

Gerd Strohmeier

Funktioniert Weimar auf EU-Ebene?¹

Reflektionen zur Europawahl 2014 ohne Sperrklausel

1. Einleitung

»Nach dem Fall der 3-Prozent-Hürde reichen haben bereits 0,6 % der Stimmen für einen Sitz in Brüssel ausgereicht. Dank der zu erwartenden wie erwartet geringen Wahlbeteiligung besteht eine relativ große Chance, schicken wir einen Mann ins ›Spaßparlament‹ (BVerfG) zu schicken. Der Bundesvorstand hat beschlossen, daß die Vertreter der PARTEI monatlich zurücktreten, so daß immerhin 60 Leute einen mit rund 33.000 Euro dotierten Monat in Brüssel und Straßburg verbringen können. Deshalb: Bleiben Sie zu Hause Danke, dass Sie am 25. Mai zu Hause geblieben sind. Oder wählen Sie Die PARTEI gewählt haben!«², war auf der Homepage der Partei »Die PARTEI« nach der Europawahl 2014 zu lesen. Erstmals erfolgte eine Europawahl – konkret: die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (EP) aus der Bundesrepublik Deutschland – ohne Sperrklausel; erstmals haben dabei mehr als zehn – konkret: 14 – Parteien aus Deutschland den Einzug in das EP geschafft; erstmals sind damit Parteien im EP vertreten, die zuvor noch nie in das EP, den Deutschen Bundestag oder einen Landtag einziehen konnten – und das vielleicht auch gar nicht ernsthaft wollten. Verantwortlich dafür ist das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), das zunächst die Fünf-Prozent-Sperrklausel und dann die Drei-Prozent-Sperrklausel aus dem Europawahlgesetz strich – und in der Folge den Weg für Klein- bzw. Kleinstparteien in das EP ebnete. Der vorliegende Beitrag diskutiert diese Entscheidung(en) des BVerfG und die daraus resultierenden Folgen unter besonderer Berücksichtigung der politischen Architektur des EP.

2. Rahmenbedingungen und bisherige Ausgestaltung des Europawahlgesetzes

Seit 1979 wird das EP, das sich vorher aus Delegierten der nationalen Parlamente zusammensetzte, direkt gewählt. Dabei handelt es sich weniger um eine Europawahl, sondern mehr um Europawahlen, zumal der Wahlakt aus einer Vielzahl nationaler Wahlen besteht, bei denen – aufgrund des Fehlens richtiger europäischer Parteien³ – nationale

1 Vgl. bereits: Dieter Nohlen, »Erfolgswertgleichheit als fixe Idee oder: Zurück zu Weimar?« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 40, Nr. 1 (2009), S. 179-195.

2 Die PARTEI, <http://www.die-partei.de/regierungsprogramm> (19.6.2014).

3 Vgl. Heinrich Pehle / Roland Sturm, »Die europäische Integration – ein relevanter Bezugsrahmen des nationalen Parteienwettbewerbs?« in: *Zeitschrift für Politik* 57, Nr. 3 (2010), S. 296ff.

Parteien in weitestgehend nationalen Wahlkämpfen um nationale Sitzkontingente konkurrieren, wofür nationale Wahlsysteme existieren⁴. Zwar besteht nach Art. 223 Abs. 1 AEUV die Möglichkeit, ein für alle EU-Länder einheitliches Wahlverfahren zu erlassen, doch ist die Hürde dafür (einstimmige Entscheidung im Rat, Zustimmung des EP mit der Mehrheit seiner Mitglieder, Zustimmung der Mitgliedsstaaten; Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV) sehr hoch. Infolgedessen gibt es bislang nur einen europäischen Rahmen für die Ausgestaltung der nationalen Europawahlsysteme – den Direktwahlakt (DWA) – und wird sich dies in naher Zukunft aller Voraussicht nach nicht ändern.

In Art. 1 Abs. 3 DWA ist festgeschrieben, dass »[d]ie Wahl [...] allgemein, unmittelbar, frei und geheim« zu erfolgen hat. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl ist dabei nicht etwa vergessen worden, sondern auf europäischer Ebene schlichtweg nicht einlösbar – solange am Grundsatz der degressiv proportionalen Zusammensetzung des EP (Art. 14. Abs. 2 Satz 3 EUV) festgehalten wird, nach dem kleine EU-Mitgliedstaaten über- und große EU-Mitgliedsstaaten unterrepräsentiert sind (Tabelle 1).

Tabelle 1: Repräsentation der EU-Staaten im EP nach den Europawahlen 2014⁵

| Land | Sitze | Bürger pro Sitz | Land | Sitze | Bürger pro Sitz |
|--------------|-------|-----------------|------------------------|-------|-----------------|
| Belgien | 21 | 531.504 | Malta | 6 | 70.233 |
| Bulgarien | 17 | 428.505 | Niederlande | 26 | 645.369 |
| Dänemark | 13 | 430.969 | Österreich | 18 | 469.550 |
| Deutschland | 96 | 838.788 | Polen | 51 | 755.554 |
| Estland | 6 | 220.800 | Portugal | 21 | 499.395 |
| Finnland | 13 | 417.438 | Rumänien | 32 | 626.796 |
| Frankreich | 74 | 886.935 | Schweden | 20 | 477.795 |
| Griechenland | 21 | 526.785 | Slowakei | 13 | 416.215 |
| Irland | 11 | 417.372 | Slowenien | 8 | 257.350 |
| Italien | 73 | 817.605 | Spanien | 54 | 864.894 |
| Kroatien | 11 | 387.463 | Tschechien | 21 | 500.766 |
| Lettland | 8 | 252.975 | Ungarn | 21 | 471.847 |
| Litauen | 11 | 270.172 | Vereinigtes Königreich | 73 | 873.015 |
| Luxemburg | 6 | 89.500 | Zypern | 6 | 144.316 |

Infolgedessen wird auf diese Weise »ein Widerspruch zu den Regelungen über die degressiv proportionale Zusammensetzung des Europäischen Parlaments verhindert«⁶. Das bedeutet jedoch nicht, dass die nationalen Europawahlsysteme nicht dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl zu genügen haben. Art. 1 Abs. 1 DWA schreibt sogar vor, dass in allen Mitgliedstaaten »die Mitglieder des Europäischen Parlaments nach dem Verhältniswahlssystem auf der Grundlage von Listen oder von übertragbaren Einzelstimmen gewählt« werden müssen. Im Rahmen dieser Vorgaben erlaubt der Direktwahlakt den Mitgliedsstaaten jedoch eine Reihe von Spezifikationen: die Einführung von Vorzugsstimmen (Art. 1 Abs. 2 DWA), die Einrichtung von Wahlkreisen bzw. anderen Unterteilungen des Wahlgebietes (Art. 2 DWA) und die Festlegung einer Mindestschwelle bei

4 Vgl. Gerd Strohmeier, »Die EU zwischen Legitimität und Effektivität« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 10 (2007), S. 30.

5 Vgl. Europäisches Parlament, *Die Europawahlen: EU-Rechtsvorschriften, einzelstaatliche Bestimmungen und Bürgerbeteiligung*, Aktualisierte Ausgabe, Brüssel 2014, S. 98f.

6 BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Rn. 8.

der Sitzvergabe (Art. 3 DWA), die »jedoch landesweit nicht mehr als 5 % der abgegebenen Stimmen betragen« darf. Innerhalb des durch den DWA geschaffenen Rahmens bestimmt sich »das Wahlverfahren in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften« (Art. 8 DWA).

Folglich bleibt den Nationalstaaten innerhalb der Grundstruktur der Verhältniswahl ein relativ großer Spielraum für die Gestaltung des Europawahlsystems. Entscheidend ist, dass vor dem Hintergrund des Unionsrechts eine Mindestschwelle bei der Sitzvergabe von bis zu 5 Prozent festgelegt werden *kann* – aber nicht *muss*. Fraglich ist allerdings, ob vor dem Hintergrund des deutschen Verfassungsrechts eine derartige Mindestschwelle festgelegt werden *darf*. Einerseits könnte man Art. 3 DWA »die positive Aussage [...] entnehmen, dass Sperrklauseln bis zur Höhe von Fünf-Prozent bei Wahlen zum EP nicht in Frage gestellt werden können«⁷, dass es also Sache des Gesetzgebers ist, diesen nationalen Entscheidungsraum zu nutzen⁸. Andererseits ließe sich argumentieren, dass durch die Ermöglichung, aber fehlende Verpflichtung zur Festlegung einer Mindestschwelle »die Reichweite der innerstaatlichen Überprüfung der Vereinbarkeit einer solchen Regelung mit den durch das Grundgesetz verbürgten Wahlgrundsätzen unberührt« bleibt⁹, dass es also Sache des Bundesverfassungsgerichts ist, den nationalen Entscheidungsraum verfassungsrechtlich zu prüfen. Dabei entsteht natürlich die Gefahr, dass der »Gestaltungsspielraum des Wahlgesetzgebers zu eng« gezogen wird¹⁰ bzw. es zu einer »Verwischung der Grenzen zwischen gesetzgeberischer Gestaltung und verfassungsgerichtlicher Kontrolltätigkeit« kommt¹¹; kurz: dass über zunehmenden *judicial activism* eine Justizialisierung der Politik erfolgt.

Wichtig ist, dass das deutsche Europawahlgesetz seit seinem Erlass 1978 und damit bereits für die erste Direktwahl des EP 1979 eine Sperrklausel in Höhe von fünf Prozent vorsah (§ 2 Abs. 7 – alt – EuWG). Damit galt in Deutschland bei Europawahlen dieselbe Mindestschwelle wie bei Bundestagswahlen – bis einschließlich der Europawahl 2009.

3. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. November 2011

3.1 Entscheidung und Begründung

In seinem Urteil vom 9. November 2011 erklärte das BVerfG § 2 Abs. 7 EuWG mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 GG für unvereinbar und nichtig. Es stellte fest, dass die Fünf-Prozent-Sperrklausel einen schwerwiegenden Eingriff in den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit und den Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien bedeute, der »unter den gegebenen rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen nicht zu

7 Rainer Wernsmann, »Verfassungsfragen der Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht« in: *Juristenzeitung* 69, Nr. 1 (2014), S. 24.

