



Straßburg, den 15. März 2010

CDL-AD(2010)007

Studie Nr. 485 / 2008

Or. fr.

EUROPÄISCHE KOMMISSION FÜR DEMOKRATIE DURCH RECHT
(VENEDIG-KOMMISSION)

BERICHT
ÜBER DAS QUORUM UND ANDERE ASPEKTE DER WAHLSYSTEME,
DIE DEN EINZUG IN DAS PARLAMENT EINSCHRÄNKEN
(II)

verabschiedet vom Rat für demokratische Wahlen bei der 32. Sitzung
(Venedig, 11. März 2010)
sowie der Venedig-Kommission
bei der 82. Plenartagung
(Venedig, 12. – 13. März 2010)

ausgehend von den Bemerkungen von Herrn Jean-Claude
COLLIARD (Mitglied, Frankreich)

Einleitung

1. Gemäß der Empfehlung 1791 (2007) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates betreffend die Situation der Menschenrechte und der Demokratie in Europa und nach den Schlussfolgerungen des Forums zur Zukunft der Demokratie 2007 sprach sich der beratende Ausschuss des Forums für eine vertiefte Prüfung der Frage der Sperrklausel für die parlamentarische Vertretung durch die Venedig-Kommission aus. In Konsultation mit dem Sekretariat wurde beschlossen, diese Studie in mehreren Etappen durchzuführen. In der ersten Etappe werden die verschiedenen Mechanismen dargestellt, die den Einzug der Parteien ins Parlament beschränken. Außerdem werden unterschiedliche konkrete Wahlsysteme miteinander verglichen, in denen dieser Mechanismus zur Anwendung kommt. Bei der 26. Sitzung des Rates für demokratische Wahlen (Venedig, 18. Oktober 2008) und der 77. Plenartagung der Venedig-Kommission (Venedig, 12. – 13. Dezember 2008) wurde ein Bericht (CDL-AD(2008)037) dazu angenommen.

2. Der vorliegende Bericht stellt die zweite Etappe der Studie dar, in der die tatsächlichen Auswirkungen der verschiedenen Formen der Beschränkung des Einzugs in das Parlament geprüft werden, wobei der Schwerpunkt auf dem Quorum liegt (gesetzliches und natürliches). Er wurde vom Rat für demokratische Wahlen bei der 32. Sitzung (Venedig, 11. März 2010) und der Venedig-Kommission bei ihrer 82. Plenartagung (Venedig, 12. – 13. März 2010) verabschiedet. Eine dritte Etappe könnte die Ausarbeitung gemeinsamer europäischer Normen in diesem Bereich sein.

Allgemeine Bemerkungen

3. Auch wenn unsere Demokratien repräsentativ sind, ist es doch unmöglich – außer in einigen seltenen Fällen von direkter Demokratie – direkt Millionen von Bürgern in den modernen Staaten an den Beratungen zu beteiligen. Sie entscheiden daher über ihre Vertreter, deren Zahl einige Hundert nicht überschreitet. Und hier beginnen die Schwierigkeiten: Um von einigen Millionen – oder mehreren zehn Millionen – Wählern auf einige hundert Vertreter zu kommen, bedarf es notwendigerweise einer Vereinfachung und damit Deformation: Nur die politischen Strömungen, die einen gewissen Einfluss auf die Meinung ausüben, werden vertreten sein, Randpositionen werden außen vor gelassen. Aber da dies unvermeidbar ist, kommen noch Mechanismen zur Zugangsbeschränkung hinzu. Diese Mechanismen möchten wir hier darlegen und Schritt für Schritt die allgemeinen Überlegungen, die Frage des gesetzlichen oder expliziten Quorums, die Frage des natürlichen oder impliziten Quorums und schließlich die allgemeine Einschätzung des zu findenden Gleichgewichts herausarbeiten.

1. ALLGEMEINE ÜBERLEGUNGEN

4. Einige Worte kurz zu den Beschränkungen der Kandidaten und Parteien, die für die politische Vertretung wesentlich sind.

1.1 Beschränkungen der Kandidaten

5. Ohne erschöpfend sein zu wollen, verweisen wir auf:

1.1.1 Allgemeine Bedingungen

6. Die Wählbarkeit unterliegt oft bestimmten Bedingungen wie Alter (ein Mindestalter kann für den Zugang zu wichtigen Ämtern erforderlich sein), Eintragung in das Wählerverzeichnis in dem Wahlkreis, in dem man kandidiert (da es diese Menschen sind, deren Stimme man auf nationaler Ebene vertreten soll) oder Geschäftsfähigkeit (außer bei Krankheit oder

strafrechtlicher Verurteilung). All dies ist zulässig, solange die Kriterien objektiv und rational sind und nicht zum Ausschluss aus politischen Gründen führen.

7. Gleichzeitig ist es verständlich, dass eine Unwählbarkeit vorliegt, wenn die ausgeübten Ämter einer Person ihr einen übermäßigen Vorteil gegenüber anderen Kandidaten verschaffen würden: Vorgesetzte, Militärkommandanten, Richter etc.

8. Es ist festzustellen, dass die Tendenz derzeit dahin geht, die Wählbarkeit an die Wahlfähigkeit anzupassen, anders ausgedrückt, jeder Wähler kann kandidieren. Es bleibt die Frage der Machtposition, der Ausschluss erscheint zulässig, zumindest für den Wahlkreis, in dem der Betreffende die fraglichen Funktionen ausübt¹.

1.1.2 Die Auswahl der Kandidaten

9. Die Forderung nach einer bestimmten Anzahl von Unterschriften, um Phantasiekandidaturen zu vermeiden, erscheint zulässig, wenn die geforderte Anzahl gering ist (einige Einheiten in einem System mit Einzelpersonwahlkreisen, einige Dutzend für eine Listenwahl) oder eine politische Partei. Dies ist komplexer und wirft die Frage nach der Anerkennung von politischen Parteien und ihren Wahlverfahren auf (Wahl durch die Parteispitze, die innerparteilichen Instanzen, die Anhänger oder durch ein Vorwahlsystem, das sich entwickelt). Hier wird auf den Verhaltenskodex für politische Parteien verwiesen, den die Venedig-Kommission² verabschiedete, allerdings ist auch hervorzuheben, dass dies die hauptsächliche Zugangsbeschränkung zum Parlament für eine Einzelperson darstellt, da nur dann reelle Erfolgchancen bestehen, wenn eine Investitur oder die Unterstützung einer Partei mit einem gewissen Gewicht vorliegt (selbst wenn Einzelkandidaturen möglich sind, sind die Erfolgchancen gering).

