

Deutscher Bundestag
Innenausschuss

Ausschussdrucksache
17(4)763 D

Prof. Dr. Franz C. Mayer LL.M. (Yale)
Tel.: 0521.106-6964, -4412
Fax: 0521.106-154412, -89016
franz.mayer@uni-bielefeld.de
www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/

Stellungnahme zur Rechtmäßigkeit der Einführung einer 3%-Hürde bei den Europawahlen

Anhörung am 10. Juni 2013
im Deutschen Bundestag, Innenausschuss

I. Einführung einer 3%-Sperrung durch Gesetz - Argumente

1. Zeitfaktor und „Stare decisis“

Contra

Übereilte Neuregelung des Europawahlrechts kurz vor Ende der Legislatur im Juni/Juli 2013

BVerfG hat 5%-Klausel **erst 2011** für verfassungswidrig erklärt.

Pro

EMRK erfordert ca. 1 Jahr vor Wahlakt Klarheit über geltendes Wahlrecht (EGMR Ekoglasnost/Bulgarien, Nr. 30386/05 v. 6.1.2012)

Kein absolutes **Normwiederholungsverbot**

3% sind nicht 5%. BVerfG prüft die Verhältnismäßigkeit des Eingriffs in das Wahlrecht, 3% sind ein weniger gravierender Eingriff.

Zweiter Senat entschied 5 gegen 3, die Urteilsgründe trugen lediglich 4 von 8 Richtern. 2 Sondervoten. Das **Urteil steht auf schwachen Beinen**.

BVerfG sagt 2011 selbst, dass allein die **aktuellen Verhältnisse** für die Bewertung einer Sperrklausel maßgeblich sind. Gesetzgeber muss kontinuierlich die Rechtfertigung von Sperrklauseln überprüfen. Dann gilt aber auch das Gegenteil, ständige Prüfung ob Sperrklauseln einzuführen oder zu erhöhen sind.

Es geht um eine Prognose für den **Zeitraum bis 2019**. In der Zeit Verkleinerung des deutschen Kontingents von 99 auf 96 Abgeordnete, mögliche Beitritte, Vertragsreformen.

2. Materielle Aspekte der Entscheidung von 2011 (BVerfGE 129, 300)

Contra

Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien haben eine überragende Bedeutung im Grundgesetz (Art. 38 GG).

Gleichheit ist danach **Zählwert- und Erfolgswertgleichheit**, Durchbrechung der Erfolgswertgleichheit absoluter Ausnahmefall, muss gerechtfertigt werden.

Erfolgswertungleichheit

Erfolgswertungleichheit ist zwar bei Mehrheitswahlrecht noch dramatischer als bei Sperrklauseln, **Vergleich mit dem Mehrheitswahlrecht ist aber unzulässig**, da jedes System aus sich heraus beurteilt werden muss. (BVerfG 2011)

Für EP-Wahlen ist Mehrheitswahl nach Art. 1 Direktwahlakt (DWA) ohnehin ausgeschlossen. (BVerfG 2011)

Geeignetheit von Sperrklauseln

Nationale Sperrklauseln sind schon **ungeeignet** zur Vermeidung einer Zersplitterung: Deutschland ist gar nicht in der Lage, mit seinem beschränkten Kontingent allein die Funktionsfähigkeit des Europaparlaments zu gewährleisten

Prüfmaßstabsstrenge

Es ist ein **strenger Maßstab** anzulegen, weil bei Wahlrecht Parteien gleichsam in eigener Sache entscheiden.

(BVerfG 2011)

Pro

Das Grundgesetz (Art. 38 GG) findet für EP-Wahl unmittelbar keine Anwendung, es müssten für EP-Wahl **eigene verfassungsrechtliche Maßstäbe** gebildet werden.

Im Urteil von 2011 erfolgt keine ausreichende tatsächliche und rechtliche Auseinandersetzung mit der **Leitentscheidung von 1979** (damals Sperrklausel für deutlich schwächeres EP zulässig). (BVerfG 2011, Sondervotum, Rn. 148)

Auch ein **Mehrheitswahlrecht wäre nach dem GG zulässig**. Die 5%-Klausel ist im Hinblick auf den Erfolgswert der Stimmen weitaus weniger einschneidend als ein reines Mehrheitswahlrecht. (Sondervotum, Rn. 150 f.)