8 Vgl. auch: Bernd Grzeszick in: A-Drs. 17(4)763 A, S. 4.

9 BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Rn. 77.

10 Ebd., Abw. Meinung, Rn. 147.

11 BVerfG, 2 BvE 2/13 vom 26.2.2014, Abw. Meinung, Rn. 5.

rechtfertigen« sei¹². Die Nichtigerklärung erging mit »der knappstmöglichen Entscheidung«¹³ – mit 5:3 Stimmen – und wurde von einem Richter »aus abweichenden Gründen mitgetragen«¹⁴.

Grundsätzlich stellte das BVerfG in seinem Urteil vom 9. November 2011 – wie in diversen anderen Entscheidungen davor – fest, dass die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien »keinem absoluten Differenzierungsverbot« unterliegen, dem Gesetzgeber aber »nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen« bleibe¹⁵, welche »zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten, ›zwingenden‹ Grundes« bedürften – wozu »die Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung« gehöre¹⁶. Allerdings könne die Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht durch eine »bloße ›Erleichterung‹ oder ›Vereinfachung‹ der Beschlussfassung«, sondern nur durch »die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane« gerechtfertigt werden.¹⁷ Überdies könne die Frage, ob eine Sperrklausel mit den Grundsätzen der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien vereinbar sei, »nicht ein für allemal abstrakt beurteilt werden«¹⁸. So führe die Frage nach der Rechtfertigung einer Sperrklausel sowohl bei Wahlen zu unterschiedlichen Organen als auch Wahlen zu demselben Organ unter Umständen zu unterschiedlichen Zeitpunkten zu unterschiedlichen Ergebnissen. Das bedeutet, dass die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei Europawahlen zu einem Zeitpunkt gerechtfertigt und zu einem anderen Zeitpunkt nicht (mehr) gerechtfertigt sein kann – eben dann, »wenn sich die Verhältnisse wesentlich ändern«¹⁹.

Davon ging das BVerfG am 9. November 2011 offensichtlich aus: »Die bei der Europawahl 2009 gegebenen und fortbestehenden tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse bieten keine hinreichenden Gründe, die den mit der Sperrklausel verbundenen schwerwiegenden Eingriff in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien rechtfertigen.«²⁰ Zwar werde die Zahl der im EP (mit nur zwei oder einem Abgeordneten) vertretenen Parteien bei einem Wegfall der Sperrklausel voraussichtlich in einem nicht unerheblichen Umfang zunehmen. Dies führe aber nicht zu zwingenden Gründen, um in die Wahl- und Chancengleichheit durch Sperrklauseln einzugreifen.²¹ Zur Begründung verwies das BVerfG im Wesentlichen auf zwei Punkte:

12 BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, LS.

13 Wernsmann, »Verfassungsfragen der Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht«, aaO. (FN 7), S. 23.

14 BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Rn. 136.

15 Ebd., Rn. 87.

16 Ebd., Rn. 88.

17 Ebd., Rn. 92.

18 Ebd., Rn. 90.

19 Ebd.

20 Ebd., Rn. 95.

21 Vgl. ebd., Rn. 96 ff.

Zum einen werde die Funktionsfähigkeit des EP durch den Zuwachs an (Klein-)Parteien nicht »mit der erforderlichen Wahrscheinlichkeit beeinträchtigt«²², da nicht die nationalen Parteien, sondern die transnationalen Fraktionen die »zentralen Arbeitseinheiten« des EP bilden – welche die Positionen der verschiedenen nationalen Parteien integrieren und aufgrund der Quoren für die Bildung von Fraktionen sowie der exklusiven Rechte und Vorteile der Fraktionen im EP²³ eine parlamentarische Fragmentierung verhindern²⁴. Vor diesem Hintergrund sowie auch mit Blick auf die bisherigen Erfahrungen beim Hinzutritt neuer Parteien sei »grundsätzlich davon auszugehen, dass auch weitere Kleinparteien, die beim Fortfall der Sperrklauseln im Parlament vertreten wären, sich den bestehenden Fraktionen anschließen können«²⁵. Dabei verwies das BVerfG auf die »erhebliche Integrationskraft« der Fraktionen, welche »eine große Bandbreite verschiedener politischer Strömungen in sich vereinen« und dennoch »ihre Strukturen über die Wahlperioden hinweg gefestigt« hätten²⁶. Weder die Integrationskraft noch die Absprachefähigkeit der Fraktionen bzw. die Mehrheitsbildung im EP werde durch einen Zuwachs an (Klein-)Parteien grundsätzlich in Frage gestellt.²⁷ Schließlich sei die parlamentarische Praxis im EP durch die Kooperation der beiden größten Fraktionen bzw. das Bilden wechselnder Mehrheiten geprägt.²⁸ Zwar bedürfe die Beschlussfassung des EP in bestimmten Fällen qualifizierter Mehrheiten, doch ziele deren Anordnung gerade auf eine breite (und damit nicht leicht erreichbare) Mehrheit im EP ab und sei nicht zu erwarten, dass qualifizierte Mehrheiten aufgrund des Einzugs weiterer (Klein-)Parteien »in aller Regel praktisch nicht mehr erreichbar wären«.²⁹ Ferner wies das BVerfG darauf hin, dass eine durch den Wegfall der Fünf-Prozent-Sperrklausel verursachte Funktionsbeeinträchtigung im EP nicht so gravierende Auswirkungen hätte wie im Deutschen Bundestag, da letzterer im Gegensatz zum EP selbst eine Reform des Wahlrechts beschließen müsste, was er aber aufgrund der Funktionsbeeinträchtigung möglicherweise nicht mehr könnte.³⁰

Zum anderen seien »die Aufgaben des Europäischen Parlaments so ausgestaltet, dass es an zwingenden Gründen, in die Wahl- und Chancengleichheit durch Sperrklauseln einzugreifen«, fehle³¹. Dabei verwies das BVerfG auf die strukturellen Unterschiede zwischen dem EP und dem Deutschen Bundestag: »Die Fünf-Prozent-Sperrklausel findet bei der Wahl zum Deutschen Bundestag ihre Rechtfertigung im Wesentlichen darin, dass die Bildung einer stabilen Mehrheit für die Wahl einer handlungsfähigen Regierung und deren fortlaufende Unterstützung nötig ist [...]. Eine vergleichbare Interessenlage

22 Ebd., Rn. 102.

23 Vgl. dazu: Andreas Maurer: »Europäisches Parlament« in: Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hg.), *Europa von A bis Z*, 12. Auflage, Baden-Baden 2011, S. 206.

24 Vgl. BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Rn. 103f.

25 Ebd., Rn. 105.

26 Ebd.

27 Vgl. ebd., Rn. 102.

28 Vgl. ebd., Rn. 109f.

29 Ebd., Rn. 111.

30 Vgl. ebd., Rn. 94.

31 Ebd., Rn. 96.

besteht auf europäischer Ebene nach den europäischen Verträgen nicht.«³² Erstens wähle das EP keine EU-Regierung, die der fortlaufenden Unterstützung bedürfe.³³ So sei die EU-Kommission (solange ihr nicht mit qualifizierter Mehrheit das Vertrauen entzogen werde) bei der Aufgabenerfüllung nach ihrer Einsetzung nicht auf die weitere Unterstützung des EP angewiesen.³⁴ Zweitens bedürfe die EU-Gesetzgebung keiner »gleichbleibenden Mehrheit im Europäischen Parlament« bzw. »einer stabilen Koalition bestimmter Fraktionen«³⁵ und im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (dem nach Inkrafttreten des Lissabon-Vertrages am meisten angewandten Gesetzgebungsverfahren) auch »keine[r] mehrheitsgetragene[n] Zustimmung des Parlaments«³⁶. Schließlich könne ein Rechtsakt im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ebenso wie der Jahreshaushaltsplan ohne Zustimmung des EP erlassen werden.³⁷ Mit Blick auf Rechtsetzungsakte, die in besonderen Gesetzgebungsverfahren ausschließlich mit der Zustimmung des EP erlassen werden können, ergebe sich keine »Notwendigkeit einer stabilen Parlamentsmehrheit«, da zum einen die Zustimmung des EP nur in einzelnen, sehr unterschiedlichen Fällen vorgesehen sei und zum anderen die Möglichkeit wechselnder Mehrheiten zu vermehrten Chancen für die Mehrheitsfindung führe.³⁸ Letztlich sei »die unionale Gesetzgebung nach dem Primärrecht so konzipiert, dass sie nicht von bestimmten Mehrheitsverhältnissen im Europäischen Parlament« abhängе, wodurch »ein zentraler Grund für die Rechtfertigung der Fünf-Prozent-Sperrklausel« entfalle.³⁹ Drittens führe der Wegfall der Sperrklausel bzw. der Einzug weiterer (Klein-)Parteien nicht zur Behinderung der politischen Informations- und Kontrollrechte des EP. So seien weder die parlamentarischen Fragerechte noch die bestehenden Auskunfts- und Berichtspflichten weiterer EU-Organе von einer bestimmten Mehrheit im EP abhängig. Bestehende Quoren für die Nutzung einzelner Kontrollrechte (vgl. Art. 226 Abs. 1 AEUV, Art. 319 AEUV, Art. 234 Abs. 2 Satz 1 AEUV) seien vorrangig für »die Austarierung des institutionellen Gleichgewichts zwischen den Organen der Europäischen Union« geschaffen worden.⁴⁰ Folglich sei es nicht das Ziel, »dem Europäischen Parlament den Einsatz dieser Instrumente über entsprechende Rahmenbedingungen möglichst zu erleichtern«⁴¹.