1.1.3 Die finanziellen Aspekte

10. Der gleiche Gedanke, der vom Grundsatz her zulässig ist, um Phantasiekandidaturen auszuschließen, kann dazu führen, dass die Kandidaten eine Kautions hinterlegen müssen, die ihnen nur dann zurückerstattet wird, wenn sie eine Mindestanzahl an Stimmen bekommen. Ist die Summe gering, ist dies zulässig, ist sie hoch, könnte dies zu einer finanziellen Auswahl führen, die natürlich abzulehnen ist. Ebenso ist da, wo der Staat alle oder einen Teil der Wahlausgaben zurückerstattet, darauf zu achten, dass die gestellten Bedingungen nicht die Rückerstattung bei Einzelkandidaten oder kleinen Parteien verbieten. Es bestünde sonst die Gefahr, kumulative Mechanismen zu schaffen und diejenigen, die über die wenigsten Mittel verfügen, würden die geringste Unterstützung bekommen. Aber dies ist ein sehr weiter Bereich, der den Rahmen dieser Studie übersteigt.

1.2 Beschränkungen der Parteien

1.2.1 Privilegien der Parteien

11. A priori werden die anerkannten politischen Parteien im Allgemeinen bei Wahlen begünstigt, da eine Kandidatur von diesen oft von der Forderung nach unterstützenden Unterschriften befreit (Deutschland) oder abgemildert ist (Dänemark). Die Tatsache, dass es sich im Allgemeinen um bereits vertretene Parteien handelt, stellt jedoch eine starke Beeinträchtigung für den Zugang neuer Parteien zum Wahlkampf dar. Man könnte denken, wenn es zulässig ist, dass die Parteien begünstigt werden, da sie es sind, die den Ausdruck des politischen Willens des Volkes strukturieren, die Kriterien für die Anerkennung weiter gefasst sein müssen als die bloße Tatsache, bereits vertreten zu sein. Die Zahl der Anhänger,

¹ Für die Einschränkungen des Wahlrechtes, siehe Verhaltenskodex für Wahlen, CDL-AD(2002)023rev, I.1.1.

² CDL-AD(2009)021.

die Präsenz bei lokalen Versammlungen oder ein Minimum an Stimmen ohne Vertretung bei den vorangegangenen Wahlen, können ebenfalls berücksichtigt werden.

1.2.2 Finanzierung der Kandidaten

12. Auch hier werden die Kandidaten der großen Parteien bevorzugt, da ihre Organisation alle oder einen Teil der Kosten ihrer Wahlkampagne übernehmen kann. Hier stellt sich das schwierige Problem der Finanzierung politischer Parteien. Es ist bekannt, dass die öffentliche Finanzierung von Parteien allgemein verbreitet ist, was wünschenswert ist, wenn die Kriterien objektiv sind und niemanden bevorzugen. Außerdem ist auch bekannt, dass es unterschiedliche Modalitäten gibt, reine Finanzierung der Parteien, nur der Wahlkampagne oder eine kombinierte Finanzierung von beiden (Spanien, Italien, Frankreich zum Beispiel). Eine spezifische Finanzierung von Wahlkampagnen könnte wünschenswert erscheinen, damit die Unterstützung nicht nur auf etablierte Parteien beschränkt ist.

1.2.3 Wahlwerbung

13. In den meisten Wahlgesetzen wird jedem Kandidaten ein Minimum an Mitteln garantiert: Unterstützung für Wahlwerbeschreiben, Poster, Versammlungssäle. Die Schwierigkeit liegt bei der Wahlwerbung in Radio und Fernsehen, die natürlich nicht jedem Kandidaten offen stehen kann (in Frankreich zum Beispiel gibt es bei einer Legislativwahl mehr als 6000 Kandidaten), daher wird die Redezeit hauptsächlich auf die politischen Parteien verteilt. Hier stellt sich die Frage nach dem Verteilungsschlüssel, bei dem es mehrere Formate gibt: Gleichheit für alle, Gleichheit zwischen Mehrheit/Opposition (allerdings müssen diese Begriffe klar definiert sein), differenzierte Gleichheit (gleiche Sendezeit für die großen Parteien, gleiche, jedoch kürzere, Sendezeit für die kleinen Parteien), Proportionalität (ausgehend von den letzten Wahlergebnissen). Jedes Format hat seine Vor- und Nachteile: Es ist wünschenswert, egal welche Option gewählt wird, dass ein Minimum für kleine und/oder neue Gruppierungen reserviert wird, unter dem notwendigen Vorbehalt, dass diese in einer signifikanten Anzahl von Wahlkreisen präsent sind. In den meisten Wahlgesetzen ist dies im Übrigen vorgesehen.

14. Obgleich an diese allgemeinen Überlegungen erinnert werden muss, ist die Hauptfrage, die in diesem Bericht behandelt wird, die des Mindestquorums für den Einzug ins Parlament, das oft, explizit oder implizit im Wahlgesetz, enthalten ist.

2. DAS GESETZLICHE ODER EXPLIZITE QUORUM

15. Es ist offensichtlich, dass das Gesetz eine Mindestbeteiligung für den Einzug ins Parlament vorsehen kann, um eine übermäßige Zersplitterung zu vermeiden, falls die vorangehenden Überlegungen nicht ausreichend waren. Wir werden eine kurze Bestandsaufnahme vornehmen, bevor die Problematik näher beleuchtet wird.

2.1 Bestandsaufnahme

16. Die Frage ist recht einfach bei Mehrheitswahlen. Bei nationalen/kommunalen Verhältniswahlen und den Sperrklauseln dagegen ist sie komplexer.

