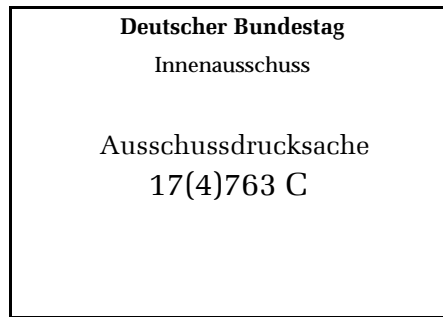


Wilko Zicht
Wahlrecht.de

Telefon: 0421-5970900
E-Mail: zicht@wahlrecht.de



Kurz-Stellungnahme

zum Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes

BT-Drucksache 17/13705 und Ausschussdrucksache 17(4)761

– Anhörung des Innenausschusses vom 10. Juni 2013 –

1. Vorbemerkung

Aufgrund der sehr kurzfristigen Einladung muss ich mich in dieser Stellungnahme auf eine knappe Darstellung der wesentlichen Ergebnisse meiner Überlegungen zu den vorliegenden Entwürfen beschränken und mich dabei vor allem auf die geplante Drei-Prozent-Hürde konzentrieren.

2. Drei-Prozent-Klausel

Hätte es noch eines Beweises für die vom Bundesverfassungsgericht behauptete Gefahr bedurft, „dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt“ (BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Absatz-Nr. 91), so wäre er durch den vorliegenden Gesetzentwurf erbracht. An dem strengen Kontrollmaßstab, den das Bundesverfassungsgericht daher aus guten Gründen für sich beansprucht, dürfte auch die Drei-Prozent-Hürde scheitern. Eine andere Bewertung könnte sich allenfalls dann ergeben, wenn sich seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. November 2011 eine wesentliche Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse ergeben hätte oder die Drei-Prozent-Hürde einen derart milderen Eingriff in die

Wahlgleichheit darstellen würde, dass sie auch unter ansonsten unveränderten Bedingungen verfassungsgemäß wäre.

a) Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse

Die einbringenden Fraktionen berufen sich in der Begründung des Gesetzentwurfs vor allem auf die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. November 2012, mit der sich eine stärkere antagonistische Profilierung von Regierung und Opposition abzeichne. Das Bundesverfassungsgericht sagt zu diesem Thema in seinem Urteil:

„Welche Konsequenzen es hätte, wenn sich die politischen Strukturen im Europäischen Parlament in eine Richtung entwickelten, wie sie bei den nationalen Parlamenten etwa in Bezug auf eine antagonistische Profilierung von Regierung und Opposition beobachtet werden kann, lässt sich gegenwärtig nicht abschätzen, weil eine derartige Entwicklung von einer Vielzahl unbekannter Faktoren abhängt und insoweit spekulativ bleiben muss.“ (BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Absatz-Nr. 109)

Bestenfalls als spekulativ – um nicht zu sagen: an den Haaren herbeigezogen – kann auch die Behauptung in der Entwurfsbegründung genannt werden, die Mehrheitsbildung im EP werde durch die beabsichtigte Aufstellung von Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten zu einer erschwerten Mehrheitsbildung führen. Eine völlig unverbindliche Empfehlung, deren Folgen, wenn ihr denn überhaupt gefolgt werden wird, noch gar nicht absehbar sind, genügt gerade nicht den Anforderungen an eine gerichtlich überprüfbare Prognose, wonach die Funktionsfähigkeit des EP ohne Sperrklausel mit einiger Wahrscheinlichkeit beeinträchtigt werde (BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Absatz-Nr. 92). Da das Vorschlagsrecht zum Kommissionspräsidenten weiterhin allein beim Europäischen Rat liegt und nur mit qualifizierter Mehrheit wahrgenommen werden kann, erscheint es eher wahrscheinlich, dass der vorgeschlagene Kandidat den Rückhalt der beiden großen Parteien genießen wird. Die größte Gefahr für die Mehrheitsbildung im EP wäre ein Patt zwischen EVP und SPE bei der Europawahl. Eine Sperrklausel hat hierauf aber keinen Einfluss.

Übrigens trat die EVP bereits zur Europawahl 2009 mit der Ankündigung an, eine erneute Kandidatur von Kommissionspräsident Barroso zu unterstützen. In der SPE scheiterte der Versuch, mit einem eigenen Kandidaten in die Europawahl zu gehen, am parteiinternen Widerstand.