3.2 Einordnung und Bewertung

Die Entscheidung des BVerfG vom 9. November 2011 war durchaus überraschend. Schließlich hat das BVerfG in seinem Beschluss vom 22. Mai 1979 – einstimmig – ent-

32 Ebd., Rn. 118.

33 Vgl. ebd.

34 Vgl. ebd., Rn. 119.

35 Ebd., Rn. 118.

36 Ebd., Rn. 120.

37 Vgl. ebd., Rn. 122f.

38 Ebd., Rn. 124.

39 Ebd., Rn. 122.

40 BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Rn. 125.

41 Ebd.

schieden, dass die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Europawahl »mit dem Grundgesetz vereinbar« sei, da »sie an dem durch besondere, zwingende Gründe gerechtfertigten Ziel, einer übermäßigen Parteienzersplitterung im Europäischen Parlament entgegenzuwirken, orientiert« sei und nicht »das Maß des zur Erreichung dieses Ziels Erforderlichen« überschreite.⁴² Auch wenn Rechtsprechungsänderungen des BVerfG, gerade im Bereich des Wahlrechts, mittlerweile weniger die Ausnahme, sondern vielmehr die Regel darstellen⁴³, überrascht diese Kehrtwende in besonderer Weise⁴⁴. Zweifelsohne haben sich – wie das BVerfG in seinem Urteil vom 9. November 2011 feststellte – die Rahmenbedingungen seit 1979 deutlich geändert⁴⁵; allerdings in einer Weise, dass sie nicht weniger, sondern mehr für die Notwendigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel sprechen. Schließlich wurden die Zuständigkeiten der EU ausgedehnt, die Mitgliedstaaten der EU erweitert und die Kompetenzen des EP gestärkt. Sowohl die Bereiche, in denen das EP beteiligt ist, als auch die Möglichkeiten des EP, politisch Einfluss zu nehmen, sind im Laufe der Zeit deutlich ausgedehnt worden, wenngleich sie immer noch relativ stark beschränkt sind.⁴⁶ Während das EP nach seiner ersten Direktwahl 1979 überwiegend ein Beratungs- und Kontrollorgan darstellte, avancierte es in den nachfolgenden Jahrzehnten – wie das BVerfG anerkannte – »in wesentlichen Bereichen zu einem mitentscheidenden Gesetzgebungsorgan«⁴⁷. Zudem ist die Gefahr einer starken Zersplitterung des deutschen Sitzkontingents im EP ohne Sperrklausel mittlerweile erheblich größer als 1979 – als durch den Wegfall der Sperrklausel nur eine weitere Partei in das EP eingezogen wäre⁴⁸. Damit sprechen die veränderten Rahmenbedingungen nicht gegen, sondern für die Notwendigkeit einer Sperrklausel. Das bedeutet paradoxerweise, dass das 1979er-Urteil besser zu den aktuellen Verhältnissen passt – und das 2011er-Urteil besser zu den Verhältnissen von 1979.⁴⁹ Darin mag der Grund liegen, warum sich das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil von 2011 nicht systematisch mit der BVerfG-Entscheidung von 1979 auseinandersetzt.⁵⁰ In jedem Falle steht fest, dass die BVerfG-Entscheidung 2011 im Vergleich zur BVerfG-Entscheidung 1979 nur durch eine Verschärfung der Prüfmaßstäbe erklärbar ist.⁵¹

Dass die Entscheidung des BVerfG vom 9. November 2011 überraschend war, heißt nicht, dass sie grundsätzlich nicht nachvollziehbar ist – was wiederum nicht bedeutet, dass sie kritiklos hingenommen werden muss. Zu kritisieren ist die Entscheidung u.a.

42 BVerfGE 51, 222 (233); vgl. später auch: BVerfG, 2 BvE 1/04 vom 8.6.2004.

43 Vgl. Gerd Strohmeier: »Kann man sich auf Karlsruhe verlassen?« in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 44, Nr. 3 (2013), S. 629–644.

44 Vgl. auch: Hans-Jürgen Papier in: A-Drs. 17(4)763 B, S. 3f.

45 Vgl. BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Rn. 5.

46 Vgl. Maurer, »Europäisches Parlament«, aaO. (FN 23), S. 205ff.

47 BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Rn. 5.

48 Vgl. ebd., Rn. 98.

49 Vgl. auch: Wernsmann, »Verfassungsfragen der Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht«, aaO. (FN 7), S. 25.

50 Vgl. Franz C. Mayer in: A-Drs. 17(4)763 D, S. 2.

51 Vgl. Wernsmann, »Verfassungsfragen der Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht«, aaO. (FN 7), S. 25.

deshalb, weil die hohe Kontrollintensität sowie die Grenzziehung mit Blick auf die Funktionsbeeinträchtigung des Parlaments nicht überzeugend gerechtfertigt werden kann.⁵² Nachvollziehbar ist die Entscheidung zum Teil deshalb, weil sie das BVerfG mit den strukturellen Spezifika des EP begründet hat, die sich im Vergleich zu nationalen Parlamenten, wie z.B. dem Deutschen Bundestag, zeigen – gewiss, nicht mehr so deutlich wie etwa 1979, aber immer noch sehr deutlich. Bei nüchterner Betrachtung sind die Unterschiede zwischen dem EP und dem Deutschen Bundestag nach wie vor gravierend – und für die Funktionsweise des EP entscheidend. Dabei sind zwei Dinge von besonderer Bedeutung: die Stellung und Funktion der Fraktionen im EP sowie die Stellung und Funktion des Parlaments als Ganzes.

3.2.1 Stellung und Funktion der Fraktionen

Sowohl im Deutschen Bundestag als auch im EP bilden die Fraktionen die »zentralen Arbeitseinheiten«. Während sich allerdings die Fraktionen im Deutschen Bundestag weitgehend (mit Ausnahme der langjährigen Fraktionsgemeinschaft aus CDU und CSU) mit den gewählten Parteien decken, bestehen die Fraktionen im EP aus einer Vielzahl nationaler Parteien. Zu Recht betonte das BVerfG, dass die Fraktionen im EP über »eine erhebliche Integrationskraft« verfügen (müssen)⁵³. So sind etwa bei der Europawahl 2009 über 160 nationale Parteien – mitunter diverse Klein-Parteien mit zum Teil nur einem Sitz oder zwei Sitzen – in das EP einzogen, aber mit Ausnahme von nur 27 Abgeordneten alle Abgeordneten nationaler Parteien unter dem Dach von sieben Fraktionen vereint worden.⁵⁴ Dass nur wenige Parteien im EP vertreten sind, ist aufgrund der Vielzahl der EU-Mitgliedstaaten sowie der unterschiedlichen Parteiensysteme nicht möglich, angesichts der Verpflichtung zur Verhältniswahl durch das Unionsrecht nicht beabsichtigt⁵⁵ und mit Blick auf die bisherige parlamentarische Praxis auch nicht erforderlich. Vor diesem Hintergrund kann man – wie das BVerfG – davon ausgehen, dass eine (maßgebliche) Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des EP durch ein Anwachsen der Zahl nationaler (Klein-)Parteien relativ unwahrscheinlich ist.

Zu diesem Ergebnis gelangt man allerdings nur, wenn man Deutschland isoliert von allen anderen EU-Staaten betrachtet und davon ausgeht, dass diese ihre Mindestschwellen beibehalten.⁵⁶ Dann aber könnte das deutsche Europawahlrecht nicht »zugleich Maxime für die Wahl des gesamten Europaparlaments sein«⁵⁷ und würde die verfassungsrechtliche Beurteilung der Mindestschwelle in Deutschland »vom Fortbestand solcher Regelungen in anderen europäischen Staaten abhängig gemacht, die nach den Maßstäben des Senats am deutschen Verfassungsrecht gemessen dem Verdikt der Verfassungswid-

52 Vgl. mit weiteren Nachweisen: Bernd Grzeszick in: A-Drs. 17(4)763 A, S. 3f.

53 BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Rn. 102.

54 Vgl. ebd., Rn. 38.

55 Vgl. ebd., Rn. 100.

56 Vgl. auch: Werner Heun in: A-Drs. 17(4)763 E, S. 6.

57 BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Abw. Meinung, Rn. 157.

rigkeit unterfielen«⁵⁸. So sicher wie der Wegfall der Sperrklausel in Deutschland die Funktionsfähigkeit des EP nicht maßgeblich beeinträchtigen kann, so sicher würde der Wegfall der Mindestschwellen in *allen* EU-Ländern die Arbeitsweise des EP erheblich erschweren. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass gut die Hälfte der EU-Länder (15) Sperrklauseln in ihren Europawahlssystemen vorsehen – häufig in der Höhe von fünf Prozent, zum Teil gepaart mit weiteren mehrheitsbildenden Elementen⁵⁹. In drei weiteren EU-Ländern ohne Sperrklausel existieren »natürliche« Mindestschwellen in Form von Wahlkreisen. In den meisten anderen EU-Ländern ohne Sperrklausel und Wahlkreise sind die Sitzkontingente relativ klein, so dass (insbesondere in Kombination mit dem Höchstzahlberechnungsverfahren d'Hondt, das große Parteien etwas begünstigt⁶⁰) ebenfalls gewisse Mindestschwellen existieren. In Spanien ist das Sitzkontingent mit 54 Sitzen verhältnismäßig groß und – ohne Sperrklausel bzw. Wahlkreise – die Hürde für den Einzug ins EP relativ klein. Während jedoch in Spanien »nur« 54 Sitze nach dem Höchstzahlberechnungsverfahren d'Hondt vergeben werden, werden in Deutschland 96 Sitze nach dem »proportionaleren« Divisorverfahren mit Standardrundung Sainte-Laguë/Schepers vergeben (Tabelle 2). Vor diesem Hintergrund wird letztlich deutlich, dass »Deutschland mit der Abschaffung der gesetzlichen Sperrklausel einen Sonderweg in Europa« geht⁶¹.

58 BVerfG, 2 BvE 2/13 vom 26.2.2014, Abw. Meinung, Rn. 13.

59 Vgl. dazu u.a.: Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 7. Auflage, Opladen 2014, S. 215ff.

60 Vgl. ebd., S. 131.

61 Dieter Nohlen, *Wie wählt Europa 2014?*, 12.3.2014, <http://www.bpb.de/politik/wahlen/europawahl/71360/wie-waehlt-europa-2014> (24.6.2014).

