

Die Bundesverfassungsgerichtsentscheidung zur Abschaffung der Drei-Prozent-Sperrklausel im Überblick¹

I) Einleitung

II) Grundrechtseingriff

III) Rechtfertigung

1. Prüfungsmaßstab

2. Die Positionen der Parteien des Rechtsstreits

3. Die Position des Bundesverfassungsgerichts

b) Hauptvotum

a) Abweichendes Votum

I) Einleitung

Im Juni 2013 wurde der Gesetzesentwurf zur Änderung des Europawahlgesetzes vom Bundestag verabschiedet. Er sah in § 2 Abs. 7 des Europawahlgesetzes eine Drei-Prozent-Sperrklausel vor. Der Gesetzesentwurf war eine Reaktion auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.11.2011, in dem dieses die bis dahin geltende Fünf-Prozent-Sperrklausel für verfassungswidrig erklärte. Das Gericht sah in der damaligen Sperrklausel einen unzulässigen Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien, der nicht mit der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments gerechtfertigt werden konnte. Eine unverhältnismäßige Erschwerung der Arbeit des Parlaments durch den Einzug weiterer Kleinparteien war nach Ansicht der Karlsruher Richter nicht zu erkennen gewesen.

Auch die neue Sperrklausel von drei Prozent wurde vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt. Die Entscheidung erging am 26.02.2014, nachdem 19 kleinere Parteien (u.a. die Freien Wähler, die NPD und die Piratenpartei) sowie mehr als 1.000 Bürger gegen das neue Europawahlgesetz geklagt hatten.

Im Folgenden wird zunächst dargelegt inwieweit eine Sperrklausel in verfassungsrechtlich geschützte Rechte eingreift (I), um im Anschluss daran die verschiedenen Positionen einer möglichen Rechtfertigung eines solchen Eingriffs zu untersuchen (II).

¹ Abrufbar unter: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20140226_2bve000213.html

II) Grundrechtseingriff

Jede Art von Sperrklausel stellt einen Eingriff in die verfassungsmäßig geschützten Rechte der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien dar.

Wahlrechtsgleichheit: Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit ist eine der wesentlichen Grundlagen unserer Staatsordnung. Er besagt, dass alle Wahlberechtigten das aktive und passive Wahlrecht in gleicher Weise ausüben können. Im Rahmen des Verhältniswahlrechts folgt daraus zweierlei: Zum einen muss jeder Wahlberechtigte die gleiche Anzahl von Stimmen zur Verfügung haben (Zählwertgleichheit). Zum anderen muss jede gültig abgegebene Stimme den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (Erfolgswertgleichheit). Eine Sperrklausel würde in die Erfolgswertgleichheit eingreifen, da die Stimmen, die für eine Partei abgegeben werden, die nicht die Sperrklausel erreicht, keinen Einfluss auf die Zusammensetzung des Parlaments haben.

Bei der Europawahl 2009 wurden beispielsweise aufgrund der Fünf-Prozent-Sperrklausel etwa 2,8 Millionen deutsche Wählerstimmen nicht berücksichtigt.

Eine Drei-Prozent-Sperrklausel greift zwar weniger intensiv in die Wahlrechtsgleichheit ein als eine Fünf-Prozent-Sperrklausel. Sie stellt dennoch einen rechtfertigungsbedürftigen Eingriff in ein verfassungsmäßig geschütztes Grundrecht dar.

Chancengleichheit der Parteien: Der aus Art. 21 Abs. 1 GG abzuleitende Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien verlangt, dass jeder Partei grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden. Dieser Grundsatz ist eng verbunden mit dem der Wahlgleichheit und wird ebenso durch die Einführung einer Sperrklausel (unabhängig von ihrer Höhe) verletzt.

III) Rechtfertigung

Für die Frage, ob dieser Eingriff gerechtfertigt werden kann, soll zunächst der Prüfungsmaßstab dargelegt werden, den das Bundesverfassungsgericht hierbei verwendet (1.). Danach werden die Positionen der an dem Rechtsstreit beteiligten Parteien (2.), sowie die Auffassung des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf eine mögliche Rechtfertigung erläutert (3).

