

Hintergrundpapier: Sperrklausel bei Europa-Wahlen in Deutschland

Juli 2013

Tim Weber, Michael Efler und Ralf-Uwe Beck

Europarechtliche Vorgaben

Es gibt kein einheitliches europäisches Wahlrecht, sondern lediglich den Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Direktwahlakt). Damit werden lediglich Rahmenbedingungen für die Europawahlen festgelegt (z.B. das System der Verhältniswahl), Ausgestaltungsfragen aber im Wesentlichen den Mitgliedstaaten überlassen. Art. 3 des Direktwahlaktes lautet: „Für die Sitzvergabe können die Mitgliedstaaten eine Mindestschwelle festlegen. Diese Schwelle darf jedoch landesweit nicht mehr als 5 % der abgegebenen Stimmen betragen.“

Das Europarecht legt also eine Obergrenze fest, schreibt eine solche aber nicht vor. In 14 von 27 Mitgliedstaaten gibt es keine Sperrklausel. Deutschland hatte sich für eine 5%-Sperrklausel entschieden.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes von November 2011

Am 9. November 2011 hat das Bundesverfassungsgericht die 5%-Hürde im Europawahlgesetz für verfassungswidrig und nichtig erklärt. Die Entscheidung fiel mit 5:3 Richterstimmen; dem Urteil wurde ein Sondervotum der Richter di Fabio und Mellinghoff beigefügt. Beide gehören dem jetzigen Senat nicht mehr an. Das BVerfG hat die EU-Verträge, die Geschäftsordnung des Europäischen Parlamentes sowie die Praxis der EU-Gesetzgebung ausführlich geprüft.

Im Folgenden werden die im Urteil vorgebrachten Argumente gegen die Sperrklausel sowie für die Beibehaltung der Sperrklausel kurz skizziert:

Argumente gegen die Sperrklausel bei den Wahlen zum Europäischen Parlament:

- Eine Sperrklausel verletzt das Prinzip der Stimmgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien.
- Das System der Verhältniswahl ist durch den Direktwahlakt vorgeschrieben.
- Ohne Sperrklausel in Deutschland wären 169 statt 162 Parteien im Europäischen Parlament vertreten.
- Eine Funktionsstörung des Europäischen Parlamentes ist nicht zu erwarten.
- Die Fraktionen verfügen über eine erhebliche Integrationskraft, so dass eine Zersplitterung im Parlament nicht erkennbar ist.
- Das Europäische Parlament hat eine andere Funktion als der Bundestag: Es wählt keine Regierung, die auf eine kontinuierliche Unterstützung angewiesen ist.
- Die Gesetzgebung ist nicht von einer festen Koalition abhängig, es wird mit wechselnden Mehrheiten abgestimmt.
- Bei der Wahl im Juni 2009 hatten rund zehn Prozent der Stimmen keinen Erfolg (ca. 2,8 Mio. Stimmen), da sie auf Parteien entfielen, deren Einzug in das Parlament an der Sperrklausel gescheitert ist.
- Ohne Sperrklausel hätten sieben Parteien insgesamt acht Sitze erhalten: Freie Wähler, Republikaner, Tierschutzpartei, Familienpartei, Piraten, ÖDP und die Rentner-Partei.
- Eine Zustimmung des Europäischen Parlamentes für einen Rechtsakt ist im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV nicht zwingend erforderlich.
- Die theoretische Möglichkeit der Funktionsunfähigkeit genügt nicht, um eine Sperrklausel zu begründen.
- Wichtig: Das Gericht hat nicht nur die 5%-Sperrklausel, sondern generell Sperrklauseln bei Europawahlen geprüft, auch wenn im Ergebnis nur die 5%-Sperrklausel verworfen wurde.

Argumente für eine Sperrklausel bei den Wahlen zum Europäischen Parlament (Sondervotum):

- Der Spielraum des Gesetzgebers wird zu stark eingengt.
- Mögliche Funktionsbeeinträchtigung des Europäischen Parlamentes wegen gestiegener Bedeutung (hier hatte BVerfG ausgeführt, dass eine Funktionsbeeinträchtigung durch fehlende Sperrklausel vom Bundestag wieder korrigiert werden könnte).
- Ein Eingriff in die Zählwertgleichheit ist ausgeschlossen, nicht aber in die Erfolgswertgleichheit.
- Zehn Prozent "verlorene" Stimmen sind im Vergleich zu den "verlorenen" Stimmen im Mehrheitswahlrecht relativ wenig.
- Die steigende Unbeständigkeit der Wählerschaft spricht für die Sperrklausel, 1979 (Urteil des BVerfG) war die 5%-Sperrklausel zulässig. Warum sollte sie das jetzt nicht mehr sein, obwohl die Intensität ihrer Wirkung nachgelassen hat.
- Die großen Mitgliedstaaten haben bei der Ausgestaltung des Wahlrechtes eine besondere Bedeutung.
- Wahrung der Funktionsfähigkeit ist kein "Entweder-oder", sondern ein "Mehr-oder-weniger" an Handlungsfähigkeit.
- Große Fraktionen sind für die Willensbildung wichtig, sie werden geschwächt.