Tabelle 2: Europawahlsysteme 2014⁶²

| Land | Sitze | Wahlkreise | Verrechnungsverfahren | Sperrklausel |
|------------------------|-------|---------------------|----------------------------------|----------------------------|
| Belgien | 21 | 4 | d'Hondt | - |
| Bulgarien | 17 | Einzelwahlkreis | Hare/Niemeyer | Gültige Stimmen / Sitzzahl |
| Dänemark | 13 | Einzelwahlkreis | d'Hondt | - |
| Deutschland | 96 | Einzelwahlkreis | Sainte-Laguë/Schepers | - |
| Estland | 6 | Einzelwahlkreis | d'Hondt | - |
| Finnland | 13 | Einzelwahlkreis | d'Hondt | - |
| Frankreich | 74 | 8 | d'Hondt | 5 Prozent (im Wahlkreis) |
| Griechenland | 21 | Einzelwahlkreis | Droop/größter Überrest | 3 Prozent |
| Irland | 11 | 3 | STV/Droop | - |
| Italien | 73 | 5 | Hare/Niemeyer | 4 Prozent |
| Kroatien | 11 | Einzelwahlkreis | d'Hondt | 5 Prozent |
| Lettland | 8 | Einzelwahlkreis | Sainte-Laguë | 5 Prozent |
| Litauen | 11 | Einzelwahlkreis | Hare/Niemeyer | 5 Prozent |
| Luxemburg | 6 | Einzelwahlkreis | Hagenbach-Bischoff (~ d'Hondt) | - |
| Malta | 6 | Einzelwahlkreis | STV/Droop | - |
| Niederlande | 26 | Einzelwahlkreis | d'Hondt (Unterverteilung: Hare) | - |
| Österreich | 18 | Einzelwahlkreis | d'Hondt | 4 Prozent |
| Polen | 51 | Einzelwahlkreis | d'Hondt (Unterverteilung: Hare) | 5 Prozent |
| Portugal | 21 | Einzelwahlkreis | d'Hondt | - |
| Rumänien | 32 | Einzelwahlkreis | d'Hondt | 5 Prozent |
| Schweden | 20 | Einzelwahlkreis | mod. St.-Laguë | 4 Prozent |
| Slowakei | 13 | Einzelwahlkreis | Droop | 5 Prozent |
| Slowenien | 8 | Einzelwahlkreis | d'Hondt | - |
| Spanien | 54 | Einzelwahlkreis | d'Hondt | - |
| Tschechien | 21 | Einzelwahlkreis | d'Hondt | 5 Prozent |
| Ungarn | 21 | Einzelwahlkreis | d'Hondt | 5 Prozent |
| Vereinigtes Königreich | 73 | 11 + 1 (Nordirland) | d'Hondt + STV/Droop (Nordirland) | - |
| Zypern | 6 | Einzelwahlkreis | Droop/größter Überrest | 1,8 Prozent |

Der Wegfall der Mindestschwellen in allen (größeren) EU-Staaten würde zwangsläufig zu mehr Fraktionen, mehr Heterogenität in den Fraktionen und mehr fraktionslosen Abgeordneten im EP führen, zumal die Integrationsfähigkeit der Fraktionen Grenzen hat. Dabei ist zu bedenken, dass für die einzelnen Fraktionen letztlich dasselbe gilt wie für das Parlament als Ganzes: dass die Funktionsfähigkeit mit zunehmender Zahl der Arbeitseinheiten (im Parlament: der Fraktionen; in den Fraktionen: der nationalen Parteien) sinkt – und zugleich natürlich auch der Einfluss der einzelnen Arbeitseinheiten sinkt.⁶³ Nur weil die Fraktionen im EP sehr heterogen sind und eine Vielzahl nationaler Parteien integrieren, heißt dies nicht, dass sie – wie das BVerfG unterstellt – noch heterogener werden und noch mehr integrieren können.⁶⁴ Dass die parlamentarische Praxis im EP von einer Kooperation der beiden größten Fraktionen geprägt ist, zeigt, dass die bestehende Zersplitterung des EP sehr stark ist, da die Mehrheit der Mitglieder des EP offensichtlich »oft nur durch ein Zusammenwirken der beiden größten Fraktionen« er-

62 Vgl. Europäisches Parlament, *Die Europawahlen*, aaO (FN 5); ergänzt durch Nohlen, »Wahlrecht und Parteiensystem«, aaO (FN 59), S. 457 (korrigierte Version).

63 Vgl. auch: Bernd Grzeszick in: A-Drs. 17(4)763 A, S. 4; Franz C. Mayer in: A-Drs. 17(4)763 D, S. 4.

64 Vgl. auch: Franz C. Mayer in: A-Drs. 17(4)763 D, S. 3.

reicht werden kann⁶⁵. Diese Situation könnte forciert werden, wenn bei Europawahlen aufgrund fehlender Mindestschwellen eine Vielzahl zusätzlicher Parteien in das EP einzögen – vor allem solche, »die weder den Parteifamilien angehören, die sich im Europäischen Parlament zu Fraktionen zusammenfinden, noch von diesen integriert werden könnten«⁶⁶. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Hürden hinzuweisen, die für die Bildung von Fraktionen im EP bestehen. So legt Art. 30 Abs. 2 der Geschäftsordnung des EP (GOEP) fest, dass zur Bildung einer Fraktion mindestens 25 Mitglieder notwendig sind, »die in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten gewählt wurden«. Gewiss wäre das EP – wie das BVerfG anmerkte – in der Lage, die parlamentarischen Abläufe den veränderten Verhältnissen anzupassen.⁶⁷ Da es sich gemäß Art. 232 Abs. 1 AEUV seine Geschäftsordnung gibt, könnte es jederzeit die Hürden für die Fraktionsbildung senken. Fraglich ist allerdings, ob dies sinnvoll wäre bzw. nicht einen Rückschritt in der Arbeitsweise des EP bedeuten würde. Andererseits würde es mehr fraktionslose Abgeordnete – mit relativ geringen Einflussmöglichkeiten – geben und würde eine zunehmend große Zahl fraktionsloser Abgeordneter aus einem Land auch dessen Einflussmöglichkeiten im EP reduzieren.

3.2.2 Stellung und Funktion des Parlaments als Ganzes

Die Rolle des EP unterscheidet sich zum Teil erheblich von der des Deutschen Bundestages – wie insbesondere die Mechanismen zur Abberufung der Regierung und Rechtsetzung zeigen.

3.2.2.1 Abberufung der Regierung

Der Deutsche Bundestag kann die Bundesregierung abberufen, indem er mit der Mehrheit seiner Mitglieder dem Bundeskanzler das Misstrauen ausspricht und einen Nachfolger wählt (Art. 67 Abs. 1 Satz 1 GG). Damit kann er einen amtierenden Bundeskanzler nur durch die Wahl eines neuen Bundeskanzlers, also durch ein konstruktives Misstrauensvotum, abwählen.

Das EP verfügt hingegen über ein destruktives Misstrauensvotum (gegen die gesamte EU-Kommission), für dessen Annahme nicht nur die Mehrheit der Parlamentsmitglieder, sondern zudem eine Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen erforderlich ist (Art. 234 Abs. 2 Satz 1 AEUV).

Vor diesem Hintergrund kann man – wie das BVerfG – davon ausgehen, dass mit Blick auf die Abberufung der EU-Kommission keine ähnliche Interessenlage wie bei der Abberufung der Bundesregierung besteht. Entscheidend ist, dass das EP die Europäische Kommission nur mit qualifizierter Mehrheit und damit unter äußerst schwierigen Bedingungen abberufen kann.

65 Thomas Silberhorn, MdB in: PlenProt 17/246, S. 31436.

66 Reinhard Grindel, MdB in: PlenProt 17/246, S. 31432.

67 Vgl. BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Rn. 116.

Die unterschiedliche Interessenlage rechtfertigt allerdings keine Erschwerung der Mehrheitsbildung im EP, zumal die Hürde für das Misstrauensvotum im EP nicht kleiner, sondern größer ist als im Bundestag – es sei denn, es besteht ein ausschließliches Interesse an der Stabilität und Unabhängigkeit der EU-Kommission. Bei einer Betrachtung der faktischen Kontroll- und Abberufungsmöglichkeiten des EP gegenüber der Kommission, muss das Ergebnis zwangsläufig anders ausfallen.

3.2.2.2 Rechtsetzung

Im Gesetzgebungsverfahren der Bundesrepublik können Gesetzesvorlagen für Bundesgesetze von der Bundesregierung, dem Bundesrat sowie auch »aus der Mitte des Bundestages« eingebracht werden (Art. 76 Abs. 1 GG). Beschlossen werden Bundesgesetze vom Bundestag (Art. 77 Abs. 1 Satz 1 GG). Dazu ist bei einfachen Bundesgesetzen grundsätzlich die Mehrheit der abgegebenen Stimmen ausreichend (Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG). Eine breitere Mehrheit ist – abgesehen von verfassungsändernden Gesetzen (Art. 79 Abs. 1 Satz 2 GG) – nur erforderlich, um im Rahmen der Einspruchsgesetze (wozu auch das Haushaltsgesetz zählt) einen Einspruch des Bundesrates zurückzuweisen. Dies bedarf der Mehrheit der Bundestagsmitglieder, wenn »der Einspruch mit der Mehrheit der Stimmen des Bundesrates beschlossen« wurde (Art. 77 Abs. 4 Satz 1 GG), und »einer Mehrheit von zwei Dritteln, mindestens der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages«, wenn »der Bundesrat den Einspruch mit einer Mehrheit von mindestens zwei Dritteln seiner Stimmen beschlossen« hat (Art. 77 Abs. 4 Satz 2 GG). Ein vom Bundestag beschlossenes Gesetz kommt abschließend zustande, wenn der Bundesrat im Falle eines Zustimmungsgesetzes zustimmt und im Falle eines Einspruchsgesetzes keinen Einspruch einlegt oder dieser entsprechend überstimmt wird (Art. 78 GG).

Das EP ist hingegen nicht einmal im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren in der Lage, Gesetzesvorhaben einzubringen, wozu im Regelfall nur die Kommission (294 Abs. 2 AEUV; vgl. zu den Sonderfällen: Art. 294 Abs. 15 AEUV) berechtigt ist. Nach einer Gesetzesinitiative der Kommission kann das EP seinen Standpunkt festlegen und diesen dem Rat übermitteln (Art. 294 Abs. 3 AEUV). Dazu ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen ausreichend (Art. 231 Abs. 1 AEUV). Eine Mehrheit der Parlamentsmitglieder ist hingegen erforderlich, falls der Standpunkt des EP vom Rat nicht gebilligt wird und das EP den Standpunkt des Rates ablehnen (Art. 294 Abs. 7 Bst. b AEUV) oder Abänderungen dazu vorschlagen will (Art. 294 Abs. 7 Bst. c AEUV). Nach einem möglichen Vermittlungsverfahren und gemeinsamen Entwurf im Vermittlungsverfahren muss dieser, damit er als Rechtsakt erlassen wird, vom EP mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen und vom Rat (mit qualifizierter Mehrheit) angenommen werden (Art. 294 Abs. 13 AEUV) – was allerdings voraussetzt, dass das EP zuvor mit der Mehrheit seiner Mitglieder Abänderungen vorgeschlagen hat. Entscheidend ist, dass nur dann

eine Mehrheit der Parlamentsmitglieder erforderlich ist, wenn das EP verhindern will, dass der Standpunkt des Rates zum erlassenen Rechtsakt wird.⁶⁸