1. Prüfungsmaßstab

Zwischen Bundestag und Bundesverfassungsgericht besteht ein grundsätzliches Spannungsverhältnis. Bei der Überprüfung eines vom Bundestag verabschiedeten Gesetzes durch das Bundesverfassungsgericht stellt sich stets die Frage, inwieweit das Bundesverfassungsgericht Einfluss auf die Gesetzgebung des Bundestages nehmen darf. Das Gericht ist befugt vom Bundestag verabschiedete Gesetze als verfassungswidrig zu verwerfen. Bei einer ausufernden Nutzung dieser Möglichkeit würde das Bundesverfassungsgericht jedoch die Kompetenzen des Bundestages als Legislativorgan zu sehr beschneiden und damit gegen das Prinzip der Gewaltenteilung verstoßen

Im Rahmen der Wahlgesetzgebung hält das Bundesverfassungsgericht eine strikte verfassungsrechtliche Kontrolle für unausweichlich. Es begründete dies mit der hohen Bedeutung der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien. Hinzu komme, dass bei der Ausgestaltung des Wahlrechts die grundsätzliche Gefahr bestehe, dass sich die gegenwärtigen Parlamentsmehrheiten im Rahmen von Gesetzesvorhaben nicht nur von gemeinwohlbezogenen Erwägungen leiten ließen, sondern auch der eigene Machterhalt eine Rolle spiele.

Der einzige Grund für die Einführung einer Sperrklausel, so die Richter, könne in der Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Parlaments liegen. Die Frage, ob eine Sperrklausel gerechtfertigt sei, lasse sich hierbei nicht allgemein beantworten. Sie hänge vielmehr von der konkreten Funktion des betroffenen Parlaments ab. Daher könne eine zunächst nicht erforderliche Sperrklausel aufgrund einer Änderung der Funktion und Aufgaben eines Parlaments zu einem späteren Zeitpunkt gerechtfertigt sein.

2. Die Positionen der Parteien des Rechtsstreits

Die den neuen Gesetzentwurf unterstützenden Parteien des Bundestages waren der Meinung, dass sich die tatsächlichen Verhältnisse seit der letzten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts derart gewandelt hätten, dass die Einführung einer Drei-Prozent-Sperrklausel nunmehr verfassungsmäßig gerechtfertigt sei. Das Parlament habe stetig an Bedeutung gewonnen. Die Arbeit sei außerdem zunehmend politischer geworden, was beides zum Zeitpunkt der ersten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im November 2011 noch nicht absehbar gewesen sei. Zudem stellten die Fraktionen des europäischen Parlaments erstmals Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten auf. Daher sei davon auszugehen, dass die Zusammenarbeit zwischen den Fraktionen und damit auch die Konsensbildung innerhalb des Parlaments erschwert werde. Mit der durch den Wegfall einer

Sperrklausel einhergehenden stärkeren Zersplitterung des Parlaments steige daher das Risiko einer anhaltenden Blockierung des Parlaments. Um dieser Funktionsbeeinträchtigung vorzubeugen, sei die Aufrechterhaltung einer Sperrklausel bei den kommenden Europawahlen unerlässlich.

Demgegenüber waren die Kläger der Meinung, dass auch die neue Sperrklausel ein schwerwiegender Eingriff in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit politischer Parteien sei. Dieser Eingriff könne nicht mit der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments gerechtfertigt werden, da sich die Kompetenzen und Funktionsweise des Parlaments seit dem Urteil vom 9. November 2011 nicht grundlegend geändert hätten. Das Abstellen auf eine eventuelle künftige Politisierung des Parlaments und eine Ausweitung seiner Kompetenzen seien bloße Spekulationen. Ebenso verhalte es sich mit der Befürchtung einer Blockade der politischen Willensbildung. Es sei nicht absehbar ob und wie weit der Wegfall der Sperrklausel die Funktionsfähigkeit des Parlaments beeinträchtigen würde.

3. Die Position des Bundesverfassungsgerichts

Die Richter des mit der Entscheidung befassten zweiten Senats waren in der Frage, ob der beschriebene Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien gerechtfertigt sei, geteilter Meinung. Das Urteil zugunsten der Verfassungswidrigkeit des Wahlgesetzes erging mit 5:3 Stimmen.

a) Hauptvotum

Die fünf Befürworter der Verfassungswidrigkeit des Wahlgesetzes, unter ihnen der Präsident des Verfassungsgerichts Vosskuhle, vertraten die Meinung, dass eine relevante Veränderung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht eingetreten sei. Das EU-Parlament wähle keine Regierung, die auf seine andauernde Unterstützung angewiesen sei und die EU-Gesetzgebung sei nicht von einer gleich bleibenden Mehrheit im Europäischen Parlament mit einer stabilen Koalition abhängig.