2.1.1 Für Mehrheitswahlen

17. Das Problem stellt sich nicht bei Mehrheitswahlen mit einem Wahlgang nach britischer Art: Gewählt ist, wer die größte Anzahl von Stimmen ohne Mindestanforderungen auf sich vereint. In der Praxis kommt es selten vor, dass jemand gewählt wird, ohne mindestens 35% der abgegebenen Stimmen zu erreichen. Da heute die Stimmenthaltung bis zu 40% (38,5% im Vereinigten Königreich 2005) erreichen kann, bedeutet dies kaum mehr als 20% der eingetragenen Wähler in einem Wahlkreis, eine geringe Repräsentativität, die jedoch immer

noch höher ist als die jedes anderen Kandidaten des Wahlkreises, was die Wahl wieder rechtfertigt. Allerdings sollte der Versuchung widerstanden werden, ein Mindestbeteiligungsquorum einzuführen, wie das in einigen Ländern bei Referenden der Fall ist. Dies könnte zu einer wenig repräsentativen, da unvollständigen Versammlung führen.

18. Das beste Beispiel für die Mehrheitswahl mit zwei Wahlgängen ist Frankreich, das nach und nach die Zugangsbestimmungen zum zweiten Wahlgang verschärft hat. Seit 1976 müssen mindestens 12,5% der eingetragenen Wählerstimmen erreicht werden, was bei einer Stimmenthaltung von ca. 40% mehr als 20% der abgegebenen Stimmen bedeutet. Bei den letzten Parlamentswahlen (2007) gab es nur drei Wahlkreise mit mehr als zwei Kandidaten im zweiten Wahlgang (mit insgesamt 577 erreichten Mandaten mit dem ersten Wahlgang). Dies hat natürlich den Nachteil, dass die Parteien außerhalb der Großen Koalitionen eliminiert werden, allerdings werden dadurch auch Manöver abtrünniger Kandidaten vermieden. Tatsächlich stellt sich die Frage, was von der Wahl erwartet wird und was danach kommt.

2.1.2 Verhältnismahlen: Nationale oder lokale Sperrklausel?

19. Obgleich die Logik des Mindestbeteiligungsquorums darin besteht, eine allzu große Zersplitterung zu vermeiden, um eine strukturierte Versammlung zu bekommen und die Regierungsfähigkeit zu erleichtern, liegt die Lösung offensichtlich in einer nationalen Sperrklausel und diese wird auch in den meisten Fällen angewendet. Sie hat den großen Nachteil, die Vertretung der regionalistischen Parteien oder Träger von nationalen Minderheiteninteressen zu behindern. Außerdem ziehen einige Länder, in denen diese Frage besonders aktuell ist, eine Sperrklausel pro Wahlkreis vor, dies ist der Fall in Spanien. Es scheint nicht wünschenswert, sich für eine allgemeingültige Lösung auszusprechen. Wenn überhaupt, wäre zu erwägen, dass die nationale Sperrklausel dort akzeptabel wäre, wo es keine echten Probleme mit nationalen Minderheiten gibt oder wenn es spezifische Maßnahmen für diese gibt. Sie ist jedoch mit Vorsicht zu behandeln oder durch eine lokale Sperrklausel dort zu ersetzen, wo die Frage sich stellt.

2.1.3 Höhe der Sperrklausel

20. Die Lösungen sind extrem unterschiedlich von einem Land zum anderen. In den Ländern des Europarates schwankt die Sperrklausel zwischen 10% der abgegebenen Stimmen und 0 (keine gesetzliche Sperrklausel), wie die folgende nicht erschöpfende Liste zeigt:

21. Sperrklausel in % der abgegebenen Stimmen:

10%	Türkei
7%	Russland (seit 2007, davor 5%)
5%	Deutschland, Belgien (pro Wahlkreis), Estland, Georgien, Ungarn, Moldau, Polen, Tschechische Republik, Slowakei, etc...
4%	Österreich, Bulgarien, Italien, Norwegen, Slowenien, Schweden...
3%	Spanien (pro Wahlkreis), Griechenland, Rumänien, Ukraine (4% bis 2004)...
2%	Dänemark
0,67%	Niederlande (die gesetzliche Sperrklausel ist die nationale Sperrklausel, d.h. 1/150 der abgegebenen Stimmen)

22. In mehreren Ländern gibt es keine gesetzliche Sperrklausel, insbesondere in Schweden, Finnland, Irland, Island...., da die Wahlkreise jedoch dort klein (Irland) oder mittelgroß sind, hat die natürliche Sperrklausel, die wir später behandeln, die gleiche Wirkung.

23. Es gibt eine große Vielfalt, selbst wenn wir sehen, dass die allgemeine Praxis bei 4 bis 5% liegt. Es ist nicht zu leugnen, dass dies ein Problem darstellen kann.

2.2 Problematik

24. Die Probleme werden zunächst anhand einiger besonders signifikanter „unbeabsichtigter Auswirkungen“ veranschaulicht, bevor wir auf die Nachbesserungsmöglichkeiten und die schwer zu beantwortende Frage nach der Pertinenz eines solchen Systems eingehen.

2.2.1 Einige unbeabsichtigte Auswirkungen

25. Wir möchten nur zwei besonders bedeutsame Beispiele herausgreifen:

- **Türkei:** Die Regierungspartei beschloss bei den Wahlen 2002 eine Sperrklausel von 10% der abgegebenen Stimmen einzurichten, zweifellos, um einer kurdischen Partei den Zugang zur Vertretung zu verwehren. Allerdings hatte sie nicht vorhergesehen, dass sie selbst unterhalb der Sperrklausel liegen würde und die „Verhältniswahl“ zu folgenden merkwürdigen Ergebnissen führte:

	% der Stimmen	Mandate	% Mandate
AKP	34,2	361	66,9
CHP	19,5	179	33,1
Nicht vertreten	46,3	0	0
	100,0	540	100,0

26. Mehr als die Hälfte der Wählerstimmen ist nicht vertreten und die vertretenen Parteien verfügen über die doppelte Prozentzahl der Mandate im Vergleich zu ihrem Prozentanteil an den Stimmen: Die Verhältniswahl wird eine Mehrheitswahl!

