

## Ist das Europaparlament ein Parlament?

*Heinrich Pehle*



Für die Wahlen zum Europaparlament gelten nationale Wahlgesetze, denn es ist bislang nicht gelungen, ein für alle Mitgliedstaaten einheitliches Wahlrecht zu normieren. Dieser Umstand wird häufig kritisiert, wobei gern übersehen wird, dass der sogenannte „Direktwahlakt“ immerhin festlegt, dass europaweit nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt wird. Nach wie vor ist es aber Aufgabe des nationalen Gesetzgebers, die Modalitäten für das Wahlsystem zum Europäischen Parlament innerhalb des von der EU festgelegten Rahmens festzulegen. Dazu gehört auch die Entscheidung, ob – und wenn ja, in welcher Höhe – eine Sperrklausel gelten soll. Der Direktwahlakt bestimmt lediglich, dass nationale Sperrklauseln landesweit nicht mehr als fünf Prozent der abgegebenen Stimmen betragen dürfen.

Weil die Spielregeln für die Wahlen zum Europäischen Parlament also im Wesentlichen vom nationalen Gesetzgeber normiert werden, ist auch die Wahlprüfung eine nationale Angelegenheit. Deshalb konnte es zum Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 9. November 2011 kommen, in welchem die Fünf-Prozent-Sperrklausel des deutschen Europawahlgesetzes als mit dem Grundgesetz unvereinbar und nichtig erklärt wurde. Die Entscheidung erging mit 5:3 Stimmen; die Richter Udo Di Fabio und Rudolf Mellinghoff, die das Urteil nicht mittrugen, gaben ein Sondervotum ab.

In seinem Urteil zum Lissabon-Vertrag, das im Jahr 2009 erging, hatte das BVerfG Wert auf die Feststellung gelegt, dass der „europäische Staatenverbund“ noch immer nicht über eine Ausgestaltung verfüge, die dem „Legitimationsniveau einer staatlich verfassten Demokratie“ entspräche. Die „degressiv-proportionale“ Zusammensetzung des Europäischen Parlaments – also die Tatsache, dass den kleinen Mitgliedstaaten mehr Parlamentssitze eingeräumt werden als ihnen nach dem reinen Verhältnis der mitgliedstaatlichen Bevölkerungszahlen zustünde – Sorge dafür, dass das Stimmgewicht der Wähler in bevölkerungsschwachen und -starken Mitgliedstaaten erheblich differiere. Zu einer „einheitlichen Repräsentation des Volkswillens“ sei das Europäische Parlament,

Heinrich Pehle, Professor am Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. Arbeitsschwerpunkte: Politisches System der Bundesrepublik Deutschland (insbesondere Wahlsystemforschung, Verfassungsgerichtsbarkeit, Umweltpolitik), Europaforschung, Vergleich politischer Systeme (insbesondere Nord-europa).

das nach wie vor nicht mehr als eine „Vertretung der miteinander vertraglich verbundenen Völker“ sei, deshalb nicht fähig.

An diesem Bild hält das Urteil zur Sperrklausel fest. Der Hinweis auf das ungleiche Stimmgewicht zwischen den Wählern in den einzelnen Mitgliedstaaten dient diesmal allerdings nicht dazu, dem Europäischen Parlament die demokratische Legitimation streitig zu machen. Vielmehr soll er wohl unterstreichen, dass der zwangsweise erfolgte Verzicht auf die europaweite Wahlrechtsgleichheit nicht bedeute, dass dieser Grundsatz auf nationaler Ebene nicht berücksichtigt werden müsse. Im Gegenteil: Weil durch das europäische Recht ein Verhältniswahlssystem vorgegeben werde, sei der deutsche Gesetzgeber verpflichtet, für die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments grundsätzlich sowohl die Zähl- als auch die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen sicherzustellen. Deshalb bleibe nur ein enger Spielraum für Differenzierungen, bei dessen Beurteilung ein „strenger Maßstab“ anzulegen sei. Es müssten „zwingende Gründe“ angeführt werden, um ein Abweichen vom Gleichheitsgrundsatz rechtfertigen zu können. Dazu zähle zwar grundsätzlich auch die Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung, die durch eine zu große Zahl an Parteien gefährdet sein könne. Was dieser Sicherung der parlamentarischen Funktionsfähigkeit im Einzelnen dienen könne und dürfe, sei jedoch anhand der konkreten Funktionen des zu wählenden Organs zu beurteilen. Parlament ist dem Urteil zu Folge also nicht gleich Parlament; wenn für die Bundestagswahlen eine Sperrklausel verfassungsrechtlich akzeptabel ist, heißt das noch lange nicht, dass dies auch für die Europawahlen gilt.

