

Europawahl: In Deutschland durfte es keine Sperrklausel geben

Adamski, Heiner

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Adamski, H. (2014). Europawahl: In Deutschland durfte es keine Sperrklausel geben. *GWP - Gesellschaft. Wirtschaft. Politik*, 63(3), 417-423. <https://doi.org/10.3224/gwp.v63i3.16714>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Europawahl: In Deutschland durfte es keine Sperrklausel geben

Heiner Adamski

I. Demokratie und Wahlen

In einer Demokratie sind Wahlen das politische Instrument des Volkes zur Ausübung der Volksherrschaft: eben der Demokratie. Die Begriffe Demokratie und Wahlen sind aber schillernde Begriffe. Hinter ihnen liegen ganze Gebirge hochpolitischer Probleme. Unstrittig sind in einer Demokratie die in Verfassungen oder im Wahlrecht verankerten Wahlgrundsätze der Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Gleichheit und Freiheit sowie der Grundsatz des Wahlgeheimnisses, aber einige dieser Grundsätze werden in der Praxis unterschiedlich umgesetzt, was dann dazu führen kann, dass in manchen Wahlsystemen große Stimmenanteile praktisch „unter den Tisch fallen“. Nicht zuletzt gibt es einige nur mathematisch zu lösende Probleme einer „gerechten“ Widerspiegelung der Stimmabgaben bei den Wahlen zu einem Parlament – und selbst hier wird mit unterschiedlichen mathematischen Verfahren und Folgen für die sogenannte Erfolgswertgleichheit der Stimmen gearbeitet. Wahlen werden also in gewisser Weise auch durch das Wahlrecht entschieden.

II. Sperrklauseln

Ein besonderes und derzeit aktuelles Problem sind Sperrklauseln. Es geht dabei darum, dass eine politische Partei bei der Vergabe von Mandaten in einem Parlament nur dann berücksichtigt wird, wenn sie mindestens eine bestimmte



Heiner Adamski

Sozialwissenschaftler mit den Arbeitsschwerpunkten Bildung und Recht, Staatsformen und Rechtsbewusstsein in Deutschland

Stimmenzahl erreicht. In der Bundesrepublik Deutschland sind dies für Wahlen zum Bundestag sowie für Landtagswahlen und viele Kommunalwahlen mindestens fünf Prozent der abgegebenen Zweitstimmen. Der Sinn solcher Klauseln ist die Sicherstellung eines „gut geordneten“ arbeitsfähigen Parlaments; die Volksvertretung soll nicht zu sehr durch Splittergruppen zerfasern und sich selbst behindern. Die politischen Folgen einer Sperrklausel – die unterschiedlich hoch oder niedrig sein kann – können enorm groß sein. Beispielsweise wäre der gegenwärtige Deutsche Bundestag bei einer nur minimal niedrigeren Sperrklausel – viereinhalb statt fünf Prozent – anders besetzt. Bei der letzten Bundestagswahl wären die FDP und die „Alternative für Deutschland“ ins Parlament gekommen. Die Wahrscheinlichkeit einer anderen Bundesregierung und einer anderen Opposition wäre groß gewesen.

Die Fünf-Prozent-Sperrklausel galt in Deutschland auch für Europawahlen. 2011 wurde sie aber vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig und nichtig erklärt. 2014 kam es zu einem weiteren Urteil. Die Entwicklung stellt sich in groben Zügen so dar:

Das Europäische Parlament war ursprünglich eine parlamentarische Versammlung von abgesandten Mitgliedern der nationalen Parlamente der Staaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. 1976 wurde vom damaligen Rat der Europäischen Gemeinschaften – d.h. der drei Teilgemeinschaften Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), Europäische Atomgemeinschaft (EAG/Euratom) und EWG/EG – eine allgemeine und unmittelbare Wahl der Abgeordneten durch die Wahlberechtigten in den Mitgliedstaaten beschlossen (Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung). Ein für alle Mitgliedstaaten einheitliches Wahlrecht und ein daraus resultierendes einheitliches Wahlverfahren wurde damals nicht normiert – und ein solches Wahlrecht gibt es bis heute nicht. Für spätere Wahlverfahren galten und gelten innerstaatliche Vorschriften der Mitgliedstaaten. Gemäß einer Bestimmung in Art. 7 Abs. 2 des erwähnten Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung wurde in der Bundesrepublik Deutschland 1978 das Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz – EuWG) erlassen.