- **Russland:** Bei den Wahlen 1995 lag für die Hälfte der Duma bei der Verhältniswahl, die Sperrklausel bei 5%. Dies führte zu folgenden Ergebnissen:

	% Stimmen	Mandate	% Mandate
PC	22,3	99	44,0
Liberal-Demokraten	11,2	50	22,2
Unser Haus Russland	10,1	45	20,0
Yabloko	6,9	31	13,8
Nicht vertreten	49,5	0	0
	100,0	225	100,0

27. Jede vertretene Partei erhält die doppelte Prozentzahl an Mandaten im Vergleich zu ihrem Prozentanteil an den Stimmen. Die Besonderheit dieser Wahl liegt im Übrigen darin, dass, obgleich das Verhältniswahlrecht Mehrheitsergebnisse liefert (stark bei der Vertretung der Hauptparteien) der Mehrheitsanteil zu proportionalen Ergebnissen führt (Zersplitterung und lokale Kandidaturen). Dies resultiert unter anderem aus der Verknüpfung zwischen dem Wahlsystem und dem Parteiensystem, worauf wir noch zurückkommen werden.

2.2.2 Möglichkeiten der Nachbesserung

28. Mehrere Gesetzgebungen sehen für die Parteien, die die nationale Schwelle nicht erreichen die Möglichkeit vor, bei der Mandatsverteilung berücksichtigt zu werden, wenn sie ein Mindestergebnis in den lokalen Wahlkreisen erzielt haben: In Dänemark oder Österreich genügt 1 Mandat, in Deutschland 3, was durch die doppelte Mandatsverteilung erleichtert wird, die Hälfte bei einer Einpersonenwahl, die Hälfte bei Listen nach Bundesland.

29. In der Praxis haben diese Bestimmungen recht wenig Gewicht, sie kommen jedoch vor. Bei den deutschen Wahlen 1994 erzielte die PDS nur 4,4% der Stimmen, jedoch 3 Direktmandate in den neuen Bundesländern und war so an der nationalen Verteilung beteiligt, was ihr 30 Sitze einbrachte: 2002 dagegen erzielte sie 4% der Stimmen, aber nur 2 Direktmandate und erhielt so nicht mehr Sitze. Die Sperrklausel macht sich bemerkbar, da das dritte Mandat tatsächlich 28 Sitze ausmachte!

30. Diese Formeln oder ein lokales Minimum (Dänemark oder Schweden) stellen möglicherweise eine Lösung für das Problem der nationalen Minderheiten dar.

2.2.3 Pertinenz des Systems

31. Wären häufig unbeabsichtigte Auswirkungen zu beobachten, würde diese Lösung verworfen. Dies ist jedoch nicht der Fall. Die Verwerfung bestünde auch, wenn ein wichtiger Teil des politischen Spektrums im Parlament nicht vertreten wäre, jedoch ist dies, zumindest in den etablierten Demokratien, nicht der Fall. Das Wählerangebot richtete sich nach den Regeln, oder anders ausgedrückt, die Parteien und Wähler berücksichtigen diese bei ihrem Wahlverhalten.

32. Die „verlorenen Stimmen“, d.h. die Gesamtheit der Stimmen, die nicht zu einer Vertretung führen, sind gering. Dies zeigt sich am Beispiel der höchsten Sperrklauseln: In Deutschland zwischen 3% und 6%, in Österreich zwischen 0,7% und 2%, in Schweden zwischen 2 und 5,6% usw. Natürlich kann die Situation unterschiedlich sein in Fällen, in denen das Parteiensystem noch nicht gut etabliert ist, was zu großen Schwankungen führen kann. Die Tatsache, dass das Wahlsystem dahin tendiert, das Parteiensystem zu vereinfachen, ist an sich nicht schlecht.

33. Es ist noch hinzuzufügen, dass diese nationale Sperrklausel manchmal recht nützlich ist, da eine andere Sperrklausel eine noch größere Rolle spielen kann.

3. **DAS NATÜRLICHE ODER IMPLIZITE QUORUM**

34. Der Begriff „natürlich“ ist nicht sehr passend, da tatsächlich das Wahlgesetz dieses durch die Verteilung der Mandate auf die Wahlkreise festlegt. Die Größe oder Größenordnung des Wahlkreises spielt eine wesentliche Rolle, selbst wenn dies durch Ausgleichsmechanismen aufgeholt werden kann.

3.1 Die Frage der Größenordnung

35. Douglas Rae (The political consequences of electoral laws: Yale University Press, 1967) hat vor mehr als vierzig Jahren diese Frage aufgeworfen. Trotzdem wird sie größtenteils ignoriert, obgleich sie ungleich wichtiger ist als die ewige Frage nach der Berechnungsmethode bei der Verhältniswahl, die wir hier nicht behandeln werden, da alle Systeme auf dem Höchstzahlverfahren beruhen (außer manchmal bei den letzten Mandaten, was jedoch nur geringe Auswirkungen hat) und dies nur wenig mit der Frage der Sperrklauseln zu tun hat.

3.1.1 Das Konzept

36. Der Ausgangspunkt ist einfach: Wenn in einem Wahlkreis 4 Mandate zu gewinnen sind, ist für ein Mandat ein Stimmanteil von 25% nötig, wenn es dagegen 100 Mandate gibt, kann eines mit 1% der Stimmen gewonnen werden (vorbehaltlich der nationalen Sperrklausel). Die Größe der Wahlkreise ist daher ausschlaggebend. Dies lässt sich in folgender Formel zur Berechnung einer Vertretungsschwelle zusammenfassen: L ist die Anzahl der notwendigen Stimmen, um mit Sicherheit ein Mandat zu gewinnen.

$$L = \frac{\text{Summe der Stimmen}}{\text{Summe der Mandate} + 1} + \varepsilon \text{ (kleinster möglicher Wert)}$$

Nehmen wir das Beispiel eines Wahlkreises mit 4 Mandaten: L liegt bei $\frac{100\% + \varepsilon}{4+1}$

37. Mit anderen Worten, wenn eine Partei 20,1% der Stimmen bekommt, ist sie sicher, ein Mandat zu erhalten, dagegen ist eine Partei, die $\frac{100\%}{4+1} - \varepsilon$ bekommt, dessen nicht sicher:

Wenn 4 Parteien 20,1% der Stimmen auf sich vereinen, kann die 5. mit 19,6% von der Vertretung ausgeschlossen sein. Wir sehen jedoch sofort, dass dies eine Gefahr und keine Sicherheit ist. Wenn die Verteilung der Stimmen zum Beispiel 20,1 – 20,1 – 20,1 – 19,6 – 10,1 – 10 beträgt, wird die Partei, die 19,6% erhält, dieses Mal vertreten sein. Bei einer absoluten Berechnungsformel ist jedoch auch die Zahl der Mitbewerber zu berücksichtigen. Dadurch wird die von M. Gallagher und P. Mitchell aufgestellte Formel, bei der die Sperrklausel nach der Formel $L = 75\% (N+1)$ berechnet wird, wenig überzeugend, (N ist die Anzahl der zu besetzenden Sitze). Hierzu verweisen wir auf den Bericht von M. Jaklic (CDL-AD(2008)037), der sich ausführlich damit beschäftigt und Rechenbeispiele von P. Norris anführt. Diese stärken noch die Skepsis des Berichterstatters, insbesondere im Falle Spaniens, auf den wir noch zu sprechen kommen.

38. Bei einer allgemeinen Berechnungsformel ist die Anzahl der anwesenden Parteien zu berücksichtigen und der Berichterstatter hatte (ohne diese abzuschließen, daher ist sie mit Vorsicht zu genießen) sich mit der folgenden Berechnungsformel auseinandergesetzt:

$$L = \frac{vu}{N + pu - 1} - \varepsilon \quad \text{oder:}$$

- vu ist die Gesamtzahl der taktischen Stimmen (der zulässigen Stimmen, unter Berücksichtigung der gesetzlichen Sperrklausel)
- N ist die Zahl der Mandate des Wahlkreises
- pu ist die Zahl der Parteien (deren Beteiligung zulässig ist, d.h. Träger der taktischen Stimmen).

39. Wenn wir auf das Beispiel der 4 Mandate von oben zurückgreifen und von 5 anwesenden Parteien ausgehen, ergibt die Formel

$$L = \frac{100\%}{4 + 5 - 1} - \varepsilon \text{ also } 12,5 - \varepsilon$$

40. In diesem Fall scheint es keine Stimmverteilung zu geben, die es einer Partei, die weniger als 12,5% der Stimmen hat, ermöglicht ein Mandat zu erhalten. Der Berichterstatter, der die Recherche hierzu noch nicht abgeschlossen hat, betrachtet auch den gegenteiligen Beweis mit Interesse. Auch wenn diese Formel dazu dient, die Wahlergebnisse besser zu verstehen, ist sie für den Gesetzgeber wenig sinnvoll, da sie voraussetzt, dass die Zahl der aufgestellten Parteien bekannt ist.

41. Außerdem, selbst wenn die Formel auf Ebene eines Wahlkreises überzeugend ist (und im Augenblick ist sie nur eine Hypothese), ist die Übertragung auf die nationale Ebene nicht offensichtlich.

3.1.2 Die schwierige Übertragung auf die nationale Ebene

42. Hätten alle Wahlkreise die gleiche Größe, bestünde die Schwierigkeit nur darin zu wissen, ob überall die gleiche Anzahl an Parteien antreten und da nur die gültigen Parteien berücksichtigt werden, wäre dies auch möglich. Leider ist das nicht der Fall. Einzig Island hat 6 Wahlkreise gleich 9 Mandate und Irland ist mit 3, 4 oder 5 recht einheitlich aufgestellt. In Belgien hingegen geht von 24 bis 4 Mandaten, in Dänemark von 16 bis 2, in Finnland von 33 bis 6, in Luxemburg von 23 bis 9 usw...

43. Zur Lösung dieser Schwierigkeit schlug Douglas Rae die Berechnung einer Durchschnittgröße vor, die einfach die Gesamtzahl der Mandate geteilt durch die Gesamtzahl der Wahlkreise ist: Für Spanien sind das 350 Mandate und 52 Wahlkreise mit einer Durchschnittgröße von 6,73.

44. Die Anwendung der voranstehenden Formeln ergäbe:

$$L = \frac{100}{N + 1} - \varepsilon \quad \text{d.h.} \quad \frac{100}{6,73 + 1} - 0,1 = 12,8$$

$$L = 75\% (N+1) \quad \text{d.h.} \quad 75\% (7,73) = 5,8$$

$$L = \frac{100}{N + pu - 1} \quad \text{d.h.} \quad \frac{100}{6,73 + 4 - 1} = \frac{100}{9,73} = 10,3$$

45. Im letzten Beispiel gingen wir von vier Parteien aus in der Erwägung, dass es im Durchschnitt in jedem Wahlkreis die drei nationalen Parteien (PSOE, PP, IU) plus eine nationalistische oder regionalistische Partei gibt. Dies ist jedoch eine Schätzung. Es ist zu sehen, dass die Ergebnisse recht unterschiedlich sind. Daraus ergibt sich, dass oberhalb dieser Schwelle eine Partei große Chancen hat vertreten zu sein, unterhalb jedoch es unsicher ist. Eine genauere Prüfung des spanischen Falls, der sehr aktuell ist, verdeutlicht die Schwierigkeit.

3.1.3 Der Fall Spanien

46. Obgleich Spanien 52 Wahlkreise hat, ist die Größe größtenteils recht unterschiedlich (Zahlen aus 2008):

- 5 können als groß betrachtet werden: Madrid 35, Barcelona 31, Valencia 16, Sevilla 12, Alicante 12, dies ergibt 106 Mandate.
- 20 können als mittelgroß erachtet werden, von 10 bis 6 Mandate für 1454 Mandate
- 27 sind kleine, von 5 bis 1, bei 99 Mandaten.

47. Es ist leicht zu verstehen, dass eine Partei, die ein einheitliches nationales Ergebnis von 5% der Stimmen erzielt, nur Chancen in einem Wahlkreis hat, der mehr als 15 Mandate ausmacht (siehe oben stehende Formel). Tatsächlich ist das beste Beispiel die IU bei den Wahlen 2004, die mit 5% der Stimmen 5 Mandate erzielte, gemäß der Theorie, nämlich 2 jeweils in den großen Wahlkreisen Madrid und Barcelona, 1 in Valencia und sonst keine.