Ähnlich verhält es sich beim besonderen Gesetzgebungsverfahren zur Festlegung des Jahreshaushaltsplans der Union, in dem zunächst die Kommission (Art. 314 Abs. 2 Satz 1 AEUV) einen Entwurf des Haushaltsplans vorschlägt. Danach legt der Rat seinen Standpunkt fest und übermittelt diesen dem EP (Art. 314 Abs. 3 Satz 1 AEUV). Fasst das EP keinen Beschluss oder billigt es den Standpunkt des Rates, gilt der Haushaltsplan in der vom Rat beschlossenen Fassung als erlassen (Art. 314 Abs. 4 Bst. a und b AEUV). Dazu ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen ausreichend (Art. 231 Abs. 1 AEUV). Eine Mehrheit der Parlamentsmitglieder ist hingegen erforderlich, wenn das EP Abänderungen an der Fassung des Entwurfs des Rates vorschlagen will (Art. 314 Abs. 4 Bst. c Satz 1 AEUV). Nach einem möglichen Vermittlungsverfahren und gemeinsamen Entwurf im Vermittlungsverfahren kann dieser vom EP nur mit der Mehrheit der Parlamentsmitglieder abgelehnt (Art. 314 Abs. 7 Bst. b und c AEUV) oder mit drei Fünfteln der abgegebenen Stimmen und der Mehrheit der Parlamentsmitglieder gegen den Willen des Rates durchgesetzt werden (Art. 314 Abs. 7 Bst. d Satz 1 AEUV). Entscheidend ist, dass nur dann eine Mehrheit der Parlamentsmitglieder erforderlich ist, wenn das EP verhindern will, dass der Haushaltsplan in der vom Rat beschlossenen Fassung oder der gemeinsame Entwurf erlassen wird, bzw. drei Fünftel der abgegebenen Stimmen und die Mehrheit der Parlamentsmitglieder notwendig sind, wenn das EP den gemeinsamen Entwurf gegen den Willen des Rates durchsetzen will.

Vor diesem Hintergrund kann man – wie das BVerfG – davon ausgehen, dass mit Blick auf die EU-Rechtssetzung im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens und die Festlegung des Jahreshaushaltsplans der Union keine ähnliche Interessenlage wie bei der Bundesgesetzgebung besteht. Entscheidend ist, dass, wenn im EP keine Mehrheit der Parlamentsmitglieder zustande kommt, keine politische Blockade entsteht, sondern sich der Rat durchsetzt⁶⁹; die EU-Rechtssetzung also – wie das BVerfG deutlich machte – »nach dem Primärrecht so konzipiert [ist], dass sie nicht von bestimmten Mehrheitsverhältnissen im Europäischen Parlament« abhängt⁷⁰.

Zu diesem Ergebnis kommt man allerdings nur, wenn man ausschließlich die beiden oben aufgeführten (zweifelsohne bedeutendsten) Verfahren betrachtet (und nicht etwa Zustimmungsverfahren, bei denen eine Zustimmung des EP mit der Mehrheit seiner Mitglieder erforderlich ist; vgl. z.B. Art. 49 Abs. 1 Satz 3 EUV) und diese beiden Verfahren als Ganzes bzw. aus der Perspektive des Rates in den Blick nimmt und hinsichtlich bestehender Entscheidungsblokkaden (durch das EP) prüft. Bei einer Betrachtung der faktischen Einfluss- und Durchsetzungsmöglichkeiten des EP gegenüber dem Rat, muss das Ergebnis zwangsläufig anders ausfallen. Vor diesem Hintergrund weisen Befürworter einer Mindestschwelle bei Europawahlen darauf hin, dass »es für die Frage der Be-

68 Vgl. Pehle / Sturm, »Die europäische Integration – ein relevanter Bezugsrahmen des nationalen Parteienwettbewerbs?«, aaO (FN 3), S. 302f.

69 Vgl. u.a. auch: BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Abw. Meinung, Rn. 158; Hans-Jürgen Papier in: A-Drs. 17(4)763 B, S. 11; Werner Heun in: A-Drs. 17(4)763 E, S. 5.

70 BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Rn. 122.

einträchtigung der Funktionsfähigkeit vor allem auf das Europäische Parlament selbst und nicht auf die Europäische Union als Ganzes« ankomme⁷¹. So hat es wohl auch das BVerfG 1979 gesehen, das es in seiner damaligen Entscheidung für notwendig erachtete, »durch ein arbeitsfähiges Parlament ein Gegengewicht [zum Rat und zur Kommission] zu schaffen«⁷². Im Jahr 2011 war das BVerfG hingegen regelrecht bemüht, »die Rolle des Europäischen Parlaments abzuwerten«⁷³.

3.2.2.3 Einsetzung der Regierung

Der Deutsche Bundestag setzt die Bundesregierung ein, indem er – im Regelfall – mit der Mehrheit seiner Mitglieder den Bundeskanzler wählt (Art. 63 GG). Nur wenn im ersten Wahlgang und in den darauffolgenden 14 Tagen kein Kandidat mit der entsprechenden Mehrheit gewählt werden kann, ist in einem letzten Wahlgang auch die Wahl eines Kandidaten mit nur einfacher Mehrheit möglich, worauf der Bundespräsident diesen entweder ernennen oder den Bundestag auflösen kann (Art. 63 Abs. 3 und Abs. 4 GG). Wird allerdings ein Kandidat mit der Mehrheit der Bundestagsmitglieder gewählt, muss er vom Bundespräsidenten ernannt werden (Art. 63 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 4 Satz 2 GG). Vorgeschlagen wird der Kanzlerkandidat durch den Bundespräsidenten – allerdings nur im ersten Wahlgang (Art. 63 Abs. 1 GG). Scheitert der Kandidat des Bundespräsidenten, wechselt das Vorschlagsrecht auf den Bundestag (Art. 63 Abs. 3 und Abs. 4 GG), wobei ein Viertel der Bundestagsmitglieder bzw. eine Fraktion mit mindestens einem Viertel der Bundestagsmitglieder Wahlvorschläge einbringen kann (§ 4 Satz 2 GOBT). Die Ernennung der Bundesminister erfolgt gänzlich ohne Beteiligung des Bundestages – auf Vorschlag des Bundeskanzlers durch den Bundespräsidenten (Art. 64 Abs. 1 GG), dem hierbei kein politischer Ermessensspielraum zukommt⁷⁴.

Das EP setzt hingegen keine EU-Regierung ein, sondern ist bestenfalls an der Einsetzung eines Teils einer »Quasi-EU-Regierung« beteiligt, indem es den Kommissionspräsidenten wählt, wozu die Mehrheit der Parlamentsmitglieder erforderlich ist (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 2 EUV). Allerdings kann der Kandidat für dieses Amt nur vom Europäischen Rat (mit qualifizierter Mehrheit) vorgeschlagen werden (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 1 EUV). Scheitert der Kandidat des Europäischen Rates, wechselt das Vorschlagsrecht nicht auf das Parlament, sondern nominiert der Europäische Rat (mit qualifizierter Mehrheit) innerhalb eines Monats einen neuen Kandidaten (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 3 EUV). Folglich darf das Vorschlagsrecht des Europäischen Rates für das Amt des Kommissionspräsidenten nicht – wie etwa durch Axel Schäfer⁷⁵ – mit dem Vorschlagsrecht des Bundespräsidenten für das Amt des Bundeskanzlers gleichgesetzt werden. Die Ernennung des Kommissionspräsidenten sowie des Hohen Vertreters der Uni-

71 BVerfG, 2 BvE 2/13 vom 26.2.2014, Abw. Meinung, Rn. 26.

72 BVerfGE 51, 222 (247).

73 Werner Heun in: A-Drs. 17(4)763 E, S. 4.

74 Vgl. Gerd Strohmeier: »Der Bundespräsident: Was er kann, darf und muss bzw. könnte, dürfte und müsste« in: *Zeitschrift für Politik* 55, Nr. 2 (2008), S. 184.

75 Vgl. Axel Schäfer, MdB in: PlenProt 17/246, S. 31433.

on für Außen- und Sicherheitspolitik und der weiteren Kommissionsmitglieder erfolgt durch den Europäischen Rat (mit qualifizierter Mehrheit), nachdem das EP mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen der Kommission als Kollegium zugestimmt hat (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 3 EUV). Auch wenn das EP der gesamten EU-Kommission zustimmen muss, bedeutet dies nicht, dass es mehr Einfluss auf deren Einsetzung hätte als der Deutsche Bundestag auf die Einsetzung der Bundesregierung. Schließlich kann es nichts gegen den Willen des Europäischen Rates durchsetzen – nicht einmal einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten vorschlagen. Dass der Europäische Rat bei seinem Vorschlag für das Amt des Kommissionspräsidenten gemäß Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 1 EUV das Ergebnis der Europawahlen berücksichtigen soll, bedeutet keineswegs, dass er den Wunschkandidaten der Mehrheit im EP oder den Spitzenkandidaten der Mehrheitsfraktion im EP vorschlagen muss. So hätte der Europäische Rat Jean-Claude Juncker nach den Europawahlen 2014 nicht als Kommissionspräsident vorschlagen müssen; dass er es dennoch – gegen den erbitterten Widerstand Großbritanniens (mit 26:2 Stimmen) – tat, belegt letztlich, dass die meisten Mitgliedstaaten Juncker tatsächlich favorisierten oder zumindest akzeptierten – und dies bei der Nominierung Junckers als Spitzenkandidat für die Europawahlen 2014 wohl auch antizipiert wurde. Da aber der Europäische Rat nicht den Kandidaten vorschlagen muss, den die Mehrheit der Mitglieder des EP wünscht, und die Mehrheit der Mitglieder des EP nicht den Kandidaten wählen muss, den der Europäische Rat vorschlägt, müssen sich der Europäische Rat und das EP, um sich nicht gegenseitig zu blockieren, grundsätzlich auf einen Kommissionspräsidenten einigen. Entscheidend ist, dass der Rat nichts gegen den Willen des EP durchsetzen kann, aber auch das EP nichts gegen den Willen des Rates – und die Wahl des Kommissionspräsidenten im EP ausschließlich mit der Mehrheit der Parlamentsmitglieder möglich ist.