Dieses Gesetz ist seit 1979 die gesetzliche Grundlage für die Wahl zum Europäischen Parlament. Die Wahl muss danach nicht nur allgemein und unmittelbar, sondern auch frei, gleich und geheim erfolgen. Außerdem entschied sich der Gesetzgeber für eine Wahl nach den Grundsätzen der Verhältniswahl mit Listenwahlvorschlägen und legte fest, dass die auf die Wahlvorschläge entfallenden Sitze in der festgelegten Reihenfolge zu besetzen seien („starre“ Liste) und dass dies bei Listenverbindungen entsprechend gelte. In § 2 Abs. 7 EuWG wurde bestimmt:

„Bei der Verteilung der Sitze auf die Wahlvorschläge werden nur Wahlvorschläge berücksichtigt, die mindestens 5 vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben.“

Das Bundesverfassungsgericht hat die Sperrklausel 1979 als verfassungsgemäß beurteilt. Das Gericht begründete dies im Wesentlichen damit, dass die Sperrklausel geeignet und erforderlich sei, eine übermäßige Parteienzersplitterung im Europäischen Parlament zu verhindern und dessen Fähigkeit zu einer überzeugenden Mehrheitsbildung und damit zur Erledigung der dem Parlament zugewiesenen Aufgaben zu sichern (BVerfGE 51, 222).

In den folgenden Jahren kam es zu mehreren Änderungen der Rechtsgrundlagen der Europawahlen u.a. durch die Entwicklungen der Europaverträge. Geblieben war u.a. die Fünf-Prozent-Sperrklausel – aber nur bis zum Jahre 2011. In dem Jahr ist sie vom Bundesverfassungsgericht in einem Urteil über Wahlprüfungsbeschwerden als mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher nichtig „gekipppt“ worden (Urteil des Zweiten Senats vom 9. November 2011 – Az. 2 BvC 4, 6, 8/10).

Zwei Richter (Di Fabio und Mellinghoff) sind der Senatsmehrheit aber nicht gefolgt. Sie schreiben in einer „Abweichenden Meinung“:

„Wir tragen die Entscheidung in Ergebnis und Begründung nicht mit. Der Senat gewichtet durch eine zu formelhafte Anlegung der Prüfungsmaßstäbe den Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit politischer Parteien nicht überzeugend, zieht den Gestaltungsspielraum des Wahlgesetzgebers zu eng und nimmt eine mögliche Funktionsbeeinträchtigung des Europaparlaments trotz dessen gewachsener politischer Verantwortung in Kauf.

Die Beibehaltung der Fünf-Prozent-Sperrklausel wird auf entsprechende Wahlprüfungsbeschwerden hin als Eingriff in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit politischer Parteien verfassungsrechtlich auf seine Rechtfertigung geprüft. Hat das Bundesverfassungsgericht noch im Jahr 1979 die Fünf-Prozent-Sperrklausel für die Europawahl als gerechtfertigt angesehen (BVerfGE 51, 222), so hält der Senat heute trotz abnehmender praktischer Wirkung der Sperrklausel (...) und trotz beträchtlicher Kompetenzzuwächse sowie einer deutlich gestiegenen politischen Bedeutung des Europaparlaments (...) die Sperrklausel für nicht mehr gerechtfertigt, ohne dass hinreichend offengelegt wird, inwieweit sich die Maßstäbe der Beurteilung verändert haben.“

Aufgrund dieses Urteils wurde das Europawahlgesetz geändert. Die Fünf-Prozent-Hürde wurde durch eine Drei-Prozent-Hürde ersetzt. § 2 Abs. 7 EuWG bestimmte nunmehr:

„Bei der Verteilung der Sitze auf die Wahlvorschläge werden nur Wahlvorschläge berücksichtigt, die mindestens 3 Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben.“

Gegen diese neue (niedrigere) Sperrklausel bei der Europawahl haben sich mehrere (teilweise gefährliche rechtsgerichtete und teilweise skurrile) Antragsteller mit Organstreitverfahren bzw. Verfassungsbeschwerden „zur Wehr gesetzt“. Sie sehen sich durch die Sperrklausel in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt. Es sind u.a.:

Nationaldemokratische Partei Deutschlands; Bundesverband der Bürgerrechtspartei Die Freiheit; Ab jetzt ... Demokratie durch Volksabstimmung; Allianz Graue Panther; Bündnis 21/RRP; Deutsche Konservative Partei; Deutsche

Zukunft; Demokratische Schwul / Lesbische Partei – Die Bürgerpartei DSLP; Familien-Partei Deutschlands, Freie Wähler Deutschland; Graue Panther Deutschland; Partei für Franken; Piratenpartei Deutschland; die Partei (Partei für Arbeit, Rechtsstaat, Tierschutz, Elitenförderung und basisdemokratische Initiative); Bundesvereinigung Freie Wähler, Ökologisch-Demokratische Partei; Die Republikaner; AUF – Partei für Arbeit, Umwelt und Familie – Christen für Deutschland.

Diese Antragsteller hatten Erfolg. Das Bundesverfassungsgericht hat nach dem Urteil aus dem Jahre 2011 in einem weiteren Urteil vom 26. Februar 2014 (Az. 2 BvE 2/13 u.a.) auch diese Drei-Prozent-Sperrklausel „gekippt“. Deutschland gehört damit nun zur Gruppe von EU-Staaten ohne Sperrklausel. Andere Länder haben eine andere Regelung:

EU-Staaten ohne Sperrklausel bei der Wahl des EU-Parlaments	EU-Staaten mit Sperrklausel bei der Wahl des EU-Parlaments
Belgien	Bulgarien
Dänemark	Frankreich
Deutschland	Griechenland
Estland	Italien
Finnland	Kroatien
Großbritannien	Lettland
Irland	Litauen
Luxemburg	Niederlande
Malta	Österreich
Portugal	Polen
Spanien	Rumänien
Zypern	Schweden
	Slowakei
	Slowenien
	Tschechien
	Ungarn

Am Rande sei angemerkt, dass es noch weitere Unterschiede gibt. So besteht beispielsweise in vier der 28 EU-Mitgliedstaaten eine Wahlpflicht (Belgien, Griechenland, Luxemburg und Zypern). Das aktive und passive Wahlrecht ist altersmäßig nicht einheitlich.

III. Auszüge aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Februar 2014

„Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl, der sich für die Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus Art. 3 I GG in seiner Ausprägung als Gebot formaler Wahlrechtsgleichheit ergibt (...), sichert die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Bürger (...) und ist eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung (...). Er gebietet, dass alle Wahlberechtigten das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können, und ist im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (...). Aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleich-

heit folgt für das Wahlgesetz, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgchance haben muss. Alle Wähler sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (...).

Bei der Verhältniswahl verlangt der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit darüber hinaus, dass jeder Wähler mit seiner Stimme auch den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der zu wählenden Vertretung haben muss (...). Ziel des Verhältniswahlsystems ist es, dass alle Parteien in einem möglichst den Stimmenzahlen angenäherten Verhältnis in dem zu wählenden Organ vertreten sind. Zur Zählwertgleichheit tritt im Verhältniswahlrecht die Erfolgswertgleichheit hinzu (...).

Der aus Art. 21 (1) GG abzuleitende Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien und die unter dem Gesichtspunkt demokratisch gleicher Wettbewerbschancen auch für sonstige politische Vereinigungen im Sinne des § 8 (1) EuWG gebotene Chancengleichheit (Art. 3 (1) GG) verlangen, dass jeder Partei, jeder Wählergruppe und ihren Wahlbewerbern grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden. Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit hängt eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren. Deshalb muss in diesem Bereich – ebenso wie bei der durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgten gleichen Behandlung der Wähler – Gleichheit in einem strikten und formalen Sinn verstanden werden. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreift, die die Chancen der politischen Parteien verändern kann, sind ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (...)

Die Drei-Prozent-Sperrklausel in § 2 Abs. 7 EuWG bewirkt eine Ungleichgewichtung der Wählerstimmen; zugleich wird durch die Sperrklausel der Anspruch der politischen Parteien auf Chancengleichheit beeinträchtigt. Die Sperrklausel bedarf daher – im Grundsatz nicht anders als eine Fünf-Prozent-Sperrklausel (...) – der Rechtfertigung. (...)

