur geringe Auswirkungen hat: kleine Parteien werden aus einem anderen Grund nicht gewählt – der Einsatz von 56 Wahlkreisen für Parteilisten.²³ Ähnlich verhält es sich in Spanien, wo die Sperrklausel von 3 % in Mehrpersonenwahlkreisen nahezu unbedeutend ist. Es wurde berichtet, dass bereits die Vielzahl der Wahlkreise in Spanien „die Vertretung der Parteien mit einem Stimmanteil von weniger als 5 % nicht zulässt“.²⁴ Ein weiteres Beispiel für

²² Id; P. Norris, (Fußnote 3), 119.

²³ Id.

²⁴ D. Nohlen, id.

das unterschiedliche Funktionieren der Sperrklausel, aufgrund der Besonderheiten der einzelnen Systeme, in denen es diese gibt, ist: „eine nationale Sperrklausel (wie in Deutschland), die auf das gesamte Land Anwendung findet, schränkt kleine Parteien, wie z. B. die Partei des Demokratischen Sozialismus (PDS), ein, die im Osten am stärksten ist, die aber bei der Bundestagswahl 2002 unter der 5 %-Hürde blieb, wohingegen eine explizite Sperrklausel auf Wahlkreisebene (z. B. die in Spanien angewandte) kleine Parteien nicht beeinträchtigt, wie z. B. die Baskische Nationalistische Partei, die in ihren regionalen Hochburgen wiedergewählt werden“.²⁵

Explizite Sperrklauseln in Mehrheitswahlsystemen

Land	Explizite Sperrklausel
Weißrussland	Keine
Frankreich	Entweder die Unterstützung von 12,5 % der registrierten Wähler eines Wahlkreises oder einer der beiden Gewinner (beim ersten Wahlgang), um sich für den zweiten Wahlgang zu qualifizieren
GB	Keine

Explizite Sperrklausel in kombinierten Systemen

Land	Explizite Sperrklausel
Albanien	2,5 % für Parteien und 4 % für Koalitionen (vor der Verfassungsrevision)
Deutschland	Entweder 5 % auf nationaler Ebene oder 3 Direktmandate
Ungarn	5 % der Stimmen auf der jeweiligen Ebene des Verhältniswahlrechts sind erforderlich, um sich für Sitze auf Ebene des Verhältniswahlrechts oder nationaler Ebene zu qualifizieren
Italien	4 %
Litauen	5 %
Russland	5 % (als das kombinierte System angewendet wurde)
Ukraine	4 % (als das kombinierte System angewendet wurde)

Explizite Sperrklausel in Verhältniswahlsystemen

Land	Explizite Sperrklausel
Österreich	1 Sitz auf unterster Wahlkreisebene oder 4 % landesweit sind erforderlich, um Sitze auf mittlerer oder nationaler Ebene zu erhalten
Belgien	5 % der Stimmen sind in einem Wahlkreis erforderlich, um dort Sitze zu erhalten

²⁵ P. Norris (Fußnote 3), 119.

Bosnien-Herzegowina	Keine
Bulgarien	4 %
Kroatien	5 %
Tschechische Republik	5 %
Dänemark	Parteien qualifizieren sich nicht für einen Anteil der Sitze auf höherer Ebene, es sei denn, sie gewinnen auf unterer Ebene einen Sitz, gewinnen das Äquivalent der Hare-Quote in zwei der drei Regionen oder gewinnen 2 % der landesweiten Stimmen
Estland	5 %
Finnland	Keine
Griechenland	3 %
Island	Keine
Irland	Keine
Lettland	5 %
Luxemburg	Keine
Moldau	6 %
Niederlande	0,67 %
Norwegen	4 %
Polen	5 %
Portugal	Keine
Rumänien	5 %
Russland	7 %
Slowakei	5 %
Slowenien	4 %
Spanien	3 % der Stimmen sind in einem Wahlkreis erforderlich, um dort Sitze zu erhalten
Schweden	Entweder 4 % landesweit oder 12 % im Wahlkreis
Schweiz	Keine
„ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien“	Keine
Türkei	10 %
Ukraine	3 %

