

Die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments

Aufsatz von Rechtsreferendar Florian Schulte

Gliederung:

1. Einleitung
2. Allgemeines zur Europawahl
3. Rechtsgrundlagen
 - a. Allgemein
 - b. Deutschland
4. Sperrklausel und die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
5. Folgen und Ausblick

1. Einleitung

Das Europäische Parlament (im Folgenden: **Europaparlament**) ist eines der beiden gesetzgebenden Organe der Europäischen Union¹ (Art. 14 Abs. 1 EU-Vertrag) und damit von besonderer Bedeutung. Die politische Willensbildung innerhalb des Europaparlaments erfolgt durch die Abgeordneten aus den Mitgliedstaaten der Union. Der nachfolgende Kurzbeitrag beleuchtet überblicksartig das Wahlverfahren dieser Abgeordneten zum Europaparlament. Der Fokus soll dabei auf die Rechtslage in Deutschland und insbesondere auf die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aus den Jahren 2011 und 2014 zur damaligen Sperrklausel gelegt werden.

2. Allgemeines zur Europawahl

Das Europaparlament wird gemäß Artikel 14 Abs. 3 EU-Vertrag (*EUV*) in allgemeinen, unmittelbaren, freien und geheimen Abstimmungen durch die wahlberechtigten Bürger der EU-Mitgliedstaaten gewählt. Damit ist das Europaparlament das einzige direkt gewählte Organ der Europäischen Union und zugleich die einzige direkt gewählte supranationale Institution auf der Welt.

Die Abgeordneten werden für jeden Mitgliedstaat getrennt gewählt. Wahlberechtigt sind dabei grundsätzlich alle Bürger des jeweiligen Mitgliedstaaten, wobei die Stimmabgabe entweder in dem Land ihres Wohnsitzes oder, falls davon abweichend, in ihrem Herkunftsland erfolgen kann². Das Alter für das aktive Wahlrecht liegt mit Ausnahme von Österreichs, wo

¹ Geteilt wird die Gesetzgebungsfunktion mit dem Rat der Europäischen Union.

² Allgemeine Grundlage dessen ist die Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 06.12.1993, die in die jeweiligen Wahlordnungen eingeflossen ist, vgl. § 6 Abs. 3 Europawahlgesetz.

bereits mit 16 Jahren gewählt werden darf, bei 18. Bezüglich des passiven Wahlrechts variiert die Spanne von 18 bis 25 Jahren³.

Seit 1979 wird das Europaparlament alle fünf Jahre gewählt. Die nächsten Wahlen werden voraussichtlich vom 23. bis 26. Mai 2019 stattfinden. Die Wahlbeteiligung ist historisch betrachtet insgesamt – von vereinzelt Ausnahmen in einigen Mitgliedstaaten abgesehen – stark rückläufig. So reduzierte sich die Beteiligung von 63 % im Jahr 1979 auf zuletzt noch 43,1 % bei der letzten Wahl im Jahr 2014.

3. Rechtsgrundlagen

a) Allgemein

Unionsweite Rechtsgrundlage der Wahlen ist neben dem allgemeinen Artikel 14 EUV der im Jahr 1976 in Kraft getretene Direktwahlakt⁴. Gemäß dessen Artikel 8 bestimmt sich das Wahlverfahren in jedem Mitgliedstaat grundsätzlich nach den innerstaatlichen Vorschriften. Der Direktwahlakt gibt demnach nur einen Gestaltungsrahmen für den Erlass nationaler Wahlrechtsvorschriften vor, die selbst aber den verfassungsrechtlichen Bindungen des jeweiligen Mitgliedstaates unterliegen (dazu für Deutschland unten noch ausführlicher). Zwingend in allen Mitgliedsstaaten vorgeschrieben ist nach Artikel 1 Abs. 1 des Direktwahlaktes allerdings das Prinzip der Verhältniswahl (also die Wahl nach Wahllisten der politischen Parteien), wenngleich dessen genaue Ausprägung je nach Land schwanken kann. Dies gilt auch dann, wenn einzelne Länder – so etwa Großbritannien und Frankreich – bei den nationalen Wahlen ausschließlich ein Mehrheitswahlrecht anwenden.

b) Deutschland

In Deutschland ist das Wahlverfahren zum Europaparlament im Wesentlichen durch das Europawahlgesetz (*EuWG*) und die Europawahlordnung (*EuWO*) geregelt. Das EuWG verweist zudem in Teilen auf die Vorschriften des Bundeswahlgesetzes.

