

cep**Studie**

Eine Sperrklausel für Europawahlen

von

Klaus-Dieter Sohn & Sebastian Czurat

Centrum für Europäische Politik (CEP)
Kaiser-Joseph-Straße 266 | 79098 Freiburg
Telefon 0761 38693-0 | www.cep.eu

Erstellt im Auftrag der EVP-Fraktion des Europäischen Parlaments

Oktober 2012

Kernpunkte

Ausgangsposition

- ▶ Derzeit gibt es in 13 der 27 Mitgliedstaaten gültige Sperrklauseln bei den Wahlen für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments.
- ▶ In Deutschland wurde die 5%-Sperrklausel bei den Wahlen zum Europäischen Parlament durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig und nichtig erklärt.
- ▶ Bevölkerungsarme Mitgliedstaaten mit entsprechend wenigen Abgeordneten haben in der Regel faktische Sperrklauseln, deren Höhe oft mindestens den gesetzlichen Sperrklauseln in anderen Mitgliedstaaten entspricht.
- ▶ Faktische Sperrklauseln sind systemimmanent. Sie sind durch das Sitzzuteilungsverfahren und die konkreten Abstimmungsergebnisse determiniert. Bei einer festen Anzahl an Sitzen muss es immer eine bestimmte Mindestquote an Stimmen geben, die notwendig ist, um einen Sitz zu erlangen.

Politische Empfehlung

- ▶ Auf europäischer Ebene ist im ersten Schritt eine EU-weit verbindliche Sperrklausel sachgerecht.
- ▶ Die Rechtmäßigkeit einer im Direktwahlakt vorgegebenen EU-weiten Sperrklausel wäre nicht am Maßstab nationaler Verfassungen zu prüfen.
- ▶ Langfristig ist ein einheitliches Wahlrecht, einschließlich einer Sperrklausel, für alle Mitgliedstaaten denkbar.
- ▶ Primärrechtlich sind dem europäischen Gesetzgeber keine Vorgaben zur Höhe einer Sperrklausel, zur Wahl des Sitzzuteilungsverfahrens oder zu den Wahlzulassungsbedingungen gemacht, so dass er über einen weiten Gestaltungsspielraum verfügt.
- ▶ Aus der Bewertung der gegenwärtigen Strukturen und Kompetenzen des Europäischen Parlaments sowie unter Berücksichtigung der künftigen Entwicklung und des Integrationsauftrages des Grundgesetzes, ist eine Sperrklausel in Deutschland sachgerecht.

Inhaltsverzeichnis

Kernpunkte.....	1
1 Einleitung.....	3
2 Sperrklauseln in den Mitgliedstaaten.....	4
2.1 Faktische Sperrklausel am Beispiel Deutschlands	6
3 Handlungsbedarf auf europäischer Ebene.....	7
3.1 Das Europäische Parlament heute.....	8
3.1.1 Rolle als Gesetzgebungsorgan	8
3.1.2 Bestimmung der Exekutive	9
3.1.3 Kontrolle der Exekutive	9
3.2 Künftige Herausforderungen	9
3.2.1 Wachsende Anzahl Mitgliedstaaten	10
3.2.2 Vertretungsmandat der Abgeordneten	12
3.2.3 Einbindung in außervertragliche Prozesse.....	12
4 Überarbeitung der parlamentarischen Strukturen.....	13
4.1 Überarbeitung der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments.....	13
4.2 Innerparlamentarische Strukturen stärken	14
4.3 Änderungen bei einer möglichen Neufassung des Direktwahlaktes	14
4.4 Zwischenergebnis	15
5 Sonderfall Deutschland	15
5.1 Vereinbarkeit einer europäischen Sperrklausel mit dem Grundgesetz.....	15
5.2 Motivation für eine neue deutsche Sperrklausel	16
5.3 Sperrklausel und Integrationsauftrag des Grundgesetzes	16
5.4 Anforderungen an eine deutsche Sperrklausel	16
5.4.1 Wahl der Unionsregierung	17
5.4.2 Parlamentstypischer Regierungs-Oppositions-Dualismus.....	17
5.4.3 Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments.....	18
5.4.3.1 Auswirkungen auf die Besetzung des Europäischen Parlaments	18
5.4.3.2 Auswirkungen auf die Besetzung der Ausschüsse	20
5.4.3.3 Auswirkungen auf die gesetzgeberische Arbeit.....	21
5.5 Zwischenergebnis	21
6 Nebenfragen.....	22
6.1 Sitzverteilungsverfahren	22
6.2 Zulassungsbedingungen zur Wahl	22
7 Fazit.....	22