Für Differenzierungen im Rahmen der Wahlrechtsgleichheit verbleibt dem Gesetzgeber nur ein eng bemessener Spielraum (...). Zwar hat das Bundesverfassungsgericht nicht die Aufgabe des Gesetzgebers zu übernehmen und alle zur Überprüfung relevanten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte selbst zu ermitteln und gegeneinander abzuwägen (...) oder eigene Zweckmäßigkeitsbeurteilungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers zu setzen (...). Weil mit Regelungen, die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, die parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird und gerade bei der Wahlgesetzgebung die Gefahr besteht, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt, unterliegt aber die Ausgestaltung des Wahlrechts hier einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle (...).

Der Einsatz einer Sperrklausel beruht auf der Einschätzung des Gesetzgebers von der Wahrscheinlichkeit des Einzugs von Splitterparteien, dadurch zu erwartender Funktionsstörungen und deren Gewichts für die Aufgabenerfüllung der Volksvertretung. Bei dieser Prognoseentscheidung darf der Gesetzgeber zur Rechtfertigung des Eingriffs nicht allein auf die Feststellung der rein theoretischen Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung abstellen (...). Dürfte der Gesetzgeber frei darüber befinden, von welchem Wahrscheinlichkeitsgrad an er Funktionsstörungen in Betracht zieht, würde eine gerichtliche Kontrolle gesetzgeberischer Prognoseentscheidungen, einschließlich deren tatsächlicher Grundlagen, unmöglich gemacht (...).

Vor diesem Hintergrund kann jedenfalls die allgemeine und abstrakte Behauptung, durch den Wegfall der Drei-Prozent-Sperrklausel werde der Einzug kleinerer Parteien und Wählergemeinschaften in die Vertretungsorgane erleichtert und dadurch die Willensbildung in diesen Organen erschwert, einen Eingriff in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit nicht rechtfertigen. Deshalb genügt die bloße „Erleichterung“ oder „Vereinfachung“ der Beschlussfassung nicht. Nur die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane aufgrund bestehender oder bereits gegenwärtig verlässlich zu prognostizierender künftiger Umstände kann die Drei-Prozent-Sperrklausel rechtfertigen (...).

Die Drei-Prozent-Sperrklausel findet keine Rechtfertigung im Hinblick auf zu erwartende politische und institutionelle Entwicklungen und damit verbundene Änderungen der Funktionsbedingungen des Europäischen Parlaments in der nächsten Wahlperiode.“

Anmerkung: Ebenso wie 2011 ist auch dieses Urteil nicht einstimmig ergangen. Ein Richter (Müller) schreibt in einer ausführlichen Darstellung einer „Abweichenden Meinung“:

„Zu meinem Bedauern sehe ich mich nicht in der Lage, die Entscheidung mitzutragen. Nach meiner Überzeugung stellt der Senat zu hohe Anforderungen an die Feststellung einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments zur Rechtfertigung eines Eingriffs in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit und trägt damit dem Auftrag des Gesetzgebers zur Ausgestaltung des Wahlrechts unzureichend Rechnung. Im Ergebnis führt dies nicht nur zur Beschreitung eines deutschen Sonderweges bei der Wahl des Europäischen Parlaments, sondern auch zur Hinnahme des Risikos einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments jedenfalls für die Dauer einer Legislaturperiode. Dass dies verfassungsrechtlich geboten ist, vermag ich nicht zu erkennen.“