5. Die faktische Sperrklausel

15. Im vorausgegangenen Unterabschnitt wurde erwähnt, dass es zwei Arten von Ausschlussklauseln gibt. Wir befassten uns zunächst mit der künstlichen, per Gesetz festgelegten Sperrklausel (*explizite* Sperrklausel). Dies ist aber nur eine Ausschlussklausel. Die zweite ist die so genannte *faktische* (oder versteckte oder tatsächliche oder informelle) Sperrklausel. Diese gibt es in jedem Wahlsystem, ungeachtet der Frage, ob das System auch über eine explizite Sperrklausel verfügt oder nicht. Auch wenn es keine explizite Sperrklausel gibt, können sich kleine Parteien immer noch mit erheblichen faktischen Sperrklauseln beim Zugang zum Parlament konfrontiert sehen. Die faktische Sperrklausel ist der Prozentsatz an Stimmen, der erforderlich ist, um ein Mandat auf Wahlkreisebene zu erhalten, und er hängt vorrangig von der mittleren Wahlkreisgröße ab (der durchschnittlichen Anzahl von Mandaten je Wahlkreis, die von einem in GB bis zu 150 in den Niederlanden reicht). Die weiteren Faktoren, die sich auf die faktische Sperrklausel auswirken (aber weitaus geringer als der erste Faktor), sind die Sitzzuteilungsformel (d'Hondt, Saint-Laguë, LR-Droop, Hare), die Anzahl der angetretenen Parteien und die Größe der Versammlung. Allgemein gesprochen erfordert ein System mit kleiner Wahlkreisgröße einen relativ hohen Prozentsatz an Stimmen pro Wahlkreis, um ein Mandat zu erhalten. Im umgekehrten Fall gilt, je mehr Sitze in einem Wahlkreis zu besetzen sind, desto geringer die faktische Sperrklausel.²⁶

16. Während sich das Konzept der faktischen Sperrklausel eindeutig von der expliziten oder formalen Sperrklausel unterscheidet, ist es offensichtlich, dass das Ziel, kleinen/neuen Parteien eine präzise Vertretung oder überhaupt eine Vertretung zu verwehren, „ebenso gut durch eine geringe Wahlkreisgröße erreicht werden kann, wie durch eine offizielle Sperrklausel“.²⁷ Was die Messung einer faktischen Wahlkreis-Sperrklausel eines Staates betrifft (durchschnittliche Zahl), gibt es keine Formel, die auf alle Umstände passen würde. Dessen ungeachtet besteht ein Konsens, dass die folgenden Formeln $[t=75\%/(m+1)]$ oder $m = (75\%/t) - 1$, wobei „t“ die Sperrklausel und „m“ die Größe (Anzahl der Mandate pro Wahlkreis) ist, zu einer ausreichend genauen Schätzung der faktischen Sperrklausel führen. Beispiel: Wenn die Mandate durch Wahlkreise mit 14 Mandaten geteilt wird, liegt die faktische Sperrklausel bei $75\%/(14+1)$, d. h. 5 %. Dies bedeutet, dass es unter diesen Umständen für eine Partei genauso schwierig ist, ins Parlament einzuziehen, als gäbe es eine explizite Sperrklausel von 5 %.²⁸ Darüber hinaus würde eine solche explizite Sperrklausel, wenn es eine Sperrklausel von 5 % oder niedriger auf Wahlkreisebene gäbe, ziemlich irrelevant: eine Partei mit weniger Stimmen als 5 % könnte kein Mandat erringen, ungeachtet der Frage, ob es eine explizite Sperrklausel gab oder nicht. Im Folgenden sind einige Beispiele für eine faktische Sperrklausel (durchschnittliche Zahlen) aufgeführt, die für einige Staaten berechnet wurden (Quelle: P. Norris, Fußnote 3, S. 110-11):

²⁶Zu diesem Thema siehe P. Martin, *Les systèmes électoraux et les modes de scrutin* (Montchrestien, Paris 2006) 84-85.

²⁷ M. Gallagher und P. Mitchell (Hrsg.), *The Politics of Electoral Systems* (OUP, Oxford 2007) 607.

²⁸ Id.