Die Gesetzesänderung 2013

Im Zuge der Änderungen des Bundeswahlgesetzes im Frühjahr 2013 gab es auch Überlegungen, wieder eine Sperrklausel für die Europawahlen einzuführen. Die beiden Reformen wurden dann aber voneinander getrennt. Der Gesetzentwurf zum Europawahlrecht wurde schließlich am 6. Juni 2013 in den Bundestag eingebracht. Am 10. Juni fand eine Sachverständigenanhörung im Innen- und Rechtsausschuss statt und bereits am 13. Juni wurde das Gesetz mit den Stimmen von CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE verabschiedet. Zu dem Zeitpunkt lag das Protokoll der Sachverständigenanhörung vom 10. Juni noch nicht vor. Am 5. Juli ließ der Bundesrat das Gesetz, das ohnehin nicht zustimmungspflichtig war, passieren.

Offiziell begründet wird die Gesetzesänderung mit einer Entschließung des Europäischen Parlamentes vom 22. November 2012, mit der die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, geeignete Mindestschwellen in ihren nationalen Gesetzen festzulegen. Dies wird begründet mit „neuen Modalitäten für die Wahl der Europäischen Kommission und des sich demzufolge ändernden Verhältnisses zwischen Parlament und Kommission ab den Wahlen 2014.“ Verlässliche Mehrheiten im Parlament seien für die Stabilität der Legislativverfahren der Union und das reibungslose Funktionieren ihrer Exekutive von entscheidender Bedeutung. Außerdem werden die politischen Parteien aufgefordert, Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten zu benennen.

Diese Entschließung des Europäischen Parlamentes ist rechtlich unverbindlich. Sie ist zudem inhaltlich nicht überzeugend. Denn durch die „neuen Modalitäten“ (gemeint sind die Änderungen durch den Vertrag von Lissabon) ändert sich an der Wahl der Europäischen Kommission nur wenig. Schon im Vertrag von Nizza bedurfte die „Ernennung“ des Kommissionspräsidenten der Zustimmung des Europäischen Parlamentes. Neu ist lediglich, dass der Rat das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament zu berücksichtigen hat. Dass sich allein hieraus ein wesentlich verändertes Verhältnis zwischen Parlament und Kommission ergeben soll, ist angesichts der jahrzehntelangen Praxis der Zusammenarbeit der großen Fraktionen und der wechselnden Mehrheiten eher unwahrscheinlich. Außerdem wird weder in der Entschließung noch in der Gesetzesbegründung des Bundestages dargelegt, warum Mindestschwellen für die Organisation von verlässlichen Mehrheiten im Parlament erforderlich sein sollen. Juristisch ist bedeutsam, dass die Änderungen durch den Vertrag von Lissabon bereits 2009 erfolgten. Sie waren also zum Zeitpunkt des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes im November 2011 bereits in Kraft. An den rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen hat sich somit seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes nichts Wesentliches geändert.

Fazit

Das Verfahren der Gesetzesänderung im Bundestag kann nur als Farce gewertet werden. Eine schlüssige, d.h. durchdachte Novellierung, bei der die Vor- und Nachteile des Vorhabens gegeneinander abgewogen werden, ist innerhalb von einer Woche nicht möglich. Das Gesetz ist zudem nach der erst im zweiten Anlauf gelungenen Bundeswahlgesetzreform ein weiteres Beispiel für den unwürdigen Umgang des Bundestages mit Wahlrechtsurteilen des Bundesverfassungsgerichtes.

Der Verdacht liegt nahe, dass es den Fraktionen neben der Sorge um die vermeintliche Funktionsstörung des Europäischen Parlamentes vor allem um die Absicherung von Eigeninteressen, also von Mandaten, geht. Das Bundesverfassungsgericht hält Sperrklauseln für die Wahlen zum Europäischen Parlament grundsätzlich für verfassungswidrig; dies gilt auch für eine 3%-Klausel. Aus gutem Grund: Es gibt keine Notwendigkeit für eine Sperrklausel, weil ohne eine solche die Arbeitsfähigkeit des Parlamentes gefährdet sein könnte. Eine 3%-Sperrklausel hat, was die Gefährdung der Stimmgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien angeht, keine andere Wirkung als eine 5%-Klausel. Das zeigt auch die Wahl 2009. Eine 3%-Klausel hätte die gleichen Auswirkungen gehabt wie die 5%-Sperrklausel. Aus Sicht von Mehr Demokratie e.V. ist die Einführung einer 3%-Sperrklausel für die Wahlen zum Europäischen Parlament politisch falsch und verfassungswidrig.