



Aktueller Begriff

Sperrklauseln im europäischen Wahlrechtsverbund

Die rechtlichen Grundlagen der **Wahlen zum Europäischen Parlament** (EP) zeichnen sich dadurch aus, dass die unionsrechtliche und die mitgliedstaatliche Ebene miteinander verbunden sind. Diese Struktur führt dazu, dass sich die Verfahren für die Europawahlen in den Mitgliedstaaten nicht nur geringfügig unterscheiden. Einen **gemeineuropäischen Mindeststandard** legt dabei das im Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten niedergelegte **Recht auf freie Wahlen** (Art. 3 ZP I EMRK) fest. Besondere Aufmerksamkeit haben in jüngerer Zeit sogenannte Sperrklauseln erhalten, nach denen eine Partei einen bestimmten Mindestanteil an Stimmen erhalten muss, um an der Sitzvergabe teilhaben zu können. Der unionsrechtliche Direktwahlakt (DWA) ermöglicht die Festlegung von Sperrklauseln durch die Mitgliedstaaten. Als Bedingung wird ausdrücklich formuliert, dass die Schwelle nicht höher als 5 % der landesweit abgegebenen Stimmen liegen darf (Art. 3 DWA). Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden verschiedene Möglichkeiten, wie Sperrklauseln im europäischen Wahlverbund ausgestaltet werden können, typologisch vorgestellt.

Den ersten Typus bilden die derzeit in 14 der 27 Mitgliedstaaten angewandten rein **nationalen Sperrklauseln**. Bei diesem Typ wird ein bestimmter Prozentsatz an Wählerstimmen im jeweiligen Mitgliedstaat bzw. einem der in diesem gebildeten Wahlkreise festgelegt, den eine Partei erreichen muss, um an der weiteren Zuteilung der Mandate teilzuhaben. Der Schwellenwert ist dabei in der Praxis der verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich hoch. Die derzeit geltenden Regelungen sehen Werte zwischen 3 % und 5 % der abgegebenen Stimmen vor. Diese Regelungen haben die gemeinsame Eigenschaft, dass sie sich nur auf das jeweilige nationale Wahlergebnis beziehen. Der auf der Normebene bestehende Verbund zwischen dem europarechtlichen Rahmen und den nationalen Bestimmungen über das Wahlverfahren findet hier also bisher keine Entsprechung auf der Ebene der Ermittlung des Wahlergebnisses. Die Vereinbarkeit der deutschen 5 %-Klausel bei Europawahlen mit dem Grundgesetz ist derzeit Gegenstand einer beim Bundesverfassungsgericht anhängigen **Wahlprüfungsbeschwerde**, über die am 3. Mai 2011 mündlich verhandelt wurde (Az.: 2 BvC 4/10 u.a.).

Zum zweiten Typus gehören denkbare Sperrklauselregelungen, die durch den **europäischen Wahlgesetzgeber** erlassen würden. Solche Regelungen waren in verschiedener Ausgestaltung Gegenstand rechtspolitischer Vorschläge. Die einfachste Art einer solchen Regelung wäre die Festlegung einer prozentualen Sperrklauselhürde, die auf das europaweite Wahlergebnis der Parteien angewandt würde. Eine solche Regelung stünde jedoch vor dem Problem, dass die Stimm-

Nr. 25/11 (05. September 2011)

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W, Platz der Republik 1, 11011 Berlin.

gewichte in den verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich hoch sind. Dieses Problem lässt sich dadurch lösen, dass eine europäisch geregelte Sperrklausel an die Wahlergebnisse in den Mitgliedstaaten anknüpft. So ist im Schrifttum vorgeschlagen worden, dass nur europäische Parteien, die mindestens in einem Viertel der Mitgliedstaaten einen Anteil von 3 % der Stimmen erhalten haben, an der Zuteilung der Mandate teilhaben sollen.

Die Regelung einer Sperrklausel auf europäischer Ebene müsste erhebliche **politische Hürden** überwinden. Für den Erlass eines europäischen Wahlgesetzes ist nicht nur ein einstimmiger Beschluss des Rates auf Vorschlag und nach Zustimmung des EP erforderlich, sondern auch die Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Bestimmungen (Art. 223 Abs. 1 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Angesichts der unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Traditionen hinsichtlich der Anwendung von Sperrklauseln dürfte ein Konsens über eine einheitliche Regelung in diesem Bereich derzeit kaum erreichbar sein. Dementsprechend hat auch der jüngste **Bericht** des Ausschusses für konstitutionelle Fragen des EP **zur Reform des Wahlrechts** keine europäische Sperrklausel vorgeschlagen.

Einen Mittelweg würde ein dritter Typ der Sperrklauselregelung beschreiten, der im Schrifttum als ein **Verbund europaoffener Sperrklauseln** bezeichnet wird. Diesen Typ charakterisiert, dass die Regelung einerseits durch die nationalen Gesetzgeber erlassen wird, andererseits auch an das europäische Wahlergebnis anknüpft. Dabei würde die zunächst an das nationale Wahlergebnis anknüpfende Sperrklausel mit einer **Öffnungsklausel** versehen. Aufgrund dieser Klausel könnten weitere Parteien an der Sitzzuteilung teilhaben, wenn sie in europäischer Perspektive hinreichend erfolgreich waren. In diesem zweiten Schritt könnten Parteien die Sperrklausel überwinden, deren **Schwesterparteien** in den anderen Mitgliedstaaten bereits eine bestimmte Anzahl an Mandaten im EP errungen haben. Auf diese Weise könnte beispielsweise berücksichtigt werden, dass eine **europäische Partei** im EP bereits in **Fraktionsstärke** vertreten ist. Die Wirkung von Sperrklauseln dieses Typs für das Wahlrecht ließe sich insofern als Europäisierung ohne Vereinheitlichung beschreiben. Eine solche Regelung könnte aus Sicht ihrer Befürworter zum Beispiel für Mitgliedstaaten eine Alternative darstellen, die insbesondere aus verfassungsrechtlichen Gründen die bisherige auf das nationale Wahlergebnis orientierte Sperrklausel nicht aufrecht erhalten können, aber trotzdem einer Fragmentierung des EP in übermäßig viele Fraktionen entgegenwirken und so die **Integrationswirkung** der Europawahlen stärken wollen.

Mit Blick auf den Regelungsmechanismus weist die Idee einer Öffnungsklausel gewisse Ähnlichkeiten mit der sogenannten **Grundmandatsklausel** des deutschen Bundestagswahlrechts auf, nach der auch Parteien an der Zuteilung der Mandate partizipieren, die mindestens drei Wahlkreismandate gewonnen haben. Auch hier findet eine Öffnung der Sperrklausel für solche Parteien statt, die auf einer anderen als der für die Überwindung der 5 %-Hürde relevanten Ebene erfolgreich waren.

Literatur:

- K.-F. Oelbermann/F. Pukelsheim, Future European Parliament Elections: Ten Steps Towards Uniform Procedures, Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 2011, 9-28.
- F. Arndt, Art. 3 ZP I, in: Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK, 2011.
- Ausschuss für konstitutionelle Fragen, Bericht über einen Vorschlag zur Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, A7-0176/2011.