Faktische Sperrklauseln in Mehrheitswahlsystemen

Land	Faktische Sperrklausel
Weißrussland	50 %
Frankreich	50 %
GB	35 %

Faktische Sperrklausel in kombinierten Systemen

Land	Faktische Sperrklausel
Ungarn	11,3 %

Faktische Sperrklausel in Verhältniswahlsystemen

Land	Faktische Sperrklausel
Belgien	9,2 %
Finnland	5 %
Island	10,8 %
Irland	15 %
Luxemburg	4,8 %
Portugal	6,7 %
Spanien	9,7 %
Schweiz	9 %

17. Ein wichtiger Vorbehalt muss hier angeführt werden. Obwohl die faktische Sperrklausel ein wichtiger allgemeiner Indikator der Hürde auf Wahlkreisebene sein kann, kann sie natürlich nicht mit einer nationalen faktischen Sperrklausel gleichgesetzt oder mit der nationalen expliziten Sperrklausel verglichen werden. So beträgt zum Beispiel die durchschnittliche faktische Sperrklausel (Wahlkreisebene) in Spanien 9,7 % (siehe oben); eine Partei kann tatsächlich in den spanischen Cortes einziehen, wenn sie lediglich ein Mandat in einem Wahlkreis gewinnt. Im Wahlkreis Madrid (mit 34 Mandaten und somit bei den nationalen Wahlen im Jahr 2000 nur mit einer faktischen Sperrklausel von 2,1 %) würde somit eine Partei, bei fehlender expliziter Sperrklausel von 3 % auf Wahlkreisebene in Spanien, lediglich 2,1 % der landesweiten Stimmen benötigen. Bei Anwendung der zusätzlichen expliziten Sperrklausel von 3 % auf Wahlkreisebene würde dies immer noch nur 0,38 % der landesweiten Stimmen ausmachen.²⁹

²⁹ Id., 609.

18. Ähnlich verhält es sich in Irland, wo bei 165 gewählten Gesetzgebern die durchschnittliche Wahlkreisgröße bei 4,0 liegt (Wahlen 2002). Die durchschnittliche faktische Sperrklausel auf Wahlkreisebene beträgt somit 15 % ($75\%/5$). Auch hier ist es offensichtlich, dass dies unmöglich mit der landesweiten faktischen Sperrklausel übereinstimmen kann; dies würde bedeuten, dass eine Partei mit 14,9 % der Stimmen nicht ins Parlament einziehen würde. Tatsächlich würde eine Partei in einem Wahlkreis mit drei Mandaten nur mit ungefähr 18,7 % der Stimmen ($75\%/(m+1)$) einen Sitz erhalten, dies würde nur ca. 0,3 % der Stimmen auf nationaler Ebene entsprechen.³⁰

19. Somit kann die faktische Sperrklausel auf Wahlkreisebene nicht automatisch auf die nationale Ebene übertragen und nicht direkt mit der nationalen expliziten Sperrklausel verglichen werden. Einige haben versucht, eine Formel zu erarbeiten und die nationale faktische Sperrklausel zu berechnen (siehe Tabellen am Ende dieses Unterabschnitts).³¹ Diese Berechnungen sind aber nicht präzise; jede dieser Berechnungen wäre nur eine Annäherung, weil u. a. die tatsächliche Kraft, mit der die Sperrklauseln den Zugang beschränken in erheblichem Maße von der jeweiligen Verteilung des Parteizuspruchs, der Anzahl der Wahlkreise und der Anzahl der Mandatsträger abhängt, die in jedem Wahlkreis gewählt wird.³² Diese Merkmale können erheblich variieren, und eine durchschnittliche Widerspiegelung auf nationaler Ebene (oder in gewissem Umfang sogar der durchschnittlichen Wahlkreisebene) könnte die ausschließende Kraft, die bereits in einigen bestimmten Wahlkreisen wirkt, nicht vollständig einfangen. Darüber hinaus ist die nationale faktische Sperrklausel, selbst wenn sie in ausreichendem Maße einer ungefähren Annäherung entspricht, ein Konzept, das nicht alle Merkmale der expliziten Sperrklausel einschließt und gleichzeitig selbst einige einzigartige Merkmale aufweist.³³ Des Weiteren gilt: „wohingegen faktische Sperrklauseln dazu tendieren, die Proportionalitätslücke zwischen dem Anteil an Stimmen und Mandaten zu verbreitern, und insbesondere die größten Parteien begünstigt, fördern explizite Sperrklauseln eine proportionalere Sitzzuteilung unter den Parteien, die die Sperrklausel überwinden.“³⁴ Somit können die beiden Sperrklauseln, wenn man sie auf die nationale Ebene überträgt, nicht direkt miteinander verglichen werden, so als wären sie gleichzusetzen.