48. Offenbar ist die räumliche Verteilung ein anderes Element. Wenn die Stimmen einer Partei auf einige Wahlkreise konzentriert sind, ergibt das nationale Ergebnis keinen Sinn. Die katalanischen Parteien treten nur in Katalonien an und bei den gleichen Wahlen erhielt CIU 10

Mandate mit 3,2% der Stimmen auf nationaler Ebene (aber viel mehr in Katalonien) und ERC 8 Mandate mit 2,5% der Stimmen (idem).

49. Wir sehen daher, dass die Berechnung einer nationalen Größe nur ein sehr ungenaues Ergebnis ergibt. Es ist jedoch davon auszugehen, dass ausgehend von der national berechneten Sperrklausel (siehe nachstehend):

- die Parteien darunter wahrscheinlich untervertreten sind (eine geringere Prozentzahl von Mandaten als der Prozentanteil der Stimmen),
- die Parteien darüber sicherlich überrepräsentiert sind (umgekehrt).

50. Aufgrund dieses Beispiels steht der Berichterstatter der Berechnungsformel von Gallagher/Mitchell skeptisch gegenüber. Für sie läge die Sperrklausel in Spanien bei 1,35%, was nicht der Realität zu entsprechen scheint und im Übrigen unterhalb der gesetzlichen Sperrklausel (3% pro Wahlkreis) liegt, während offensichtlich in 52 Wahlkreisen (außer Madrid 35 Mandate und Barcelona 31) die implizite Sperrklausel die explizite beträchtlich verstärkt.

51. Das einzige, was sich mit Bestimmtheit sagen lässt ist, dass diese implizite Sperrklausel eine relative Funktion hat. Sie verhindert nicht die Vertretung, wie die gesetzliche Sperrklausel, macht es aber den kleinen Parteien schwerer. Wie bereits oben angeführt, kann sie als indikative Schwelle betrachtet werden, ab welcher Höhe eine Partei über- oder unterrepräsentiert ist.

52. Die Auswirkung kann so groß sein, dass es Einschränkungen gibt.

3.2 Die Einschränkungen

53. Die Bedeutung der Größenordnung kann durch eine Berechnung auf nationaler Ebene gestrichen oder durch die Taktik der Akteure gemindert werden. Es stellt sich im Übrigen die Frage, was bedeutet es "vertreten" zu sein.

3.2.1 Die Berechnung auf nationaler Ebene

54. Die einfachste Art, eine implizite Sperrklausel zu vermeiden ist keine Aufteilung, sondern nur einen einzigen Wahlkreis vorzusehen. Die bekanntesten Beispiele sind die Niederlande (150 Mandate) oder Israel (120 Mandate). In den Niederlanden kann eine Partei so ein Mandat erhalten, sobald sie den Quotienten erreicht, d.h. 1/150 der gültigen Stimmen oder 0,67%. Die Vertretung ist praktisch perfekt, allerdings ist der Preis dafür eine starke Zersplitterung, da im Allgemeinen ein Dutzend Parteien vertreten sind.

55. Eine Variante, die allerdings zum gleichen Ergebnis führt, besteht darin, die Verteilung der Mandate auf nationaler Ebene zu berechnen und die Mandate auf die Wahleinheiten zu verteilen (Bundesländer in Deutschland oder Österreich), wodurch die Auswirkung einer impliziten Sperrklausel in diesen Einheiten vermieden und gleichzeitig eine territoriale Zugehörigkeit der Vertreter gewahrt wäre.

56. Wir wissen, dass im Falle Deutschlands diese territoriale Zugehörigkeit durch die Technik der doppelten Stimmabgabe verstärkt wird. Die Hälfte der Mandate werden in Einpersonwahlkreisen verteilt und die andere Hälfte auf Listen, die es durch den Ausgleich ermöglichen, auf die Gesamtzahl der nationalen Proportionalität zu kommen. Das System ist verlockend, es ist aber nicht vor Kritik gefeit. Die traditionellste Kritik betrifft die „Überhangmandate“, die eine Partei erhält und über die normale Verteilung hinaus behält, wenn sie mehr Direktmandate hat als ihr ansonsten zustehen würden (16 bei den Wahlen 2009). Außerdem stellte der Verfassungsgerichtshof einen merkwürdigen unbeabsichtigten Effekt bei der Zweitstimme fest (in einigen Fällen kann eine Partei mehr Mandate mit weniger

Zweitstimmen erzielen), was dazu führte, dass der Gerichtshof das Wahlgesetz in diesem Punkt für verfassungswidrig erklärte und eine Überarbeitung forderte, die wahrscheinlich bis 2013 andauern wird (Urteil vom 3. Juli 2008).

57. Vor einigen Jahren wurde in den skandinavischen Ländern eine interessante Lösung gefunden, die darin besteht, eine bestimmte Anzahl an Mandaten einzubehalten, die auf nationaler Ebene als Ausgleich für die Disproportionalität verteilt werden, die durch die Einteilung der Wahlkreise entstanden ist. Je größer der Anteil dieser Sitze ist, desto mehr kann man sich einer nationalen Proportionalität annähern: Sie ist gering in Norwegen, (5% d.h. 8 von 169), etwas stärker in Schweden (11% d.h. 39 von 349), in Island (14% d.h. 9 von 63) und besonders hoch in Dänemark (23% d.h. 40 von 175). In diesen letzten Ländern kann man zu einer fast perfekten Proportionalität kommen. Bei den dänischen Wahlen 2007 weist keine Partei einen Unterschied zwischen dem Prozentanteil der Stimmen und dem Prozentanteil der Mandate von mehr als 0,4 Punkten auf. Da ein Mandat 0,57 Punkte ausmacht, bedeutet dies, dass jeder genau die Anzahl der Sitze bekam, die ihm zustanden. Die Unterschiede sind auch in Schweden und in Island gering (null bei den Wahlen 1999 zum Beispiel).