Entsprechend den Vorgaben des Direktwahlaktes hat der deutsche Gesetzgeber in § 2 Abs. 1 Satz 1 EuWG die Verhältniswahl vorgeschrieben, wobei Listenwahlvorschläge für ein Bundesland oder als gemeinsame Liste für alle Länder aufgestellt werden können. Das passive Wahlrecht besteht ab 18 Jahren.

³ Siehe die Übersicht bei Wikipedia, online verfügbar unter: https://de.wikipedia.org/wiki/Europawahl#Das_Wahlssystem_in_den_Einzelstaaten (zuletzt abgerufen am 22.08.2018).

⁴ Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments vom 20. September 1976, online verfügbar unter: <https://www.bundeswahlleiter.de/dam/jcr/db945d8c-43b6-4fba-bb6e-f7d9dba5f66b/direktwahlakt.pdf> (zuletzt abgerufen am 20.08.2018).

4. Sperrklausel und die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

Eine Sperrklausel verhindert im Rahmen einer Wahl nach dem Verhältnisprinzip im Grundsatz eine Zersplitterung des Vertretungsorgans. Denn eine Partei, die zusammengerechnet weniger als das vorgeschriebene Mindestquorum erhält, zieht nicht in das zu wählende Parlament ein, sodass insbesondere kleinere Parteien ausgeschlossen werden. Spiegelbildlich entfallen damit zugleich alle auf eine solche Partei entfallenden Wählerstimmen ersatzlos. Der damit verbundene Eingriff in den Grundsatz, dass alle abgegebenen Stimmen gleich zählen (Gleichheit der Wahl), wird durch den Gedanken gerechtfertigt, dass das Parlament andernfalls durch zu viele Splitterparteien nicht funktionsfähig sein würde.

Für die Wahlen zum Europaparlament führte der deutsche Gesetzgeber erstmals im Jahr 1994 eine Sperrklausel ein⁵. Nach § 2 Abs. 7 EuWG in der damaligen Fassung wurden nur solche Wahlvorschläge berücksichtigt, die mindestens fünf Prozent der abgegebenen Stimmen erhielten. Diese Fünfprozenthürde galt bis einschließlich der Wahl im Jahr 2009. Im Jahr 2011 entschied das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) jedoch, dass diese Regelung verfassungswidrig und daher nichtig sei, weil sie gegen die Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der politischen Parteien verstoße⁶.

Im Hinblick auf die Europawahl im Jahr 2014 verabschiedete der Deutsche Bundestag daraufhin im Juni 2013 eine Änderung des Europawahlgesetzes, mit der eine Dreiprozentsperrklausel eingeführt wurde. Gegen dieses Gesetz wurden in kürzester Zeit mehr als 1.000 Verfassungsbeschwerden erhoben. Am 26. Februar 2014 verkündete das BVerfG sein Urteil in den verbundenen Verfahren und entschied, dass die Dreiprozenthürde ebenfalls verfassungswidrig sei⁷. Auch § 2 Abs. 7 EuWG in der geänderten Fassung wurde daher mit dieser Entscheidung aufgehoben.

In beiden Entscheidungen legte das BVerfG zunächst dar, dass das EuWG Bundesrecht sei und sich deshalb am Maßstab des Grundgesetzes messen lassen müsse. Die unzweifelhaft vorliegenden Eingriffe in die Grundsätze, dass alle Wählerstimmen gleichen Erfolg haben und dass jeder Partei die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden müssen (Art. 3 Abs. 1 und Art. 21 GG), seien nicht durch vorrangige Ziele gerechtfertigt. Zwar sei die Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung grundsätzlich ein zwingender Grund, der Einschränkungen ermögliche. Dabei genüge eine bloße Erleichterung der Beschlussfas-

⁵ Nur gut die Hälfte der nationalen Wahlgesetze sehen Sperrklauseln vor.

⁶ Urteil vom 09.11.2011 – 2 BvC 4/10, NVwZ 2012, 33.

⁷ Urteil vom 26.02.2014 – 2 BvE 2/13, NVwZ 2014, 439.

sung allerdings gerade nicht. Vielmehr rechtfertige nur die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung auf Grund bestehender oder verlässlich zu prognostizierender künftiger Umstände eine Sperrklausel. Dabei seien insbesondere die Besonderheiten der jeweiligen Volksvertretung zu betrachten.