20. Die folgenden drei Variablen sind für die Berechnung der Annäherung an die nationale faktische Sperrklausel von Relevanz: M (durchschnittliche Wahlkreisgröße), S (Gesamtgröße der Versammlung) und E (Anzahl der Wahlkreise). Die Formel lautet: $T = 75\% / ((M + 1) * \sqrt{E})$ oder, was das Gleiche ist, $T = 75\% / (((S/E) + 1) * \sqrt{E})$ oder $75\% / (((S + E)/E) * \sqrt{E})$.³⁵ Zur Veranschaulichung unserer Beispiele Spanien und Irland: in Spanien, wo $S=350$ und $E=52$

³⁰ Id.

³¹ A. Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990* (OUP, Oxford 1994); R. Taagepera und M. Soberg, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* (Yale University Press, New Haven 1989); R. Taagepera, „Effective Magnitude and Effective Threshold“ 17 *Electoral Studies* (1998), 393-404; R. Taagepera, „Nationwide Threshold of Representation“ 21 *Electoral Studies* (2002) 383-401. R. Taagepera, *Predicting Party Sizes* (OUP, Oxford 2007).

³² Id.; siehe auch P. Norris (Fußnote 3), 120; auch M. Gallagher und P. Mitchell (Fußnote 27), 607.

³³ M. Gallagher und P. Mitchell (Fußnote 27), 610-11; R. Taagepera, *Predicting Party Sizes* (Fußnote 31), 252. Somit scheinen die beiden Sperrklauseln (explizite und faktische), wenn es um die Eigenschaft der „Sperrklausel für die Vertretung“ geht (der prozentuale Mindestanteil der Stimmen, der einer Partei bei günstigsten Bedingungen erlaubt, ein Mandat zu erhalten), eine ausreichende Ähnlichkeit aufzuweisen. Wenn es jedoch um die Eigenschaften Disproportionalität und Fragmentierung geht, „tun sie dies eindeutig nicht“. Beispiel: „In einem Land, das eine PA-Formel auf Wahlkreise anwendet, die im Durchschnitt vierzehn MP aufweisen, wie z. B. Finnland, können wir darauf vertrauen, dass wir eine geringe Disproportionalität und ein Mehrparteiensystem vorfinden.“ Gleichzeitig „erwarten wir in einem Land, das nur Einerwahlkreise einsetzt, wie z. B. das Vereinigte Königreich, eine hohe Disproportionalität und eine geringe Fragmentierung, selbst wenn es mehrere Hundert Wahlkreise gibt“. Aus diesem Grund gilt, „wie gut sie auch als Schätzung der nationalen Sperrklausel für die Vertretung dienen mag, die Formel [für die nationale faktische Sperrklausel] unterschätzt die Bedeutung der durchschnittlichen Wahlkreisgröße und überschätzt die Bedeutung der Anzahl der Wahlkreise, wenn es um Disproportionalität und die tatsächliche Anzahl der Parteien geht... Dessen ungeachtet ist die Anzahl der Wahlkreise eine Variable, die sich auswirken kann“. M. Gallagher und P. Mitchell, id.

³⁴ D. Nohlen (Fußnote 21), 311.

³⁵ M. Gallagher und P. Mitchell (Fußnote 27), 610; R. Taagepera (Fußnote 31).

betragen, beträgt die nationale faktische Sperrklausel (T) 1,35 %, während in Irland, wo S=165 und E=42 sind, T bei 1,85 % liegt.³⁶ Nachstehend sind einige zusätzliche Berechnungen der nationalen faktischen Sperrklausel aufgeführt (Quelle: Gallagher und Mitchell, Fußnote 27, Taagepera, Fußnote 31):

Nationale faktische Sperrklauseln in Mehrheitswahlsystemen

Land	Nationale faktische Sperrklausel
Frankreich	1,56 %
GB	1,48 %

Nationale faktische Sperrklausel in kombinierten Systemen

Land	Nationale faktische Sperrklausel
Deutschland	0,13 %
Ungarn	1,77 %
Russland (als das kombinierte System angewendet wurde)	1,67 %

Nationale faktische Sperrklausel in Verhältniswahlsystemen

Land	Nationale faktische Sperrklausel
Österreich	0,41 %
Belgien	1,93 %
Dänemark	0,43 %
Finnland	1,32 %
Irland	2,34 %
Italien	1,48 %
Niederlande	0,5 %
Spanien	1,35%

6. Weitere Mechanismen mit Sperrklausel-Effekt

21. Es gibt noch weitere Mechanismen, die den gleichen Effekt wie die beschriebenen Sperrklauseln und andere Hürden haben können. So kann eine Einschränkung des Zugangs kleiner Parteien durch eine einseitige Manipulation der Wahlbestimmungen erzielt werden. Beispiele für diese sind Ungleichverteilungen (Schaffung von Wahlkreisen, die unterschiedlich große Wählerschaften enthalten) und Gerrymandering (absichtliches Ziehen von

³⁶ Id.