Die Richter sahen es zwar als gegeben an, dass das Europäische Parlament in zunehmendem Maße mit Legislativaufgaben befasst sei und es hierbei durch kooperationsunwillige Vertreter kleinerer Parteien in seiner Funktionsfähigkeit beeinträchtigt werden würde. Dafür, dass ohne Sperrklausel in den kommenden Europawahlen eine Vielzahl solcher Vertreter in das

Parlament einziehen werden, sei indes nichts Greifbares vorgetragen worden. In der mündlichen Verhandlung sei zwar dargelegt worden, dass möglicherweise 80 kooperationsunwillige Abgeordnete in das europäische Parlament einziehen könnten. Dies ließe sich jedoch nicht mit der notwendigen Wahrscheinlichkeit prognostizieren. Außerdem sei es nicht unwahrscheinlich, dass sich die Parlamentarier kleinerer Parteien den bestehenden Fraktionen anschließen oder eigene Fraktionen gründen werden, sodass eine Zersplitterung des Parlaments durch eine hohe Zahl fraktionsloser Abgeordneter nicht zu befürchten sei.

Auch die politische und institutionelle Entwicklung des Europäischen Parlaments in der nächsten Wahlperiode ließe keine Funktionsbeeinträchtigung befürchten, die eine Sperrklausel rechtfertigen könnte. Eine solche sei erst gerechtfertigt, wenn die Funktionsweise des Europäischen Parlaments mit dem eines nationalen Parlaments vergleichbar sei. Diese Entwicklung sei vielleicht politisch angestrebt, stecke jedoch noch in den Anfängen und werde einen Zeitraum einnehmen, der sich über mehrere Legislaturperioden erstrecke. Eine grundlegende Änderung der Aufgaben und Befugnisse der europäischen Institutionen sei derzeit nicht geplant.

b) Abweichendes Votum

Nach dem abweichenden Votum dreier Richter des zweiten Senats ist eine hinreichende Gefahr der Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments durch die Abschaffung der Sperrklausel gegeben, sodass das Bundesverfassungsgericht mit der Verwerfung des geänderten Wahlgesetzes seine Kompetenzen überschreite. Die Richter kritisierten damit eine unrechtmäßige Einmischung des Bundesverfassungsgerichts in die legislativen Belange des Bundestages bei der Ausgestaltung des Wahlgesetzes.

Sie sind der Meinung, dass sich das Europäische Parlament zwar noch erheblich vom Deutschen Bundestag unterscheide, eine grundlegend andere Beurteilung der Bedeutung der Funktionsfähigkeit jedoch nicht geboten sei. Auch dem Europäischen Parlament seien mittlerweile in erheblichem Umfang Legislativfunktionen übertragen worden, deren Wahrnehmung die Fähigkeit zur Bildung handlungsfähiger Mehrheiten voraussetze.

Eine Einschränkung der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien durch die Einführung einer Drei-Prozent-Sperrklausel sei damit grundsätzlich möglich und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Bei der prognostizierten Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments handele es sich somit um eine vertretbare Entscheidung des Gesetzgebers. Diese Entscheidung habe das Bundesverfassungsgericht nur auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu untersuchen. Nicht jedoch könne es sie durch eine

eigene Prognoseentscheidung ersetzen, da die Schaffung eines Wahlgesetzes allein dem Deutschen Bundestag obliege.

Das Sondervotum kritisiert zudem den Hinweis im Hauptvotum, dass für den Fall der Veränderung der gegenwärtigen Verhältnisse die Wiedereinführung einer Sperrklausel in Zukunft möglich bleibe. Eine solche Korrektur des Wahlrechts könne ihre Wirksamkeit frühestens in der nachfolgenden Wahlperiode entfalten. Die Abschaffung der Sperrklausel für die kommenden Europawahlen bedeute damit die Hinnahme der Gefahr einer Funktionsbeeinträchtigung für die Dauer einer ganzen Wahlperiode.