



Aktueller Begriff

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Drei-Prozent-Sperrklausel bei Europawahlen

Mit Urteil vom 26. Februar 2014 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) entschieden, dass die in § 2 Abs. 7 Europawahlgesetz (EuWG) vorgesehene **Drei-Prozent-Sperrklausel** im Europawahlrecht **verfassungswidrig** und **nichtig** ist. Die Vorschrift war mit Gesetz vom 7. Oktober 2013 eingeführt worden, nachdem das BVerfG am 9. November 2011 die bis dahin geltende Fünf-Prozent-Sperrklausel ebenfalls für verfassungswidrig und nichtig erklärt hatte. Wie im damaligen Urteil hat das BVerfG in der Sperrklausel einen Verstoß gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der politischen Parteien gesehen. Die Entscheidung ist mit 5:3 Stimmen ergangen.

§ 2 Abs. 7 EuWG ist als deutsches Bundesrecht am Grundgesetz (GG) zu messen. Nach dem europäischen **Direktwahlakt** (DWA) werden die Mitglieder des Europäischen Parlaments nach dem Verhältniswahlrecht gewählt. Die Regelung des Wahlrechts im Einzelnen obliegt den Mitgliedstaaten. Art. 3 DWA erlaubt diesen ausdrücklich, dabei Sperrklauseln bis zu einer Höhe von fünf Prozent festzulegen. Hiervon macht gut die Hälfte der Mitgliedstaaten Gebrauch. Inwieweit dieser europarechtliche Gestaltungsrahmen ausgeschöpft werden kann, beurteilt sich nach dem nationalen Verfassungsrecht. **Prüfungsmaßstab** hierfür sind der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit, der sich für die Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus **Art. 3 Abs. 1 GG** ergibt, sowie der in **Art. 21 Abs. 1 GG** verankerte Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien. Die in ständiger Rechtsprechung des BVerfG und insbesondere im Urteil von 2011 konkretisierten Maßstäbe für den Gehalt dieser Gewährleistungen und die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Eingriffen hat das Gericht auch im aktuellen Verfahren angelegt.

Danach verlangt der Grundsatz der **Wahlrechtsgleichheit**, dass die Stimme jedes Wahlberechtigten den **gleichen Zählwert** und die **gleiche rechtliche Erfolgchance** haben muss. Für das Verhältniswahlrecht tritt der Grundsatz der **Erfolgswertgleichheit** hinzu: Jede Stimme muss den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlaments haben. Der Sitzanteil einer Partei muss daher grundsätzlich deren Stimmenanteil entsprechen. **Sperrklauseln** bewirken eine **Ungleichbehandlung** hinsichtlich des Erfolgswerts: Sie sehen vor, dass nur diejenigen Parteien bei der Sitzzuteilung berücksichtigt werden, die einen bestimmten Mindestanteil der abgegebenen Stimmen errungen haben. Stimmen für Parteien, die diesen Stimmenanteil nicht erreichen, bleiben bei der Sitzzuteilung unberücksichtigt. Diese Stimmen haben somit keine Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Parlaments und damit **keinen Erfolgswert**. Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien verlangt, dass jeder Partei grundsätzlich die gleichen Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden. Diese Gewährleistung steht in engem Zusammenhang mit der Wahlrechtsgleichheit, weshalb die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Einschränkungen beider Grundsätze gleichen Maßstäben folgt.

Nach ständiger **Rechtsprechung des BVerfG** statuieren die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien kein absolutes Differenzierungsverbot, sondern belassen dem Gesetzgeber einen – wenngleich eng bemessenen – Spielraum für Differenzierungen, weshalb Sperrklauseln unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sein können. Differenzierungen innerhalb der Wahlrechtsgleichheit müssen jedoch durch besondere, sachlich legitimierte, zwingende Gründe gerechtfertigt sein. Hierzu zählt das BVerfG insbesondere die Gewährleistung der **Funktionsfähigkeit** der zu wählenden Volksvertretung. Maßgeblich für die Erforderlichkeit einer diesen Zweck verfolgenden Differenzierung sind die konkreten Funktionen des zu wählenden Organs sowie die aktuellen Verhältnisse. Der Gesetzgeber ist zwar nicht gehindert, auch konkret absehbare künftige Entwicklungen zu berücksichtigen. Dafür muss sich nach den Anforderungen des BVerfG aber mit einiger Wahrscheinlichkeit eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit prognostizieren lassen.

Diesen Anforderungen ist die Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht aus Sicht des BVerfG – ebenso wie die Fünf-Prozent-Sperrklausel – nicht gerecht geworden. Der in der Sperrklausel liegende schwerwiegende Eingriff in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien sei nach den gegebenen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen nach wie vor **nicht gerechtfertigt**. Diese Verhältnisse hätten sich seit dem Urteil von 2011 nicht maßgeblich verändert. Ein zentraler **Unterschied zum Bundestag** sei nach wie vor, dass das Europäische Parlament keine Regierung wähle, die auf seine fortlaufende Unterstützung mit einer stabilen Mehrheit angewiesen wäre. Eine stärkere Politisierung und damit einhergehende Funktionsänderung des Europäischen Parlaments sei mangels zu erwartender primärrechtlicher Änderungen nicht konkret absehbar. Auch die Integrationsfähigkeit der Fraktionen auf europäischer Ebene spreche gegen eine zu erwartende strukturelle Beeinträchtigung der Mehrheitsbildung. Das Gericht weist auch auf die Besonderheit des Europäischen Parlaments hin, dass eine Partei zwar innerstaatlich eine Splitterpartei darstellen mag, auf europäischer Ebene aber einer Parteienfamilie angehören könne. Deren Vertreter könnten sich im Europäischen Parlament zusammenschließen und würden damit zu dessen Zersplitterung gar nicht beitragen. Einen weiteren wesentlichen Unterschied zu Sperrklauseln im Bundestagswahlrecht sieht das BVerfG darin, dass bei einer sich abzeichnenden Funktionsbeeinträchtigung des Europäischen Parlaments der Bundestag – anders als bei Einbußen der eigenen Funktionsfähigkeit – in der Lage wäre, die notwendigen Korrekturen im Europawahlrecht vorzunehmen.

Das BVerfG hat deutlich gemacht, dass sich die im Vergleich zur früheren Fünf-Prozent-Sperrklausel geringere Eingriffsintensität einer Drei-Prozent-Sperrklausel letztlich nicht auswirkt, da der Eingriff mangels Erforderlichkeit schon dem Grunde nach nicht gerechtfertigt ist, so dass es auf die Frage einer angemessenen Höhe der Sperrklausel nicht ankommt. Damit sind jegliche Sperrklauseln im Europawahlrecht bis auf Weiteres unzulässig, will man nicht den Weg einer ausdrücklichen Zulassung von Sperrklauseln im Grundgesetz beschreiten.

Quellen:

- Urteil des BVerfG vom 26. Februar 2014 – 2 BvE 2/13 u.a., 2 BvR 2220/13 u.a.
- Urteil des BVerfG vom 9. November 2011, BVerfGE 129, 300.
- Wahlen, Aktueller Begriff Nr. 48/13 – Sperrklauseln im Wahlrecht.
- Arndt, Aktueller Begriff Nr. 25/11 – Sperrklauseln im europäischen Wahlrechtsverbund.