3.2.2 Die Taktik der Akteure

58. Ohne der Illusion verfallen zu wollen, dass die Akteure perfekt informiert sind, könnte man denken, dass diese ihr Verhalten den Einschränkungen aufgrund der impliziten Sperrklausel anpassen. Eine regionalistische Partei wird ganz offensichtlich nur Kandidaten in ihrer Region, bzw. in den ihr wohlgesonnen Wahlkreisen der Regionen aufstellen, auf die sie dann ihre tatkräftigen und finanziellen Bemühungen konzentriert. Für eine kleine ideologische Partei gilt das Gleiche, sie konzentriert sich auf die Gebiete, die ihr wohlgesonnen sind. Wenn das System dies zulässt, kann es Allianzen zwischen den Parteien geben: „Ich stelle dort keine Kandidaten auf, wo du stark bist, um dir zu helfen, im Gegenzug nimmst du einen meiner Kandidaten auf deine Liste“. Um zu vermeiden, dass die explizite oder implizite Sperrklausel allzu leicht umgangen werden kann, sehen einige Wahlgesetze im Übrigen eine höhere Sperrklausel für ein Bündnis vor als für eine Partei, aber die Hypothese ist selten.

59. Im Übrigen kann ein ausreichend informierter Wähler selbst entscheiden, seine Stimme einer Partei nicht zu geben, der er zwar nahe steht, die aber keine Chancen hat, seiner Stimme wirklich Gewicht zu geben. Die Bedeutung des „split vote“ (getrennte Abstimmung) im deutschen System ist bekannt. Die Wähler (ca. 15% nach den Schätzungen) stimmen für die kleinen Parteien bei der Proporzwahl, jedoch für die großen bei der Mehrheitswahl. In diesem System hat es tatsächlich keine große Bedeutung, da der Ausgleichmechanismus dazu führt, dass das gewonnene Direktmandat vom Proporzanteil abgezogen wird, das verlorene Mandat jedoch nicht, d.h. das Endergebnis ist identisch, außer bei den oben erwähnten Überhangmandaten. Tatsächlich dient dieses „split vote“ hauptsächlich dazu, sicherzustellen, dass die kleine Bündnispartei die Sperrklausel von 5% erreicht und dies kann von entscheidender Bedeutung sein.

60. Allerdings kann das Phänomen der „taktischen Abstimmung“, das wohl bekannt ist als Erklärung für das britische Zweiparteiensystem, auch in Proporzsystemen seinen Platz haben und so teilweise die Auswirkung der Sperrklausel abschwächen. Dies zeigt die oben erwähnte geringe Anzahl der „verlorenen Stimmen“.

3.2.3 Was bedeutet es vertreten zu sein?

61. Dies führt uns zu einer Frage, die schon früher hätte gestellt werden sollen. Ab wann ist eine Partei vertreten? Ist die klassische Antwort „sobald sie einen Sitz im Parlament hat“ überzeugend? Anders ausgedrückt, um zwei extreme Beispiele des politischen Spektrums zu nennen: Ist die Partei IU in Spanien mit 5 Sitzen von 350, d.h. 1,4% der Sitze bei 5% der Stimmen bei den Wahlen 2004 vertreten? Ist die Front National in Frankreich mit 1 Sitz, d.h. 0,2% insgesamt bei 14,9% der Stimmen bei den Wahlen 1997 vertreten (ein Sitz, der im

Übrigen später annulliert wurde) und nicht vertreten mit 0 Sitzen 1993 und 2002, obgleich sie mehr als 10% der Stimmen erhielt?

62. Offenbar ist dieses Kriterium nicht zufriedenstellend, es gibt jedoch nur wenige Arbeiten, die etwas anderes vorschlagen. Es ist von dem Gedanken auszugehen, dass es in der Praxis drei Situationen gibt:

- die der großen Parteien, die auf alle Fälle angemessen vertreten sind, bzw. in einem Proporzsystem eine mehr oder weniger große Überrepräsentation;
- die der sehr kleinen Parteien, die auf alle Fälle keine Vertretung erzielen, da sie immer an einer expliziten oder impliziten Sperrklausel scheitern;
- die komplexere Situation der Parteien in einer Zwischenstufe, die einige Sitze erwarten können, jedoch ohne Bezug zu ihrem Stimmanteil bei den Wahlen. 5% der Stimmen und 1% der Sitze, heißt das vertreten zu sein? Wir müssen unsere Kriterien hier verfeinern, zum Beispiel in der Erwägung, dass eine Partei nicht vertreten ist, wenn, das ist nur ein Vorschlag, der Prozentanteil der Mandate unterhalb des Drittels ihres Prozentanteils der Stimmen liegt. Diese Sorge war einige Zeit lang Teil des griechischen Wahlgesetzes, das in einer „Normalisierungsklausel“ vorsah, dass sobald eine kleine Partei die Sperrklausel von 3% auf nationaler Ebene überschritt, ihr Prozentanteil an den Sitzen nicht unter 70% des Prozentanteils der Stimmen liegen dürfe (mit der unbeabsichtigten Folge, dass die notwendigen Sitze von der Partei darüber übernommen werden und so weiter und die größte Partei die einzige war, die sicher war, davon verschont zu bleiben).

4. ALLGEMEINE EINSCHÄTZUNG

63. Zusammenfassend möchten wir anhand einiger Überlegungen die gesamte Problematik beleuchten: Sie hat mit den Zielen der Wahl, der Suche nach dem gewünschten Gleichgewicht und der Vertrauenswürdigkeit des Systems zu tun.

4.1 Ziele der Wahlen

64. Wozu dient eine Parlamentswahl? Die offensichtliche Antwort ist: „Die Vertreter zu benennen“, daher muss die politische Zusammensetzung des Parlaments so weit wie möglich der des Landes entsprechen. Aber diese Antwort erscheint heute nicht mehr ausreichend: Unsere Parlamentswahlen bezeichnen auch und vielleicht sogar besonders die, vielleicht indirekte, jedoch effektive Benennung eines Premierministers, seines Teams und seiner Mehrheit durch das Volk. Dieser Gedanke, der in England seit Ende des 19. Jahrhunderts vorherrscht (Aufstände Gladstone/Disraeli) scheint heute allgemein verbreitet zu sein. Zum Beispiel stand im September 2009 in Berlin auf den Wahlplakaten der CDU folgender Slogan: „Wir wählen die Kanzlerin“. Die klare Botschaft an die Wähler ist also „Irrt euch nicht, es geht nicht darum, einen Abgeordneten zu wählen, sondern einen Bundeskanzler“.

