



---

## Aktueller Begriff

### Sperrklauseln im Wahlrecht

---

Am 18. Dezember 2013 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) über Organstreitverfahren und Verfassungsbeschwerden verhandelt, die sich in der Sache gegen die **Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht** richten. Diese war mit Gesetz vom 7. Oktober 2013 in Gestalt des § 2 Abs. 7 Europawahlgesetz eingeführt worden, nachdem das BVerfG am 9. November 2011 die bis dahin bestehende Fünf-Prozent-Sperrklausel für verfassungswidrig und nichtig erklärt hatte. Nun hat das BVerfG bis zur Wahl zum 8. Europäischen Parlament, die in Deutschland am 25. Mai 2014 stattfindet, erneut über die Verfassungsmäßigkeit einer Sperrklausel im Europawahlrecht zu befinden. Dies gibt Anlass, einen **Überblick** über **Sperrklauseln** im Wahlrecht zu geben.

Nach Art. 38 Abs. 1 Grundgesetz (GG) werden die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Der Grundsatz der **Wahlgleichheit** verlangt, 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**. Neben der Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit berühren Sperrklauseln zugleich die Chancengleichheit der politischen Parteien.

Während das Weimarer Reichstagswahlssystem keine explizite Sperrklausel vorsah, besteht für die Bundestagswahlen bereits seit 1949 eine Fünf-Prozent-Sperrklausel. Diese war zunächst im jeweiligen Land und ab 1953 bundesweit zu überwinden. Bei den **Bundestagswahlen 2013** entfielen 15,7 Prozent der gültigen Stimmen auf Parteien, die weniger als fünf Prozent der bundesweit abgegebenen Zweitstimmen auf sich vereinigen konnten. Nahezu sieben Millionen gültige Stimmen führten damit nicht zu einer Sitzzuteilung.

Nach ständiger **Rechtsprechung des BVerfG** sind Sperrklauseln unter bestimmten Voraussetzungen zulässig, da die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien kein absolutes Differenzierungsverbot statuieren, sondern dem Gesetzgeber einen – wenngleich eng bemessenen – Spielraum für Differenzierungen belassen. 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 wäh-

lenden Volksvertretung. Das BVerfG erkennt an, dass es als Folge der Verhältniswahl zu einer Zersplitterung der im Parlament vertretenen Kräfte kommen kann, die die Bildung einer stabilen Mehrheit erschwert oder verhindert. Soweit es zur **Sicherung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments** geboten sei, dürfe der Gesetzgeber deshalb bei der Verhältniswahl den Erfolgswert der Stimmen durch eine Sperrklauselregelung unterschiedlich gewichten, die allerdings ein Quorum von fünf Prozent nicht überschreiten dürfe. Ob eine Sperrklausel im Einzelfall zur Sicherung der Funktionsfähigkeit erforderlich ist, ist nicht nach abstrakten Maßstäben, sondern anhand der konkreten politischen Rahmenbedingungen zu bemessen. Dass eine Sperrklausel die parlamentarische Beschlussfassung erleichtert, macht sie noch nicht erforderlich. Nur eine mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Parlaments kann die Hürde nach dem BVerfG rechtfertigen. Dies bedeutet zum einen, dass eine einmal zulässige Sperrklausel durch veränderte Umstände unzulässig werden kann und umgekehrt. Zum anderen können unterschiedliche Funktionen zu wählender Repräsentativorgane zur Folge haben, dass eine Sperrklausel für eine Volksvertretung zulässig sein kann und für eine andere nicht.

So hat das BVerfG für die Wahl des deutschen Abgeordnetenkontingents für das Europäische Parlament in einer Entscheidung von 1979 eine Fünf-Prozent-Sperrklausel noch für gerechtfertigt erachtet, dieselbe Klausel im genannten Urteil von 2011 jedoch für verfassungswidrig erklärt. Nach dem europäischen **Direktwahlakt** (DWA) werden die Mitglieder des Europäischen Parlaments nach dem Verhältniswahlssystem gewählt. Die Regelung des Wahlrechts im Einzelnen obliegt den Mitgliedstaaten. Art. 3 DWA erlaubt ausdrücklich, dabei Sperrklauseln bis zu einer Höhe von fünf Prozent festzulegen. Inwieweit dieser europarechtliche Spielraum ausgeschöpft wird, ist innerstaatliche Angelegenheit und als solche am deutschen Verfassungsrecht zu messen. Zwar gilt Art. 38 Abs. 1 GG nur für die Bundestagswahl. Für die Wahl der deutschen Abgeordneten des EP entnimmt das BVerfG das Gebot der Wahlrechtsgleichheit (einschließlich der Erfolgswertgleichheit) allerdings dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.

Nach dem Urteil des BVerfG von 2011 lässt sich der mit einer Sperrklausel verbundene schwerwiegende Eingriff in die Erfolgswertgleichheit – rund 10 % der gültigen Stimmen hatten bei der Europawahl 2009 in Deutschland keinen Erfolgswert – bei den Europawahlen nicht rechtfertigen. Unter anderem sei nicht erkennbar, dass ohne eine Sperrklausel die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments mit der erforderlichen Wahrscheinlichkeit beeinträchtigt werde, da bereits gegenwärtig über 160 Parteien im Parlament vertreten seien und die bestehenden sieben Fraktionen erhebliche Integrationskraft hätten. Auch wähle das Europäische Parlament keine Regierung, die auf seine fortlaufende Unterstützung angewiesen wäre. Dieses für die Sperrklausel bei Bundestagswahlen wesentliche Rechtfertigungselement bestehe bei den Europawahlen nicht.

Die Abkehr des BVerfG von seiner früheren Rechtsprechung hat Kritik im juristischen Schrifttum hervorgerufen und war auch im entscheidenden Zweiten Senat des BVerfG mit 5:3 Stimmen nicht unumstritten. Der strengere Prüfungsmaßstab liegt allerdings auf einer Linie mit mehreren verfassungsgerichtlichen Entscheidungen jüngerer Zeit, in denen Sperrklauseln im Kommunalwahlrecht für verfassungswidrig erklärt wurden. Hingegen gilt die Fünf-Prozent-Sperrklausel nach wie vor für die Landtagswahlen in allen Bundesländern ebenso wie für die Bundestagswahl. Die rechtliche Bewertung der nunmehr eingeführten Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht bleibt abzuwarten.

Quellen:

- BVerfGE 129, 300
- Arndt, Aktueller Begriff Nr. 25/11 – Sperrklauseln im europäischen Wahlrechtsverbund.