Ohne die deutsche Sperrklausel wären statt aktuell 162 dann 169 Parteien im Europäischen Parlament vertreten. Hätte es bei der letzten Europawahl – sie fand im Jahr 2009 statt – keine Sperrklausel gegeben, wären bei gleichem Wahlergebnis zusätzlich zu den im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien zwei Abgeordnete der Freien Wähler in das Europäische Parlament eingezogen. Mit je einem Abgeordneten wären vertreten die Republikaner, die Tierschutz-, die Familien- und die Rentner- und die Piratenpartei sowie die Ökologisch-Demokratische Partei Deutschlands. Nachdem viele Wähler ihr Wahlverhalten auch nach den jeweils geltenden „Spielregeln“ ausrichten, steht zu vermuten, dass die genannten Kleinparteien sogar noch auf höhere Stimm- und damit auch Mandatsanteile gekommen wären, denn ihre potenziellen Wähler hätten ja nicht mehr befürchten müssen, ihre Stimme zu verschwenden. Eben dies ist 2009 immerhin 2,8 Millionen Wählern widerfahren. Ihre Stimmen werden durch den Wegfall der Fünf-Prozent-Hürde künftig zählen. Ist der Schutz, den das BVerfG der Kleinparteien und ihrer Wähler bei den Europawahlen angedeihen lässt, nun als „Sieg der Demokratie“ zu werten? Zweifel sind angebracht.

Im Jahr 1979, dem Jahr der ersten Direktwahl des Europaparlaments, hatte das BVerfG die Fünf-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht noch für verfassungskonform erklärt und dies damit begründet, dass die Sperrklausel geeignet und erforderlich sei, um durch Vermeidung einer übermäßigen Parteienzersplitterung im Parlament dessen Fähigkeit zu überzeugender Mehrheitsbildung und damit zur Erledigung der ihm zugewiesenen Aufgaben zu sichern. Dieser Beschluss erging zu einem Zeitpunkt, zu dem das Europäische Parlament noch weitaus weniger Kompetenzen beanspruchen konnte als heute. Wenn das Ge-

richt damals aber trotzdem wichtige Gründe sah, die eine Differenzierung der Erfolgswertgleichheit durch eine nationale Sperrklausel rechtfertigten, so würde man gern erfahren, inwieweit und warum sich die Beurteilungsmaßstäbe nunmehr geändert haben. Eine Antwort auf diese Frage bleibt das Urteil schuldig. Der Leitsatz des Urteils postuliert lapidar, dass der mit der Sperrklausel verbundene Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit unter den gegebenen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen nicht zu rechtfertigen sei. Sehen wir uns an, wie dieser Sinneswandel begründet wird.

Die Richtermehrheit räumt ein, dass die parlamentarische Mehrheitsbildung durch den Einzug von Vertretern weiterer Kleinparteien möglicherweise erschwert werde. Aus zwei Gründen könne aber auch dieser Umstand einen Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit mittels Sperrklausel nicht rechtfertigen: Erstens wähle das Europäische Parlament keine Regierung, die auf die fortlaufende Unterstützung einer parlamentarischen Mehrheit angewiesen wäre. Zudem sei zu berücksichtigen, dass, wenn sich das Parlament in der zweiten Lesung zum Standpunkt des Rates nicht äußere oder ihn nicht mit der Mehrheit seiner Mitglieder ablehne, der vom Rat dem Parlament übermittelte Rechtsakt nach den Bestimmungen des Lissabon-Vertrags als erlassen gelte. Mithin sei der Gesetzgebungsprozess in der Europäischen Union so konzipiert, dass er nicht von bestimmten Mehrheitsverhältnissen im Parlament abhängig sei. Damit entfalle „ein zentraler Grund“ für die Rechtfertigung der Sperrklausel.