Wahlkreisgrenzen zum Vorteil bestimmter Parteien).³⁷

22. Des Weiteren können auch Faktoren wie eine bestimmte Verwaltung der Wahlvorrichtungen, Häufigkeit von Wahlen, Wahlberechtigung der Bürger sowie die Einführung der Wahlpflicht den gleichen Effekt einer Einschränkung/Erhöhung der Chancen für den Zugang haben. So wurde z. B. argumentiert, bei einer Wahlpflicht (diese gibt es z. B. bei nationalen Parlamentswahlen in Belgien, Griechenland, Luxemburg, Italien, während sie in Österreich und in der Schweiz in einigen Bundesländern bzw. Kantonen eingesetzt wird) könnten die Wähler, die ansonsten aufgrund ihrer Unzufriedenheit mit den großen Parteien nicht zur Wahl gingen, „eine Proteststimme abgeben“. Diese erhält dann häufig eine radikale (in der Regel kleine) Partei.³⁸

Schlussfolgerungen

23. Um in der Lage zu sein, eine normative Wertebeurteilung durchzuführen und gemeinsame europäische Standards im Hinblick auf die Einbeziehung/Ausgrenzung von Parteien zum Parlament entwickeln zu können, muss man zunächst klären, wie inklusiv/exklusiv die unterschiedlichen Wahlsysteme in Europa tatsächlich sind. Der Grad der Einbeziehung/Ausgrenzung hängt jedoch von mehreren Faktoren oder Mechanismen ab, die entweder explizite oder implizite Komponenten dieser Wahlsysteme sind. Da man den gleichen Effekt des Ausschlusses von Parteien vom Parlament durch alle diese Faktoren oder Mechanismen erreichen kann, wäre es bei der Bestimmung des Grades der Einbeziehung/Ausgrenzung unzureichend, sich lediglich auf die explizite Sperrklausel zu konzentrieren. Jede kontextbezogene und gründliche Analyse dieses Themas muss auch die oben besprochenen Mechanismen, i.e. Sperrklauseln im weitesten Sinne, berücksichtigen. Gleichzeitig führt dies zu signifikanten Schwierigkeiten. Obwohl alle diese Mechanismen die Einbeziehung/Ausgrenzung der Wahlsysteme beeinflussen, kann man nicht alle in unmittelbarer Weise miteinander vergleichen. Die Analyse der faktischen Sperrklausel hat z. B. gezeigt, dass dieser Mechanismus nicht exakt das gleiche ist wie die nationale explizite Sperrklausel. Sie ist jedoch bei der Bestimmung der Offenheit unerlässlich und kann nicht von der Analyse ausgeschlossen werden, ohne die Stimmigkeit der Schlussfolgerungen zu gefährden. Sie muss für jeden Mitgliedstaat sowohl auf Wahlkreis- als auch auf nationaler Ebene berechnet werden, und dann könnte ein Vergleich bezüglich der Frage nach der Offenheit vielleicht mittels dieser parallelen und unterschiedlichen Wege durchgeführt werden, bis idealerweise am Ende auch Schätzungen über den allgemeinen Grad der Offenheit erstellt werden könnten. Wichtig ist hierbei, dass keine dieser weiteren Schritte ohne eine detaillierte und tiefgehende politikwissenschaftliche Untersuchung dieser Fragen erfolgen kann.

³⁷ P. Norris, *Electoral Engineering* (Fußnote 2), 82.

³⁸ P. Norris (Fußnote 3), 122. Norris berichtet, dass „die radikale Rechte in den acht Staaten, die eine Wahlpflicht aufweisen, etwas besser abschneiden“ und das „diese Tatsache vielsagend ist“, kommt aber zu dem Schluss, dass aufgrund der geringen Anzahl untersuchter Fälle weitere Forschung erforderlich sei, um eine Beziehung zwischen Wahlpflicht und erfolgreichem Zugang kleiner extremer Parteien vollständig zu belegen.