Es geht um eine **Verantwortung zur gesamten Hand**, die jeden Staat dazu mahnt, sich zu fragen, ob die Strukturen seines Wahlrechts zugleich Maxime für die Wahl des gesamten Europaparlaments sein könnten.

Staaten mit größeren Mandatskontingenten haben besondere Verantwortung im Hinblick auf weitere Zergliederung des EP

(BVerfG Sondervotum, Rn. 157)

Im Wahlrecht kann (anders als bei Diätenfragen) nicht einfach unterstellt werden, dass „etablierte Parteien, in einem Kartell organisiert, die Konkurrenz fernhalten“ wollen. „Kleinere Parteien, die auch aus der Regierungsverantwortung heraus das Wahlrecht regelmäßig mitgetragen haben, sind bereits selbst "Opfer" der Sperrklausel geworden“ (BVerfG Sondervotum, Rn. 156)

Bundestag entscheidet gerade nicht in eigener Sache. Er ist lediglich für die Wahlprüfung zuständig. Er benötigt Spielraum für die Beurteilung von Funktionsrisiken, dies schließt einen strengen Prüfungsmaßstab aus.

Contra

Begründung Funktionsfähigkeit

Bei EP-Wahl **kein zwingender Grund** (hier: „Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit“) der eine 5% Sperrklausel rechtfertigen kann.

Theoretisch mögliche Funktionsbeeinträchtigungen der Volksvertretung reichen nicht aus. Es muss vielmehr eine mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung dargestellt werden. Eine solche Funktionsbeeinträchtigung kann für das EP nicht angenommen werden, da hierzu hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte fehlen.

Gesichtspunkte:

- Das EP wählt im Unterschied zum BT **keine Regierung**, die auf fortlaufende Unterstützung angewiesen ist.
- Gesetzgebung, Informations- und Kontrollrechte sind **nicht von stabilen Koalitionen** im EP abhängig
- Es besteht ein **faktischer Druck**, sich in die **bestehenden Fraktionen** einzugliedern, keine Fragmentierung zu befürchten
- **Integrationskraft** der schon heute eine Vielzahl von Parteien und Wählervereinigungen umfassenden Fraktionen
- Dauerhafte **Dominanz der beiden großen Fraktionen**

(BVerfG 2011)

Pro

„Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit“ ist nicht gleich „Blockade in der parlamentarischen Willensbildung“

Keine Grundlage in der Rspr. des BVerfG für eine Verengung der Funktionsbeeinträchtigungen auf Funktionsunfähigkeit (Sondervotum, Rn. 158), hier Widerspruch zu früheren Entscheidungen des BVerfG (etwa BVerfGE 95, 408, 419 [Grundmandatsklausel])

Das enge Verständnis der „Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit“ ist nicht sachgerecht. Gesetzgeber kann nämlich den **Nachweis gar nicht führen**, dass mit „einiger“ Wahrscheinlichkeit eine Blockade der Willensbildung im EP droht

Nur weil EP bisher mit Funktionsbeeinträchtigungen zu Recht kommt, muss ihm **nicht noch mehr** zugemutet werden. Verzicht auf die Sperrklausel verstärkt „die ohnehin bestehenden Organisationsprobleme bei der politischen Willensbildung“ (Sondervotum Rn. 159)

Gewachsene politische Verantwortung des EP, das EP „benötigt Handlungsfähigkeit auch und gerade dort, wo es in einem verhandelnden Mehrebenensystem etwa im Verfahren der **Mitentscheidung**, dem jetzt ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 1 AEUV), eine Position durchsetzen will.“ (Sondervotum Rn. 158)

Für das Parlament kommt es im **institutionellen Zusammenspiel mit Kommission und Rat** darauf an, eine mehrheitsfähige Willensbildung in den eigenen Reihen herbeizuführen.“ (Sondervotum Rn. 160)

„Der durchaus wachsende politische Meinungsstreit im Europaparlament setzt allerdings voraus, dass größere und organisationsmächtige Fraktionen den politischen Willen der Abgeordneten bündeln und geschlossen gegenüber anderen Fraktionen vortragen können. Angesichts der gestiegenen Bedeutung des Parlaments nicht nur in der Gesetzgebung, sondern auch bei der Wahrnehmung politischer Kontrolle über die Kommission, trägt jeder mitgliedstaatliche Wahlgesetzgeber Verantwortung dafür, dass das Parlament auch künftig handlungsfähig bleibt. Dem Gesetzgeber muss, gerade vor dem Hintergrund, dass sich das Europaparlament nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon in einer neuen Phase seiner Entwicklung befindet, ein Spielraum für die Beurteilung von Funktionsrisiken zugewilligt werden.“ (Sondervotum Rn. 160)