Vor diesem Hintergrund kann man – wie das BVerfG – davon ausgehen, dass mit Blick auf die Einsetzung der EU-Kommission keine ähnliche Interessenlage wie hinsichtlich der Einsetzung der Bundesregierung besteht. Die unterschiedliche Interessenlage rechtfertigt allerdings keine Erschwerung der Mehrheitsbildung im EP, zumal die Hürde für die Einsetzung der EU-Kommission nicht kleiner, sondern größer ist als für die Einsetzung der Bundesregierung – und zu einer politischen Blockade führen kann. Schließlich kann, wenn im EP keine Mehrheit der Parlamentsmitglieder zustande kommt, keine EU-Kommission gebildet werden. Die Bildung einer Mehrheit der Mitglieder des EP ist also für die Einsetzung der EU-Kommission, anders als etwa für die EU-Rechtssetzung, unabdingbar – und damit in diesem Bereich ein wesentlicher Bestandteil der Interessenlage auf EU-Ebene.

4. Die Einführung der Drei-Prozent-Sperrklausel

Noch überraschender als die Entscheidung des BVerfG vom 9. November 2011 war die Entscheidung des Deutschen Bundestages, das Karlsruher Urteil nicht einfach so hinzunehmen, sondern auf die Nichtigerklärung der Fünf-Prozent-Sperrklausel – ohne auch

nur zwei volle Jahre verstreichen zu lassen – mit der Einführung einer Drei-Prozent-Sperrklausel zu reagieren⁷⁶. Dabei trat der Bundestag beinahe geschlossen auf – und in gewisser Weise dem BVerfG entgegen. In dem – von der CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen eingebrachten – Gesetzentwurf wurde die Einführung einer Drei-Prozent-Sperrklausel damit begründet, dass sich die Verhältnisse seit der Europawahl 2009 bzw. der BVerfG-Entscheidung vom 9. November 2011 geändert hätten.⁷⁷ Dabei wurde im Wesentlichen auf eine Entschließung des EP vom 22. November 2012 verwiesen. Darin forderte das EP »die europäischen politischen Parteien nachdrücklich auf, Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission zu nominieren«⁷⁸. Zugleich forderte es, »dass möglichst viele Mitglieder der nächsten Kommission aus den Reihen des Europäischen Parlaments gestellt werden«⁷⁹. Überdies rief es die Mitgliedsstaaten auf, »in ihrem Wahlrecht [...] geeignete und angemessene Mindestschwellen für die Zuteilung der Sitze festzulegen«, um (»angesichts der durch den Vertrag von Lissabon eingeführten neuen Modalitäten für die Wahl der Europäischen Kommission und des sich demzufolge ändernden Verhältnisses zwischen Parlament und Kommission ab den Wahlen 2014«) »verlässliche Mehrheiten im Parlament für die Stabilität der Legislativverfahren der Union und das reibungslose Funktionieren ihrer Exekutive« zu garantieren⁸⁰ – ein Aufruf, der natürlich nicht trotz, sondern gerade wegen des BVerfG-Urteils vom 9. November 2011 erfolgte⁸¹. Jedenfalls wurde im Gesetzentwurf zur Einführung der Drei-Prozent-Sperrklausel der »Ball« aus dem EP dankbar »aufgefangen« und darauf verwiesen, dass das EP »nach eigener Einschätzung [...] geeignete und angemessene Mindestschwellen für die Zuteilung der Sitze in allen Mitgliedstaaten braucht«⁸². Der Versuch des Deutschen Bundestages, nach der Nichterklärung der Fünf-Prozent-Sperrklausel eine Drei-Prozent-Sperrklausel einzuführen, erweckt den Eindruck eines Kräftermessens zwischen der ersten und der – sich zunehmend in ihre Belange einmischenden – dritten Gewalt. Schließlich war im Bundestag im Rahmen der zweiten und dritten Beratung des entsprechenden Gesetzentwurfs auch die Rede davon, dass man als »erste Gewalt [...] mit der dritten Gewalt diskutieren« müsse⁸³. Dass die Chancen des Deutschen Bundestages, sich mit der Drei-Prozent-Sperrklausel »durchzusetzen«, relativ gering waren, war den einbringenden Fraktionen durchaus bewusst: »Das ist so etwas wie ein Ritt über den Bodensee, und die vier Fraktionen, die diesen Gesetzentwurf eingebracht haben, können nur hoffen, dass wir am Ende nicht tot wie dieser Reiter sind, der über den Bodensee geritten ist.«⁸⁴ Die Hoffnungen, mit der Drei-Prozent-Sperr-

76 Vgl. Fünftes Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes vom 7. Oktober 2013; BGBl I, S. 3749.

77 Vgl. BT-Drs. 17/13705, S. 6.

78 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. November 2012 zu den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2014 (2012/2829 (RSP)).

79 Ebd.

80 Ebd.

81 Vgl. Axel Schäfer, MdB in: PlenProt 17/246, S. 31433.

82 BT-Drs. 17/13705, S. 6.

83 Axel Schäfer, MdB in: PlenProt 17/246, S. 31432.

84 Wolfgang Wieland, MdB in: PlenProt 17/246, S. 31435.

klausel in Karlsruhe zu bestehen, mögen sich zum Teil darauf gegründet haben, dass die BVerfG-Entscheidung zur Fünf-Prozent-Sperrklausel »höchst umstritten« war und nur von fünf Richtern getragen wurde.⁸⁵ Andererseits gehörten ausgerechnet die Richter Di Fabio und Mellinghoff, die eine abweichende Meinung zum Urteil vom 9. November 2011 formuliert hatten, dem Zweiten Senat nicht mehr an. Außerdem ließen die kurze Zeit nach dem Urteil vom 9. November 2011, in der sich die rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse nicht bzw. kaum geändert haben (konnten), sowie die Urteilsbegründung, die letztlich keinen Spielraum für eine Drei-Prozent-Sperrklausel ließ⁸⁶ (in der sogar *expressis verbis* ausgeführt wurde, dass »es an zwingenden Gründen« fehle, »in die Wahl- und Chancengleichheit durch Sperrklauseln [sic] einzugreifen«⁸⁷), nur wenig begründete Hoffnungen zu, dass die Drei-Prozent-Sperrklausel in Karlsruhe Bestand haben könnte.

5. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Februar 2014

In seinem Urteil vom 26. Februar 2014 erklärte das BVerfG – wie zu erwarten – auch die Neuregelung des § 2 Abs. 7 EuWG für verfassungswidrig und nichtig. Dabei machte es deutlich, dass auch »[d]er 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« sei⁸⁸. Zwar könne der Gesetzgeber »konkret absehbare künftige Entwicklungen bereits im Rahmen der ihm aufgegebenen Beobachtung und Bewertung der aktuellen Verhältnisse [...] berücksichtigen«,⁸⁹ Diesen könne aber nur dann ein maßgebliches Gewicht zugebilligt werden, »wenn die weitere Entwicklung aufgrund hinreichend belastbarer tatsächlicher Anhaltspunkte schon gegenwärtig verlässlich zu prognostizieren« sei.⁹⁰ Die Entscheidung erging erneut mit nur 5:3 Stimmen – obwohl die Richter Di Fabio und Mellinghoff dem Zweiten Senat nicht mehr angehörten.

So sehr das Urteil des BVerfG vom 9. November 2011 überraschen mochte, so wenig durfte sein Urteil vom 26. Februar 2014 überraschen. Letztlich ist der Gesetzgeber – zugespitzt formuliert – »nicht unvorbereitet in die Niederlage gelaufen«⁹¹; allerdings nicht – wie das BVerfG ausführte – »bereits wegen eines Verstoßes gegen das Verbot der Normwiederholung⁹² oder das Gebot der Organtreue«⁹³, da sich die Drei-Prozent-Sperrklausel anders als die Fünf-Prozent-Sperrklausel auswirken könne und deshalb

⁸⁵ Vgl. ebd.

⁸⁶ Vgl. auch: Wernsmann, »Verfassungsfragen der Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht«, aaO. (FN 7), S. 26; Werner Heun in: A-Drs. 17(4)763 E, S. 1.

⁸⁷ BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Rn. 96.

⁸⁸ BVerfG, 2 BvE 2/13 vom 26.2.2014, LS 1.

⁸⁹ Ebd., LS 2.

⁹⁰ Ebd.

⁹¹ Wolfgang Janisch, »Karlsruher Prügelknaben« in: *Süddeutsche Zeitung* vom 18.3.2014, S. 5.

⁹² Vgl. hierzu ausführlich: Wernsmann, »Verfassungsfragen der Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht«, aaO. (FN 7), S. 27.

⁹³ BVerfG, 2 BvE 2/13 vom 26.2.2014, Rn. 37.

»gesonderter sachlicher Würdigung« bedürfe⁹⁴. Im Rahmen dieser Würdigung konnte das BVerfG jedoch nicht zu einem anderen Ergebnis kommen als in seinem Urteil vom 9. November 2011. Zur Begründung verwies das Gericht im Wesentlichen auf zwei Punkte:

Zum einen werde »[d]er verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab [...] entgegen dem Vortrag des Deutschen Bundestages nicht durch verbindliche Vorgaben des Unionsrechts eingeschränkt«.⁹⁵ Schließlich gebe »der Direktwahlakt nur einen Gestaltungsrahmen für den Erlass nationaler Wahlrechtsvorschriften vor, die selbst aber den verfassungsrechtlichen Bindungen des jeweiligen Mitgliedstaates unterliegen«.⁹⁶ Jedenfalls lasse sich dem Direktwahlakt nicht entnehmen, dass »die [...] Möglichkeit, eine Sperrklausel von bis zu 5 % der abgegebenen Stimmen festzulegen, zugleich deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit nach dem jeweiligen mitgliedstaatlichen Recht« impliziere.⁹⁷