Die Entschließung des Europäischen Parlaments bezieht sich darüber hinaus auf die „durch den Vertrag von Lissabon eingeführten neuen Modalitäten für die Wahl der Europäischen Kommission“. Diese Modalitäten waren aber bereits Grundlage des Urteil des Bundesverfassungsgerichts, denn die wesentlichste Änderung gegenüber dem Vertrag von Nizza – die Bestätigung des Kommissionspräsidenten durch das EP bedarf nicht mehr nur der Mehrheit der abgegebenen Stimmen, sondern der Mehrheit der EP-Mitglieder – wird vom Gericht ausdrücklich erwähnt (BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Absatz-Nr. 119).

Somit ist weder eine relevante Änderung der tatsächlichen noch der rechtlichen Verhältnisse seit dem BVerfG-Urteil festzustellen.

b) Drei-Prozent-Hürde als milderer Mittel

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts gilt zwar formal gesehen nur für die alte Fünf-Prozent-Hürde, doch die Urteilsbegründung entzieht auch niedrigeren Sperrklauseln den Boden:

„Durch die europäischen Verträge sind die Aufgaben des Europäischen Parlaments so ausgestaltet, dass es an zwingenden Gründen, in die Wahl- und Chancengleichheit durch Sperrklauseln einzugreifen, fehlt.“ (BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Absatz-Nr. 96)

Allerdings wird die Urteilsbegründung nur von vier der acht Richter getragen. Es ist daher nicht völlig auszuschließen, dass der fünfte Richter, der zwar den Tenor, aber nicht die Begründung mitgetragen hat, anders geurteilt hätte, wenn eine Drei-Prozent-Klausel zur Entscheidung gestanden hätte.

Bei den Europawahlen 2004 und 2009 hätte es bei der Sitzverteilung keinen Unterschied gemacht, ob mit einer Fünf- oder mit einer Drei-Prozent-Klausel gewählt worden wäre. Bei den früheren Wahlen – jeweils nach dem aktuell geltenden Divisorverfahren mit Standardrundung (Sainte Laguë) gezählt – wäre der Unterschied hingegen teilweise beträchtlich gewesen, insbesondere bei der Europawahl 1994.

Europawahl	Sitze	Fünf-Prozent-Hürde		Drei-Prozent-Hürde	
		verlorene Sitze	verlorene Stimmenanteile	verlorene Sitze	verlorene Stimmenanteile
1979	78	3	4,0%	0	0,8%
1984	78	6	8,5%	2	3,7%
1989	78	2	3,7%	2	3,7%
1994	99	17	19,0%	4	6,3%
1999	99	6	8,4%	3	5,4%
2004	99	9	9,8%	9	9,8%
2009	99	8	10,8%	8	10,8%

Insofern würde eine Drei-Prozent-Hürde auch hinsichtlich ihrer praktischen Auswirkungen einen nicht unerheblich weniger schwerwiegenden Eingriff in die Wahl- und Chancengleichheit darstellen. Andererseits ist eine geringere Hürde auch immer mit einer geringeren – rechtfertigenden – Wirkung verbunden. Die Zersplitterung des EP – durch die vielen Länder ein Konstruktionselement – wird sich durch eine deutsche Drei-Prozent-Klausel noch weniger beeinflussen lassen. Selbst wenn alle anderen Mitgliedstaaten ebenfalls eine Drei-Prozent-Hürde einführen würden, hätte dies kaum Auswirkungen, weil sie nur in den großen Ländern etwas an der Sitzverteilung ändern könnte – in noch geringerem Ausmaß als in Deutschland.

Es spricht daher wenig dafür, dass eine Drei-Prozent-Hürde vom Bundesverfassungsgericht im Ergebnis zu einem anderen Urteil geführt hätte. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat dementsprechend sogar eine kommunale Ein-Sitz-Sperrklausel verworfen (VerfGH 12/08 vom 16.12.2008).

c) Änderungsantrag von Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Der Änderungsantrag verfolgt eine reizvolle Idee, weil er den nationalen Tellerrand verlässt und sich somit einer wirklich europäischen Wahl annähert. Solange EP und Rat ihrem Auftrag zu Erarbeitung und Erlass eines einheitlichen Wahlverfahrens in allen Mitgliedstaaten (Artikel 223 Absatz 1 AEUV) nicht nachkommen, wird eine solche Regelung aber am Grundsatz der Unmittelbarkeit der Wahl scheitern. Bei einer nationalen Wahl der deutschen Vertreter für das Europäische Parlament dürfen ausländische Regelungen und Wahlergebnisse keinen Einfluss auf die Sitzverteilung haben. Davon abgesehen wirft der Änderungsantrag praktische Probleme auf, die jedenfalls einer Einführung schon zur Europawahl 2014 entgegenstehen.