3. Zu vertiefende und neue Gesichtspunkte

Contra

Pro

Durch das Urteil wird „mit der isolierten Aufhebung der deutschen Fünf-Prozent-Sperrklausel durch den Senat im europäischen Umfeld ein **Sonderweg** beschritten“ (Sondervotum Rn. 157)

Es besteht nämlich eine **De facto-Sperrklausel in fast allen Mitgliedstaaten**, gerade auch in den großen Mitgliedstaaten.

Der **deutsche Einfluss innerhalb der Fraktionen** wird spürbar beschnitten, insbesondere bei Wahlen von Funktionsträgern (Fraktionsvorstand) kann es auf jede Stimme ankommen.

Ohne Gleichlauf der Sperrregeln zur Bundestagswahl wird die **EP-Wahl** in Teilen zur **Ersatz- und Experimentierwahl** für Gruppierungen, die bei der Bundestagswahl gesperrt sind.

Entschließung **des EP zu den Wahlen zum EP im Jahr 2014**, Festlegung auf Zusammenhang Spitzenkandidat und KOM-Präsident

Dem EP ist in der **Euro-Krise** weitere Verantwortung rechtlich (s. Art. 13 Fiskalvertrag) und faktisch (Bsp. Rechtsetzung Bankenunion) zugefallen.

Prognose über die **Entwicklung bis 2019** kommt dem Gesetzgeber und nicht dem BVerfG zu.

II. Einführung einer 3%-Sperrklausel durch Verfassungsänderung - Argumente

Contra

Wahlrechtsdetails sind nicht im GG geregelt, sollen im politischen Raum entschieden werden, die **Verfassung setzt nur den Rahmen**.

Pro

Etliche **Länderverfassungen** haben Sperrklauseln festgeschrieben (in den Verfassungen von Berlin (Art. 39 Abs. 2, 70 Abs. 2 S. 2 VvB), Bayern (Art. 14 Abs. 4), Bremen (Art. 75 Abs. 3), Niedersachsen (Art. 8 Abs. 3), Thüringen (Art. 49 Abs. 2) ; s. auch die Verfassungen von Baden-Württemberg (Art. 28 Abs. 3 S. 2 und 3), Hessen (Art. 75 Abs. 3) und Rheinland-Pfalz (Art. 80 Abs. 4 Satz 2)

Contra

Pro

Von der letzten und einer möglichen weiteren BVerfG-Entscheidung in Sachen EP-Wahl geht mangels klarer Mehrheiten **keine befriedende Funktion** aus. Der Verfassungsgesetzgeber muss entscheiden.

Die Voraussetzungen, die das BVerfG für die Zulässigkeit einer Sperrklausel nennt sind **unerfüllbar**.

Es besteht kein gesetzgeberischer Spielraum zur Einführung einer Sperrklausel mehr, obwohl Spielraum vom Grundgesetz gewollt.

Etliche Argumente aus BVerfGE 129,300 lassen sich auf **Landtags- und Bundestagswahl** übertragen. Mit klarstellender Verfassungsänderung diesbezüglich keine **Rechtsunsicherheit** bei dortigen Sperrklauseln.

Auch im **Kommunalwahlrecht** bereitet die durch das BVerfG verfügte Abschaffung der Sperrklauseln **Probleme**.

Sperrklauseln **berühren nicht** den unverfügbaren Bereich der **Ewigkeitsklausel** (vgl. dazu Verfassungsgerichtshof Berlin, Urt. v. 13.5.2013)

III. Europäisierte Sperrklausel (Änderungsantrag) - Argumente

Contra

Pro

Der konkrete Erfolgswert einer Stimme ist von einem **Zwischenakt** und vom Wahlverlauf in einem anderen Mitgliedstaat abhängig.

Die **Unmittelbarkeit** der Wahl ist nicht berührt, weil es um eine Regelung der Sitzverteilung geht.

Ähnlich wie die **Grundmandatsklausel** im deutschen Wahlrecht kann eine europäisierte Sperrklausel der Eingriff in die Wahlrechtsgrundsätze zusätzlich abmildern.

Im Hinblick auf **Zersplitterung des EP** besser geeignet als rein nationale Sperrklausel.