Die Einführung des „Verfahrens der ordentlichen Gesetzgebung“ durch den Vertrag von Lissabon gilt als einer der wesentlichen Reformschritte auf dem (langen) Weg zur Beseitigung des viel kritisierten demokratischen Defizits der EU. Es wertet das Parlament auf zum gleichberechtigten Mitspieler des Rates in der europäischen Gesetzgebung. Diese Rolle kann das Parlament aber eben nur einnehmen, wenn es seine Entscheidungen mit der Mehrheit seiner Mitglieder fällt. Die Richter, die das Urteil tragen, äußern sich nicht dazu, dass sie selbst durch ihr eigenes Urteil die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass das Europäische Parlament auf Grund einer möglicherweise zunehmenden Parteienzersplitterung zu einer Entscheidung mit der Mehrheit seiner Mitglieder nicht mehr fähig sein und so seines Einflusses auf die Gesetzgebung beraubt werden könnte. Der Hinweis der Richter, die Abgeordneten der neuen Kleinparteien könnten sich ja einer der bestehenden sieben Parlamentsfraktionen anschließen, entkräftet diese Kritik nicht: In welcher Fraktion sollen Abgeordnete etwa der Freien Wähler, der Piraten- oder der Rentnerpartei denn ihre politische Heimat finden können?

Die seltsame Logik des Urteils läuft letztlich darauf hinaus, dass der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit gerade deshalb besonders hoch bewertet und sorgfältig geschützt werden müsse, weil das zu wählende Organ angeblich noch immer keine vollwertige Volksvertretung sei, dessen Beitrag zur Gesetzgebung im Zweifelsfall vernachlässigt werden könne. Während Politikwissenschaftler und Europarechtler – wie auch die beiden unterlegenen Richter – nicht müde werden, die deutlichen Kompetenzzuwächse und die gestiegene allgemein politische Bedeutung des Europaparlaments zu würdigen, gehen die das Urteil tragenden Richter den umgekehrten, schlechterdings nicht nachvollziehbaren Weg seiner Abwertung. Dass sie damit sogar Argumente liefern, die zur Nicht-Teil-

nahme an der Europawahlen motivieren und zu weiter sinkender Wahlbeteiligung führen könnten, nehmen sie offenbar in Kauf.

Der Hinweis der Richtermehrheit, dass Deutschland schließlich nur eine Teilverantwortung für die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments trage, macht die Sache nicht besser. Wer so argumentiere, so rügen die beiden dissentierenden Richter in ihrem Sondervotum zu Recht, nehme hin, dass letztlich niemand mehr für die Funktionsfähigkeit des Parlaments verantwortlich sei. In Anlehnung an den kategorischen Imperativ Immanuel Kants reklamiert das Sondervotum deshalb eine „Verantwortung zur gesamten Hand“, die jeden Staat dazu mahne, „sich zu fragen, ob die Strukturen seines Wahlrechts zugleich Maxime für die Wahl des gesamten Europaparlaments sein könnten.“ Mit der isolierten Aufhebung der Sperrklausel im deutschen Europawahlgesetz beschreibe die Senatsmehrheit einen „Sonderweg im europäischen Umfeld“, der schon deshalb nicht zu rechtfertigen sei, weil gerade Staaten mit großen Mandatskontingenten aufgefordert seien, einer weiteren Zergliederung des Parlaments entgegen zu wirken. Es gereicht dem Verfassungsgericht nicht zur Ehre, dass auch dieses Argument im Zweiten Senat kein Gehör fand.