d) Verfassungsgemäße Alternativen

Der Spielraum für den deutschen Gesetzgeber, ein höheres Quorum für den Einzug ins EP festzulegen, ist äußerst gering. Dennoch gibt es ein paar Möglichkeiten, die jedenfalls nach bisheriger BVerfG-Rechtsprechung ein verfassungsrechtlich gangbarer Weg wären. Drei dieser Möglichkeiten möchte ich im Folgenden nicht unerwähnt lassen, obwohl ich sie aus rechtspolitischen Gründen ablehne.

(1) Würde man die Drei-Prozent-Hürde nicht nur ins Europawahlgesetz, sondern auch ins Grundgesetz aufnehmen, entstünde eine neue verfassungsrechtliche Situation. Folgt man dem Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin (VerfGH 155/11 vom 13.05.2013), verstößt eine Drei-Prozent-Klausel nicht gegen das Demokratieprinzip.

(2) Zum anderen könnte der Gesetzgeber das Sitzverteilungsverfahren auf das Divisorverfahren mit Abrundung (d'Hondt) oder auf ein modifiziertes Divisorverfahren mit Standardrundung (Divisorreihe 0,75 – 1,5 – 2,5 etc.) umstellen. Die Auswirkungen auf die Sitzverteilungen bei den bisherigen Europawahlen sind in der folgenden Tabelle dargestellt, in der jeweils die Anzahl und die Sitze der Parteien angegeben sind, die weniger als fünf Prozent der Stimmen errungen haben, aber trotzdem mit mindestens einem Sitz im EP vertreten gewesen wären:

Europa- wahl	Divisorverfahren mit Standardrundung		Divisorverfahren mit Abrundung		mod. Divisorverfahren mit Standardrundung	
	0,5 – 1,5 – 2,5		1 – 2 – 3		0,75 – 1,5 – 2,5	
	Anzahl	Sitze	Anzahl	Sitze	Anzahl	Sitze
1979	1	3	1	2	1	3
1984	3	6	2	4	2	5
1989	2	2	1	1	1	1
1994	7	17	4	14	6	16
1999	3	6	2	4	2	5
2004	8	9	5	6	5	6
2009	7	8	4	4	6	7

(3) Schließlich könnte der Gesetzgeber bereits bei der Zahl der erforderlichen Unterstützungsunterschriften für eine Bundesliste ansetzen. Diese liegt derzeit bei „nur“ 4.000 (§ 9 Absatz 5 Satz 2 EuWG). Um bei der kommenden Bundestagswahl flächendeckend in ganz Deutschland mit Landeslisten antreten zu können, sind demgegenüber 27.869 Unterschriften erforderlich, die zudem über alle Bundesländer verteilt gesammelt werden müssen. Von den sieben kleinen Parteien, die bei der Europawahl 2009 ohne Sperrklausel einen Sitz errungen hätten, hat es bei der Bundestagswahl im gleichen Jahr nur eine einzige geschafft (NPD), in allen Bundesländern ausreichend Unterschriften zu sammeln.

Allerdings dürfte es für eine Anhebung der Mindestzahl an Unterstützungsunterschriften zur Europawahl 2014 bereits zu spät sein, da die ersten Parteien bereits ihre Bundesliste aufgestellt die Unterschriftensammlung begonnen haben.

3. Weitere Regelungen

Gegen die weiteren Regelungen des Gesetzentwurfs ist nichts einzuwenden. Die Übertragung der Zuständigkeit für Landeslisten auf Bundeswahlleiter und Bundewahlausschuss ist sinnvoll, da in der Wahlpraxis nur CDU und CSU Landeslisten eingereicht haben. In diesem Zusammenhang könnte erwogen werden, den Parteien zu ermöglichen, gemeinsame Landeslisten für mehrere Bundesländer einreichen

oder trotz Bundesliste festlegen zu können, dass sie nur in bestimmten Bundesländern auf dem Stimmzettel erscheinen. Die aktuelle Regelung hat zur Folge, dass es der bremischen CDU praktisch unmöglich ist, einen Sitz im EP zu erringen.

Bremen, 9. Juni 2013

Wilko Zicht