Während das BVerfG in ständiger Rechtsprechung sogar eine Fünfprozenthürde bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag für zulässig erachtet⁸, hielt das Gericht eine Sperre im unionsrechtlichen Kontext jeweils generell für nicht erforderlich. Es sei insbesondere nicht erkennbar, dass die Arbeit im Europaparlament durch die Zuwahl von Abgeordneten kleinerer Parteien wesentlich erschwert werden würde. Zwar könne der Wegfall von Sperrklauseln und äquivalenter Regelungen eine spürbare Zunahme von Parteien mit einem oder zwei Abgeordneten im Europaparlament bewirken. Jedoch gebe es keine greifbaren Anhaltspunkte dafür, dass damit strukturelle Veränderungen innerhalb des Parlaments einhergehen, die eine Beeinträchtigung seiner Funktionsfähigkeit hinreichend wahrscheinlich erscheinen lassen würden. Unerheblich sei auch, dass die EU-Verträge häufig qualifizierte Mehrheiten erforderten. Denn damit solle gerade sichergestellt werden, dass Vorhaben von einer breiten Zustimmung der Abgeordneten getragen würden, sodass das Scheitern gegebenenfalls hinzunehmen sei. Außerdem sei im Hinblick auf die Integrationskraft der Fraktionen gar nicht ersichtlich, dass neu gewählte Abgeordnete kleinerer Parteien von vornherein keine Aufnahme in eine größere Fraktion finden könnten.

Insbesondere die Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 2014 wurde zum Teil scharf kritisiert⁹. Kern der Kritik war insbesondere, dass das Gericht die Anforderungen an die Schwelle der Funktionsunfähigkeit des Europaparlaments überspannt habe.

5. Folgen und Ausblick

Aufgrund der Verfassungswidrigkeit erklärte das BVerfG auch den im Jahr 2014 geltenden § 2 Abs. 7 EuWG für nichtig, sodass für die Europawahl 2014 in Deutschland keinerlei Sperrklausel mehr galt. In der Folge konnten Abgeordnete mehrerer kleinerer Parteien in das Europaparlament einziehen. Derzeit sind sieben der 96 deutschen Sitze von Abgeordneten der Piraten, Freien Wählern und der NPD besetzt. Auch die Ökologisch-Demokratische Partei und DIE PARTEI des Satirikers Martin Sonneborn erhielten Sitze.

⁸ Vgl. nur BVerfG, Urteil vom 10.04.1997 – 2 BvC 3/9, NJW 1997, 1568.

⁹ Siehe etwa das Sondervotum des Richters am Bundesverfassungsgericht Dr. Müller, online verfügbar unter: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2014/bvg14-014.html> (zuletzt abgerufen am 29.08.2018).

Zukünftig wird allerdings mit der (erneuten) Einführung einer verpflichtenden Sperrklausel in den größeren Mitgliedstaaten für die Europawahlen zu rechnen sein. So hat das Europaparlament Anfang Juni 2018 eine von der Bundesregierung eingebrachte Initiative zur Reformierung des Wahlrechts beschlossen. Kern dieser Reform ist, dass größere Mitgliedsländer künftig zwingend eine Sperrklausel zwischen zwei und fünf Prozent der Stimmen in ihren nationalen Wahlgesetzen festlegen müssen¹⁰. Dies würde vor allem für die Abgeordneten der oben bereits genannten kleinen Parteien Auswirkungen haben.

Vom Geltungsbereich dieser Reform sind allerdings nur die Länder erfasst, auf die mehr als 35 Sitze im Parlament entfallen. Daher werden nach derzeitigem Stand letztlich wohl nur Spanien und Deutschland ihre Wahlgesetze anpassen müssen. Denn in Frankreich und Italien, die ebenfalls über mehr als 35 Sitze verfügen, gibt es bereits Sperrklauseln (fünf Prozent in Frankreich und vier Prozent in Italien). Im Vereinigten Königreich gilt zwar ebenfalls keine Sperrklausel, allerdings wird die Reform hier aufgrund des geplanten Austritts aus der Union aller Voraussicht nach ohnehin keine Auswirkungen mehr haben. In Spanien dagegen hat es noch nie eine Sperrklausel gegeben.