IV. Kommentar

Bei der Lektüre der beiden gesamten Urteile des Bundesverfassungsgerichts – also aller bis in Details gehenden Ausführungen – entsteht der Eindruck, dass jeweils die Mehrheit der Richter das Europaparlament nicht oder noch nicht als richtiges Parlament sieht und vielleicht sogar seine neuen Rechte und Kompetenzen ignoriert (das Parlament wählt ja beispielsweise erstmals auf der Grundlage des Lissabon-Vertrages den Präsidenten der EU-Kommission). Das Urteil vermittelt den Eindruck, dass das Europaparlament als eine Ansammlung so vieler Parteien gesehen wird, dass es auf ein paar weitere Parteien nicht ankomme und dass die Gleichheit jeder einzelnen Stimme wichtiger sei als die Arbeitsfähigkeit des Europaparlaments. Jedenfalls gewährt das Bundesverfassungsgericht dem Europaparlament im Rahmen seiner Möglichkeiten – über den Einfluss auf die Wahl deutscher Vertreter – keinen Schutz vor zu starker Aufteilung politischer Kräfte. Das Gericht verweist auf die Möglichkeit des Anschlusses kleiner Parteien an die großen Fraktionen, aber es ist doch gar nicht klar, ob ein solcher Anschluss gelingt. Wenn alle Mitgliedstaaten der EU – also auch die 16 Staaten mit Sperrklauseln – bei der Ausgestaltung des Wahlrechts nach dem Urteil des höchsten deutschen Gerichts verfahren würden, dann

würde das Europaparlament – dieses einzige direkt gewählte überstaatliche Parlament – vielleicht gefährlich beeinträchtigt und die Frage, was eigentlich Europa ist und welche Telefonnummer Europa hat (so eine Frage von Henry Kissinger) noch schwerer zu beantworten.

Bei der Frage nach Sinn oder Unsinn von Sperrklauseln muss doch eines klar sein: es geht um politische Macht. Warum sollte Deutschland dann angesichts der in den meisten Mitgliedstaaten bestehenden Zugangsbeschränkungen zum Europaparlament sein Kontingent (die Deutschland zustehenden 96 von insgesamt 751 Sitzen) per Abschaffung einer Sperrklausel den oben in Abschnitt II aufgeführten „Antragstellern“ von der NPD bis zu seltsamen Politikphantasten zu Lasten seriöser Parteien öffnen? Jetzt sind im Europaparlament neben Abgeordneten aus den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien sowie Vertretern der FDP und der AfD je ein Vertreter der Partei Familie, der Freien Wähler, der Tierschutzpartei, der Piraten, der ÖDP, der NPD und der Partei „die Partei“ (mit einem Satiriker der Titanic) zu finden.

Ein weiterer Punkt ist: Unter den EU-Mitgliedstaaten ohne Sperrklausel gibt es einige kleine mit einer kleinen Anzahl Abgeordneter. In solchen Staaten muss eine Partei für ein Mandat einen relativ hohen Stimmenanteil erreichen. Das ist – ohne Sperrklausel – eine gleichsam natürliche Hürde.

Und schließlich ist noch dies zu sehen: Die ganz überwiegende Mehrheit der im Europaparlament vertretenen Parteien sind in ihren Ländern maßgeblich in der Politik. Nur wenige Parteien sind nur im Europaparlament vertreten. Auch hier stellt sich die Frage, warum soll dann Deutschland – das das größte Sitzkontingent hat – Vertreter nicht wirklich ernst zu nehmender Parteien und gar noch einen NPD-Vertreter entsenden und so seine Möglichkeiten der erfolgreichen Interessenvertretung reduzieren? Die Integration dieser Vertreter in Fraktionen ist ja nicht gewährleistet – und dann stellt sich die Frage: Dient eine haarspalterische Rechtsauslegung der erfolgreichen Vertretung von Interessen? Sind Zugangsbeschränkungen – auch niedrige wie eine Drei-Prozent-Hürde – eine tatsächliche Gefährdung der Wahlgleichheit? Die Vertreter „Abweichender Meinungen“ sehen es so nicht. Sie haben wohl die besseren Argumente.

Das Bundesverfassungsgerichtsurteil aus dem Jahre 2014 muss aber nicht das letzte Wort sein. In den Leitsätzen heißt es, dass der „mit der Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht verbundene schwerwiegende Eingriff in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien unter den gegebenen rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen nicht zu rechtfertigen (ist)“ und dass sich eine „abweichende verfassungsrechtliche Beurteilung ergeben (kann), wenn sich die Verhältnisse wesentlich ändern“. Zu diesen Änderungen können auch Änderungen in der „Besetzung“ des Senats gehören. Vielleicht folgen dann die Richter den jetzt noch „Abweichenden Meinungen“. Das Recht – auch das Wahlrecht – ändert sich mit den parlamentarischen Mehrheiten und auch mit den Richtern.