Zum anderen seien die Maßstäbe zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel auch zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Drei-Prozent-Sperrklausel anzuwenden.⁹⁸ Dabei wies das BVerfG darauf hin, dass sich »[d]ie für die Beurteilung maßgeblichen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse [...] seit dem Urteil vom 9. November 2011 nicht entscheidend geändert« hätten und »[d]ie zur Rechtfertigung der Sperrklausel herangezogenen Entwicklungen [...] am Anfang« stünden bzw. »in ihren Auswirkungen nicht abschätzbar« seien⁹⁹. Vor diesem Hintergrund genüge »[d]er Umstand, dass die Drei-Prozent-Sperrklausel in die Wahlrechtsgleichheit und in die Chancengleichheit der Parteien weniger intensiv als vormals die Fünf-Prozent-Sperrklausel« eingreife, »nicht zur Rechtfertigung der angegriffenen Regelung«.¹⁰⁰ Dies ist mit Blick auf die (fehlende) Entwicklung der rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse zweifelsohne nachvollziehbar. Schließlich hat sich das Unionsrecht seit dem Urteil vom 9. November 2011 nicht verändert und das BVerfG damals im vollen Bewusstsein sowie unter Würdigung (der Wirkung) des Vertrags von Lissabon entschieden. Eine neuere Entwicklung stellte seither allenfalls die Entschließung des EP vom 22. November 2012 dar, die allerdings nichts anderes als ein rechtlich unverbindlicher politischer Appel ist. Nur weil das EP – wie auch zuvor der Präsident der Europäischen Kommission José Manuel Barroso¹⁰¹ – die Nominierung von Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten durch die europäischen Partei(famili)en fordert, heißt dies noch lange nicht, dass einer dieser Kandidaten automatisch vom Europäischen Rat vorgeschlagen wird; nur weil es wünscht, dass möglichst viele Kommissionsmitglieder aus dem EP stammen, bedeutet dies keineswegs zwangsläufig, dass sich die Kommission entsprechend zusammensetzen wird; und nur weil es Mindestschwellen für die Sitzzuteilung fordert, heißt

94 Ebd., Rn. 38.

95 Ebd., Rn. 37.

96 Ebd., Rn. 41.

97 Ebd.

98 Vgl. ebd., Rn. 37.

99 Ebd., Rn. 65.

100 Ebd.

101 Vgl. José Manuel Barroso: *Rede zur Lage der Union* am 12. September 2012.

dies nicht, dass diese in jedem EU-Land eingefügt werden (müssen). Ob in Zukunft tatsächlich – wie im Gesetzentwurf zur Einführung der Drei-Prozent-Sperrklausel ausgeführt – »ein wesentlicher Schritt in Richtung auf die Etablierung eines Antagonismus zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktion innerhalb des EP getan« werde bzw. die Wahl des Kommissionspräsidenten »stärker zu einer politischen Richtungsentscheidung« werde, »bei der die beiden großen Fraktionen jeweils nach einer Mehrheit für ihre Kandidatin oder ihren Kandidaten unabhängig von der jeweiligen anderen großen Fraktion suchen werden«¹⁰², ist letztlich ungewiss¹⁰³. Die Wahl von Jean-Claude Juncker zum Kommissionspräsidenten, deutet jedenfalls nicht in diese Richtung.

6. Auswirkungen der Europawahl 2014 ohne Sperrklausel

Die Frage, ob bei der Europawahl in Deutschland eine Sperrklausel zur Anwendung kommt oder nicht, hat zwar eine relativ geringe Auswirkung auf das Gesamtergebnis der Europawahlen in der EU (wie auch auf die Funktionsfähigkeit des EP), aber durchaus eine große Auswirkung auf das Ergebnis der Europawahl in Deutschland (wie auch die Einflussmöglichkeit einzelner deutscher Abgeordneter im EP; Tabelle 3).

Tabelle 3: Ergebnisse der Europawahl 2014 in Deutschland mit und ohne Sperrklausel¹⁰⁴

| Partei | Stimmen | | Sitze ohne Sperrklausel | | Sitze mit Drei-Prozent-Sperrklausel | | Sitze mit Fünf-Prozent-Sperrklausel | |
|------------------|-----------|---------|-------------------------|---------|-------------------------------------|---------|-------------------------------------|---------|
| | absolut | Prozent | absolut | Prozent | absolut | Prozent | absolut | Prozent |
| CDU | 8.812.653 | 30,0 | 29 | 30,2 | 31 | 32,3 | 32 | 33,3 |
| SPD | 8.003.628 | 27,3 | 27 | 28,1 | 29 | 30,2 | 30 | 31,3 |
| B'90/Grüne | 3.139.274 | 10,7 | 11 | 11,5 | 11 | 11,5 | 12 | 12,5 |
| Die Linke | 2.168.455 | 7,4 | 7 | 7,3 | 8 | 8,3 | 8 | 8,3 |
| AfD | 2.070.014 | 7,1 | 7 | 7,3 | 7 | 7,3 | 8 | 8,3 |
| CSU | 1.567.448 | 5,3 | 5 | 5,2 | 6 | 6,3 | 6 | 6,3 |
| FDP | 986.841 | 3,4 | 3 | 3,1 | 4 | 4,2 | - | - |
| Freie Wähler | 428.800 | 1,5 | 1 | 1,0 | - | - | - | - |
| Piraten | 425.044 | 1,4 | 1 | 1,0 | - | - | - | - |
| Tierschutzpartei | 366.598 | 1,2 | 1 | 1,0 | - | - | - | - |
| NPD | 301.139 | 1,0 | 1 | 1,0 | - | - | - | - |
| Familie | 202.803 | 0,7 | 1 | 1,0 | - | - | - | - |
| ÖDP | 185.244 | 0,6 | 1 | 1,0 | - | - | - | - |
| Die Partei | 184.709 | 0,6 | 1 | 1,0 | - | - | - | - |
| Lsg | | | 1,08 | | 2,89 | | 4,09 | |

Ohne Sperrklausel zogen insgesamt 14 Parteien aus Deutschland in das EP ein, mit einer Fünf-Prozent-Sperrklausel wären es sechs, mit einer Drei-Prozent-Sperrklausel sieben gewesen. Somit ist die Anzahl der im EP vertretenen Parteien aus Deutschland durch den Wegfall der Fünf-Prozent-Sperrklausel mehr als doppelt so groß als unter Anwendung der Fünf-Prozent-Sperrklausel. Dazu beigetragen haben neben dem Fehlen der Fünf-

102 BT-Drs. 17/13705, S. 6.

103 Vgl. BVerfG, 2 BvE 2/13 vom 26.2.2014, Rn. 70ff.; Werner Heun in: A-Drs. 17(4)763 E, S. 3.

104 Vgl. zur Datengrundlage: Bundeswahlleiter, *Bundesergebnis, Endgültiges Ergebnis der Europawahl 2014*, http://www.bundeswahlleiter.de/de/europawahlen/EU_BUND_14/ergebnisse/bundesergebnisse/ (1.6.2014); Berechnung: Thomas Meißner und Erik Vollmann.

Prozent-Sperrklausel (wobei sich der »psychologische Effekt« der Sperrklausel offensichtlich kaum ausgewirkt hat), die Volatilität der Wählerschaft im Allgemeinen, die größere »Experimentierfreudigkeit« der Wähler bei Europawahlen im Speziellen, die Nutzung der Europawahlen als »Ventilfunktion« sowie die geringe Bedeutung der Europawahlen in der Wahrnehmung der Wähler (als »Fourth-Order-Elections«).¹⁰⁵ Interessant ist, dass sich eine Drei-Prozent-Sperrklausel im Vergleich zu einer Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht gravierend ausgewirkt hätte, zumal nur eine Partei – die FDP mit 3,4 Prozent der Stimmen – mehr als drei und weniger als fünf Prozent der Stimmen erreicht hat. Im Vergleich zur Wahl ohne Sperrklausel hätte sich die Wahl mit einer Drei-Prozent-Sperrklausel allerdings sehr deutlich ausgewirkt. Schließlich hätte eine Drei-Prozent-Sperrklausel verhindert, dass sieben Parteien, also genau die Hälfte der ohne Sperrklausel erfolgreichen Parteien, in das EP eingezogen wären – allesamt Parteien, die nur ein Mandat erhielten, obwohl sie zum Teil sehr unterschiedliche Stimmenergebnisse erzielten. Während »Die Partei« mit 184.525 Stimmen bzw. 0,6 Prozent der Stimmen ein Mandat erhielt, erlangten die Freien Wähler mit 428.524 Stimmen bzw. 1,5 Prozent der Stimmen – also mehr als doppelt so vielen Stimmen – ebenfalls nur ein Mandat, was natürlich dem verhältnismäßig kleinen deutschen Sitzkontingent geschuldet ist.

Unabhängig davon zeigt sich, dass weniger als ein Prozent der Stimmen – und nicht, wie das BVerfG meinte, etwa ein Prozent der Stimmen¹⁰⁶ – ausreichte, um ein Mandat im EP zu erhalten. Schließlich konnten »Die Partei« sowie die ÖDP mit 0,6 und die Familien-Partei mit 0,7 Prozent der Stimmen ein Mandat gewinnen. Folglich hätte sogar eine Ein-Prozent-Sperrklausel einen nicht unerheblichen Unterschied zur Wahl ohne Sperrklausel gemacht.

Damit wird deutlich, dass das deutsche Europawahlssystem mittlerweile ein reines Verhältniswahlssystem ist und kaum Disproportionalität zwischen Wählerstimmen und Parlamentsmandaten erzeugt. Dies zeigt auch die Berechnung des »least squares index« von Michael Gallagher¹⁰⁷ (bei der – wie bei Arend Lijphart¹⁰⁸ – nur Parlamentsparteien berücksichtigt, aber – im Gegensatz zu Lijphart¹⁰⁹ – CDU und CSU als unterschiedliche Parteien betrachtet werden): Ohne Sperrklausel lag der »least squares index« bei 1,08, während er mit einer Drei-Prozent-Sperrklausel bei 2,89 und mit einer Fünf-Prozent-Sperrklausel bei 4,09 gelegen wäre.

Obwohl 14 deutsche Parteien, darunter sieben »Ein-Abgeordnete-Parteien«, bei der Europawahl 2014 in das EP eingezogen sind, konnten sich zwölf davon einer Fraktion im EP anschließen und sind nur zwei von insgesamt 96 deutschen Abgeordneten des EP fraktionslos geblieben (Tabelle 4). Fraglich ist allerdings, wie groß der Einfluss ist, den ein einzelner Abgeordneter, etwa der Freien Wähler, in einer Fraktion, in dem Falle der

105 Vgl. Viola Neu, *Europawahl in Deutschland am 25. Mai 2014, Wahlanalyse*, http://www.kas.de/wf/doc/kas_37885-544-1-30.pdf?140528172856 (1.7.2014), S. 2ff.

106 Vgl. BVerfG, 2 BvE 2/13 vom 26.2.2014, Rn. 83.

107 Vgl. Michael Gallagher, »Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems« in: *Electoral Studies* 10, Nr. 1 (1991), S. 33–51.