Die nun beschlossene Reform muss von den Mitgliedstaaten zunächst noch in nationales Recht umgesetzt werden. Mit konkreten Folgen für die Zusammensetzung des Parlaments ist daher aller Voraussicht nach frühestens zur Wahl im Jahr 2024 zu rechnen. Grundsätzlich wäre es zwar möglich, dass ein Mitgliedstaat die neuen Regelungen nun sehr zügig umsetzt und eine Sperrklausel einführt, die dann schon bei der Wahl 2019 gelten würde. Zu rechnen ist damit allerdings nicht. Denn nach den Leitlinien der Europäischen Kommission für Demokratie durch Recht (sogenannte Venedig-Kommission)¹¹ entspricht es dem gemeinsamen Verständnis, dass Änderungen der Wahlvorschriften zur Europawahl spätestens zwölf Monate vor der eigentlichen Wahl abgeschlossen sein müssen. Aus diesem Grund hatte die Sperrklausel eigentlich auch bereits vor Monaten beschlossen werden sollen, um eine problemlose Einführung noch zur Europawahl im kommenden Jahr zu ermöglichen. Allerdings wurde der Entscheidungsprozess zuletzt wochenlang hinausgezögert.

In Deutschland steht zu erwarten, dass das BVerfG die künftige Transformation der beschlossenen Reform in das EuWG erneut zu prüfen haben wird. Aus den bisherigen beiden Entscheidungen kann jedenfalls nicht gefolgert werden, dass das Gericht eine Sperrklausel

¹⁰ Beschluss online verfügbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/07/european-parliament-elections-council-reaches-agreement-on-a-set-of-measures-to-modernise-eu-electoral-law/pdf> (zuletzt abgerufen am 30.08.2018).

¹¹ „Verhaltenskodex für Wahlen – Leitlinien“ vom 30.10.2002, Ziffer 65, online verfügbar unter: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2002\)023-ger](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2002)023-ger) (zuletzt abgerufen am 30.08.2018).

im EuWG generell für verfassungswidrig hält. Das BVerfG hat im Gegenteil in beiden Entscheidungen explizit hervorgehoben, dass eine erneute Einführung einer Sperrklausel durch den deutschen Gesetzgeber möglich sei, sobald sich die tatsächlichen Umstände ändern würden und eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Europaparlaments zu erwarten sei¹². Deshalb wird das Gericht bei einer künftigen Entscheidung einen besonderen Fokus auf die Frage legen, ob und ggf. wie sich die Arbeitsweise des Europaparlaments seit der letzten Entscheidung verändert hat.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass das BVerfG in der Entscheidung aus dem Jahr 2014 seinerzeit hervorhob, dass es keine unionsrechtliche Sperrklausel i.S.v. Artikel 223 Abs. 1 AEUV (*Vertrag über die Europäische Arbeitsweise*) gebe¹³. Diese Aussage lässt nach Auffassung des Verfassers zwei mögliche Interpretationen zu:

Einerseits könnte dies ein allgemeiner Hinweis auf den Grundsatz sein, dass das deutsche Verfassungsgericht grundsätzlich keine Rechtsgrundlagen prüfen soll, die vollumfänglich auf dem Unionsrecht beruhen (sog. „Solange-Rechtsprechung“¹⁴). Dies war bei den Entscheidungen im Jahr 2011 und 2014 nicht der Fall, da eine Sperrklausel bislang nicht unionsrechtlich vorgeschrieben war. Die geplante Reform dürfte hingegen eine Sperrklausel im Sinne des Artikel 223 Abs. 1 AEUV beinhalten, auf der wiederum die Einführung einer deutschen Sperrklausel im EuWG beruhen würde. Dies würde dann in letzter Konsequenz bedeuten, dass das BVerfG seine Rechtsprechungskompetenz zurücknehmen und nicht mehr über die Verfassungsmäßigkeit einer neuen Sperrklausel im EuWG entscheiden würde.

Andererseits scheint der Kontext des Hinweises in den Entscheidungsgründen dafür zu sprechen, dass das BVerfG eine künftige unionsrechtliche Sperrklausel lediglich als Indiz für eine Veränderung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse seit der letzten Entscheidung versteht. Als Argument gegen die Einschränkung der BVerfG-Kompetenz ließe sich außerdem Artikel 223 Abs. 1 S. 3 AEUV selbst heranziehen, wonach unionsweite Wahlregelungen nur „*im Einklang mit den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften*“ in den Mitgliedsstaaten in Kraft treten sollen. Eine Prüfung dessen müsste schließlich durch das BVerfG erfolgen.

Welche Sichtweise auch zutreffen mag: fest steht, dass die unionsrechtliche Verpflichtung zur Einführung einer Sperrklausel erhebliche Auswirkungen auf die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der Umsetzungsnormen haben wird.

¹² Urteil vom 26.02.2014, a.a.O., Rn. 58.

¹³ Urteil vom 26.02.2014, a.a.O., Rn. 67.

¹⁴ Zuletzt „Solange II-Beschluss“ vom 22.10.1986 – 2 BvR 197/83, NVwZ 1987, 314.