65. Daraus ergibt sich der Gedanke, dass das Wahlsystem dazu führt, die Stimmen auf die echten Bewerber zu konzentrieren und damit den Wählern eine entscheidende Rolle bei dieser Entscheidung zukommen zu lassen, auch wenn dies zu einer Verringerung der Vertretung der weniger direkt implizierten Parteien führt. Ist eine Situation als demokratischer zu erachten, in der eine kleine Partei, die 5% der Stimmen erhält, nach der Wahl und außerhalb der Kontrolle der Wähler entscheidet, ob sie sich dieser oder jener großen Partei anschließt, damit diese an die Macht kommt (siehe zum Beispiel 1992 die Liberalen in Deutschland, die von Schmidt zu Kohl wechselten), was, auch wenn dies legitimiert werden muss, zu Neuwahlen führen kann. Anders ausgedrückt, die Tatsache, dass die meisten Wahlsysteme die beiden großen Parteien stärken, die erste, damit sie regiert, die zweite, damit sie in die Opposition geht, scheint nicht skandalös zu sein, auch wenn dies eine Verringerung der Vertretung der kleinen Parteien mit

sich bringt. Allerdings darf diese nicht „exzessiv“ sein, dies ist allerdings subjektiv und hier stellt sich die Frage nach dem gewünschten Gleichgewicht.

4.2 Die Suche nach dem Gleichgewicht

66. Ab wann ist die Sperrklausel exzessiv? Die Puristen der Proporzvertretung werden sagen „sobald sie existiert“, da dadurch eine Kluft zwischen den Vertretern und den Vertretenen entstehen kann. In den meisten Wahlgesetzen gibt es sie allerdings, um die Zersplitterung zu vermeiden. Der deutsche Verfassungsgerichtshof, der in dem Bereich recht pedantisch ist, zog die Sperrklausel von 5 % für die Vertretung nicht in Zweifel. Er schützte sie sogar, zum Beispiel in der Entscheidung vom 30. Mai 1962 den Zugang der Medien in der Wahlkampagne betreffend. Folgender Satz lässt sich hieraus zitieren: „Wenn die neuen Parteien, deren alleiniges Ziel es ist, Bekanntheit zu erreichen, über die gleichen Zugangsmöglichkeiten zu den Rundfunkanstalten verfügen sollten (wie die großen Parteien), würde dies zu einem Klima der Unsicherheit bei den Wählern und der Tendenz zur Zersplitterung der Stimmen führen, was eben vermieden werden sollte“. Diese Entscheidung ist zwar recht alt, aber die Begründung erscheint immer noch akzeptabel zu sein.

67. Wäre eine höhere Schwelle exzessiv? Wir wissen, dass der Gerichtshof in Strasbourg in seinem Urteil vom 8. Juli 2008 *Yumak und Sadak gegen die Türkei*³ die Sperrklausel von 10% im türkischen Gesetz akzeptierte, in der Erwägung eines legitimen Ziels zur Vermeidung einer exzessiven parlamentarischen Zersplitterung und damit eine Regierungsmehrheit begünstigt. Es ist richtig, dass diese Zulassung mit einigen Garantien und Korrekturen einhergeht (insbesondere die unabhängigen Kandidaturen, die die Wahl einiger kurdischer Abgeordnete ermöglichen).

68. Die Parlamentarische Versammlung des Europarates sprach sich 2007 (Entschließung 1547) für eine Grenze von 3% mit einer wichtigen Abmilderung aus, da die Vorgabe für „gut etablierte Demokratien“ gilt. Diese Sperrklausel scheint ein wenig niedrig zu sein, selbst wenn sie die wichtige Unterscheidung zwischen etablierten Demokratien und denen, die dies weniger sind, in denen das Parteiensystem erst noch gebildet wird, billigt. Es scheint, dass bei den ersten eine Sperrklausel zwischen 3 und 5% zulässig ist, einschließlich Ausgleichsmaßnahmen, insbesondere für nationale Minderheiten und vorausgesetzt, dass die implizite Sperrklausel nicht immer weiter erhöht wird. Für die neuen Demokratien dagegen könnte eine höhere Schwelle vorgesehen werden, damit ein einfaches und effizientes Parteiensystem mit den gleichen Vorsichtsmaßnahmen eingerichtet werden kann, ohne jedoch die 10% zu überschreiten, was bereits viel ist.

69. Zu beachten ist auch, dass das allgemeine Vorherrschen einer recht niedrigen Sperrklausel als Verurteilung jedes Systems gesehen werden könnte, das gänzlich oder teilweise ein Mehrheitssystem ist. Man kann nun wirklich nicht behaupten, Großbritannien wäre keine Wahldemokratie!

4.3 Die Vertrauenswürdigkeit des Systems

70. Schließlich ist wichtig, dass die Wahlregeln klar von den beteiligten Parteien und Wählern beachtet und leicht umzusetzen sind, damit sie ihr Verhalten an die Auswirkungen dieser Regeln anpassen können. Zum Beispiel darf man nicht denken, dass jede Partei, die 5% der Stimmen auf sich vereint, sicher vertreten ist, wenn die nationale Sperrklausel bei 5% liegt, wenn gleichzeitig eine implizite Sperrklausel pro Wahlkreis tatsächlich diese Vertretung verbietet oder sehr stark herabsetzt. Es ist nicht so einfach!

³ Rechtssache Nr. 10226/03, Urteil vom 8. Juli 2008.

71. In diesem Zusammenhang sind die nationalen Ausgleichsmechanismen hervorzuheben, die in den skandinavischen Ländern von Bedeutung sind und die eine Mindestvertretung für die kleinen Parteien garantieren können.

72. Abgesehen davon ist es illusorisch, ein einheitliches Wahlsystem in allen Ländern des Europarates anzustreben. Die Lösung könnte sein, Grenzwerte gemäß den oben ausgeführten Überlegungen festzulegen und es jedem Land zu überlassen, selbst zu sehen, welches System am besten an die Situation angepasst ist, je nach Geschichte und Parteiensystem sowie dafür zu sorgen, dass es ein Gleichgewicht zwischen den beiden Forderungen gibt, der nach der Repräsentativität und der nach der Regierungsfähigkeit.