108 Vgl. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy*, 2. Auflage, New Haven 2012, S. 72.

109 Vgl. ebd., S. 70.

Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa, ausüben kann. Natürlich konnten sich einige der deutschen »Ein-Abgeordnete-Parteien« nur deshalb einer Fraktion anschließen, da diese bereit waren, mehrere (konkurrierende) Parteien aus einem Land aufzunehmen – was ein Beleg für die große Heterogenität der Fraktionen im EP ist. So nahmen drei Fraktionen (fasst man CDU und CSU nicht – wie in diesem Falle angeraten – als analytische Einheit auf, wären es sogar vier Fraktionen) zwei deutsche Parteien auf: die Fraktion »Vereinte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke« Die Linke und die Tierschutzpartei, die Fraktion »Europäische Konservative und Reformisten« die AfD und die Familien-Partei sowie die »Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa« die FDP und die Freien Wähler. Die Fraktion »Die Grünen/Freie Europäische Allianz« nahm sogar drei deutsche Parteien auf: neben Bündnis 90/Die Grünen auch die Piraten-Partei und die ÖDP.

Tabelle 4: Fraktionszugehörigkeit deutscher Parteien im EP nach den Europawahlen 2014¹¹⁰

| Partei | Sitze | EVP | S&D | EKR | ALDE | GUE/NGL | Grünen/EFA | EFDD | NI |
|------------------|-----------|-----------|-----------|----------|----------|----------|------------|----------|----------|
| CDU | 29 | 29 | | | | | | | |
| SPD | 27 | | 27 | | | | | | |
| B'90/Grüne | 11 | | | | | | 11 | | |
| Die Linke | 7 | | | | | 7 | | | |
| AfD | 7 | | | 7 | | | | | |
| CSU | 5 | 5 | | | | | | | |
| FDP | 3 | | | | 3 | | | | |
| Freie Wähler | 1 | | | | 1 | | | | |
| Piraten | 1 | | | | | | 1 | | |
| Tierschutzpartei | 1 | | | | | 1 | | | |
| NPD | 1 | | | | | | | | 1 |
| Familie | 1 | | | 1 | | | | | |
| ÖDP | 1 | | | | | | 1 | | |
| Die Partei | 1 | | | | | | | | 1 |
| Gesamt | 96 | 34 | 27 | 8 | 4 | 8 | 13 | 0 | 2 |

Abkürzungen: EVP: Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten); S&D: Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten; EKR: Europäische Konservative und Reformisten; ALDE: Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa; GUE/NGL: Vereinte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke; Grünen/EFA: Die Grünen/Freie Europäische Allianz; EFDD: Europe of freedom and direct democracy; NI: Fraktionslos – Mitglieder, die keiner Fraktion angehören.

7. Fazit

Die Entscheidung des BVerfG vom 9. November 2011 war durchaus überraschend, auch wenn es gewisse Argumente gibt, die gegen eine Sperrklausel bei der Europawahl in Deutschland sprechen. Diese lassen sich zu dem Hauptargument zusammenfassen, dass das EP als Parlament so unterentwickelt ist wie die EU als politischer Raum¹¹¹. Dennoch wird deutlich, dass ein Europawahlssystem ohne jedwede Mindestschwelle in vielerlei Hinsicht problematisch ist. Dass das BVerfG, nachdem es die Fünf-Prozent-Sperrklausel beanstandet hat, auch eine Drei-Prozent-Sperrklausel beanstanden würde, war dennoch

110 Vgl. Europäisches Parlament: *Europäisches Parlament / Ergebnisse der Europawahl 2014, Ergebnisse nach Land*, 2014, <http://www.ergebnisse-wahlen2014.eu/de/country-results-de-2014.html> (1.7.2014).

111 Vgl. Pehle / Sturm, Die europäische Integration – ein relevanter Bezugsrahmen des nationalen Parteienwettbewerbs?, aaO (FN 3), S. 299.

absehbar. Deshalb wäre der Gesetzgeber gut beraten gewesen, einen anderen Weg einzuschlagen. Damit ist allerdings nicht die Verankerung der Sperrklausel im Grundgesetz¹¹² gemeint, die weder politisch angemessen noch verfassungsrechtlich unbedenklich gewesen wäre¹¹³. Stattdessen hätte man an zwei anderen Stellschrauben des Wahlsystems drehen können – mit einem (etwas) geringeren Effekt als mit der Einführung einer Drei-Prozent-Sperrklausel, aber möglicherweise einem größeren Erfolg in Karlsruhe. So hätte man anstelle des Sainte-Laguë/Schepers-Verfahrens das Höchstzahlberechnungsverfahren d'Hondt einführen können oder anstelle der Wahl in einem Einzelwahlkreis Mehrpersonenwahlkreise ziehen können, indem man z.B. den Bundesländern – auf der Grundlage der Bevölkerungszahl gebildete – feste Sitzkontingente zugewiesen hätte, also für jedes Bundesland einen Wahlkreis (BL-Wahlkreis) gebildet hätte. Dabei handelt es sich um Maßnahmen, die zu (maßvollen) »natürlichen« Mindestschwellen geführt hätten und von den Karlsruher Richtern vermutlich nicht beanstandet worden wären. Bei der Sitzverteilung nach d'Hondt hätten alle bei der Europawahl 2014 erfolgreichen »Ein-Abgeordnete-Parteien«, die weniger als ein Prozent der Stimmen erreicht haben, den Einzug in das EP nicht geschafft; im Falle der Wahl in BL-Wahlkreisen wären von den bei der Europawahl 2014 erfolgreichen »Ein-Abgeordnete-Parteien« nur die Freien Wähler in das EP eingezogen (Tabelle 5). Die Wahl in Mehrpersonenwahlkreisen könnte zudem zu einer Verbesserung der Repräsentation, Kommunikation und Identifikation beitragen, was gerade mit Blick auf die EU vorteilhaft wäre, welche häufig als »zu entfernt« und – wie die Wahlbeteiligung bei Europawahlen zeigt – als »zu unbedeutend« wahrgenommen wird.

Tabelle 5: Ergebnisse der Europawahl 2014 unter alternativen Ausgestaltungen des Wahlsystems¹¹⁴

| Partei | Stimmen | | Sitze ohne Sperrklausel | | Sitze mit Verfahren nach d'Hondt | | Sitze mit BL-Wahlkreisen | |
|------------------|-----------|---------|-------------------------|---------|----------------------------------|---------|--------------------------|---------|
| | absolut | Prozent | absolut | Prozent | absolut | Prozent | absolut | Prozent |
| CDU | 8.812.653 | 30,0 | 29 | 30,2 | 31 | 32,29 | 32 | 33,3 |
| SPD | 8.003.628 | 27,3 | 27 | 28,1 | 28 | 29,17 | 30 | 31,3 |
| B'90/Grüne | 3.139.274 | 10,7 | 11 | 11,5 | 11 | 11,46 | 11 | 11,5 |
| Die Linke | 2.168.455 | 7,4 | 7 | 7,3 | 7 | 7,29 | 6 | 6,3 |
| AfD | 2.070.014 | 7,1 | 7 | 7,3 | 7 | 7,29 | 6 | 6,3 |
| CSU | 1.567.448 | 5,3 | 5 | 5,2 | 5 | 5,21 | 7 | 7,3 |
| FDP | 986.841 | 3,4 | 3 | 3,1 | 3 | 3,13 | 3 | 3,1 |
| Freie Wähler | 428.800 | 1,5 | 1 | 1,0 | 1 | 1,04 | 1 | 1,0 |
| Piraten | 425.044 | 1,4 | 1 | 1,0 | 1 | 1,04 | - | - |
| Tierschutzpartei | 366.598 | 1,2 | 1 | 1,0 | 1 | 1,04 | - | - |
| NPD | 301.139 | 1,0 | 1 | 1,0 | 1 | 1,04 | - | - |
| Familie | 202.803 | 0,7 | 1 | 1,0 | - | - | - | - |
| ÖDP | 185.244 | 0,6 | 1 | 1,0 | - | - | - | - |
| Die Partei | 184.709 | 0,6 | 1 | 1,0 | - | - | - | - |

112 Vgl. Franz C. Mayer in: A-Drs. 17(4)763 D, S. 5.

113 Vgl. Wernsmann, Verfassungsfragen der Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht, aaO. (FN 7), S. 28.

114 Vgl. zur Datengrundlage: Bundeswahlleiter, *Bundesergebnis, Endgültiges Ergebnis der Europawahl*, aaO. (FN 104); Berechnung: Thomas Meißner und Erik Vollmann.

Im Übrigen hat das BVerfG bislang weder das Höchstzahlberechnungsverfahren nach d'Hondt¹¹⁵ noch die Wahl in Mehrpersonenwahlkreisen bzw. BL-Wahlkreisen¹¹⁶ beanstandet, was deutlich macht, dass die Chancen für derartige Reformen in Karlsruhe relativ groß gewesen wären – und möglicherweise immer noch sind.

Zusammenfassung

Bei den Europawahlen 2014 sind 14 Parteien aus Deutschland in das Europäische Parlament eingezogen – mehr als bei jeder Europawahl zuvor. Verantwortlich dafür ist primär das Bundesverfassungsgericht, das zunächst die Fünf-Prozent-Sperrklausel und dann die Drei-Prozent-Sperrklausel aus dem Europawahlgesetz strich. Der vorliegende Beitrag diskutiert diese Bundesverfassungsgerichtsentscheidungen und die daraus resultierenden Folgen unter besonderer Berücksichtigung der politischen Architektur des Europäischen Parlaments. Dabei kommt er u.a. zu dem Ergebnis, dass, auch wenn es gewisse Argumente gibt, die gegen eine Sperrklausel bei der Europawahl in Deutschland sprechen, ein Europawahlssystem ohne jedwede Mindestschwelle in vielerlei Hinsicht problematisch ist. Abschließend werden Alternativen für die Ausgestaltung des deutschen Europawahlsystems vorgestellt.

Summary

At the 2014 European Elections 14 German parties entered the European Parliament – more than at any other European Election before. This is primarily because of the German constitutional court that ruled the electoral law unconstitutional due to its five-percent- and three-percent-threshold. The article discusses the ruling of the constitutional court and its consequences with regard to the specific political architecture of the European Parliament. It shows that there are major arguments against thresholds for European elections, but that a European electoral system without any threshold can be equally problematic. In conclusion, alternatives for electoral reform of the existing European electoral system are presented.

Gerd Strohmeier, Does Weimar work on the EU level? Reflections on the European Elections 2014 without Threshold

115 Vgl. BVerfG, 2 BvC 4/88, 24.11.1988.

116 Vgl. BVerfG, 2 BvF 3/11 vom 25.7.2012.