1 Einleitung

Die Europäische Union befindet sich in einer Phase des Umbruchs. Einige der notwendigen Reaktionen auf die Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise erfordern insbesondere Änderungen im institutionellen Gefüge. So wird über eine vertiefende Integration diskutiert, die über das primärrechtlich mögliche hinausgeht. Indes bedingen nicht alle diskutierten Änderungen eine Überarbeitung der Europäischen Verträge.

Gleichzeitig wird in den Mitgliedstaaten gefordert, die Bevölkerung in den Veränderungsprozess einzubeziehen und die Demokratie auf europäischer Ebene sowie die europäische Identität zu stärken. Mithin wird auch das Europäische Parlament von den Änderungen betroffen sein und in einigen Bereichen die Entwicklung sogar maßgeblich beeinflussen. Eine Möglichkeit besteht darin, die Wahlen zum Europäischen Parlament zu europäisieren. Gegenstand der Diskussion ist die Schaffung europaweit agierender Parteien, deren Spitzenkandidaten sich in allen Mitgliedstaaten präsentieren und dort auch zur Wahl stehen. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, dass die Parteien einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Europäischen Kommission (im Folgenden „Kommission“) präsentieren. Dies würde eine stärkere Abhängigkeit zwischen Exekutive und Legislative nach sich ziehen. Entscheidend für den Erfolg dieser Ansätze ist indes, dass das Europäische Parlament auch in Zukunft voll funktionsfähig bleibt. Mit Blick auf eine möglicherweise stärkere Abhängigkeit der Kommission von der Zustimmung des Europäischen Parlaments ist es insbesondere erforderlich, dass die Mehrheitsbildung nicht durch eine Zersplitterung des Europäischen Parlaments bedroht, wenn nicht gar unmöglich gemacht wird. Dies wäre denkbar, wenn zwar die europäischen Parteien in der Summe die Mehrheit der Abgeordneten stellen, aber keine Partei für sich ausreichend Sitze erhält und gleichzeitig zahlreiche kleine Parteien aus den Mitgliedstaaten in das Europäische Parlament einziehen.

Die skizzierte Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments könnte sich durch die Festlegung einer Mindeststimmenanzahl (sog. Sperrklausel), ab der eine Partei einen Sitz im Europäischen Parlament enthält, verhindern lassen. Umgesetzt werden könnte dieser Ansatz durch eine Änderung des europäischen Direktwahlaktes.¹ Allerdings ist dieser Ansatz kritisch zu hinterfragen. Denn das deutsche Bundesverfassungsgericht hat die im deutschen Recht bestimmte 5%-Sperrklausel für die Wahlen zum Europäischen Parlament im November 2011 für verfassungswidrig erklärt.²

Ziel dieser Studie ist es, im Vorfeld eines möglichen Vorschlags des Europäischen Parlaments zur Änderung des Direktwahlaktes die Fragen zu beleuchten, ob und wenn ja, welche Sperrklausel bei Europawahlen als angemessen zu betrachten wäre, und ob und welche Besonderheiten für den europäischen Gesetzgeber aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts folgen.

Freiburg, im Oktober 2012

Klaus-Dieter Sohn

Fachbereichsleiter
Centrum für Europäische Politik (CEP)

Sebastian Czuratis

Wissenschaftlicher Referent
Centrum für Europäische Politik (CEP)

¹ Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments vom 20. September 1976, zuletzt geändert durch Beschluss des Rates vom 25. Juni 2002 und 23. September 2002.

² BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011.

2 Sperrklauseln in den Mitgliedstaaten

Gesetzliche Sperrklauseln verhindern bei Verhältniswahlen, dass sehr kleine Parteien in ein Parlament einziehen. Sie stellen eine gesetzliche Mindestschwelle an abgegebenen Stimmen dar, die überschritten werden muss, damit eine Partei oder ein einzelner Kandidat in ein Parlament einziehen kann. Dabei ist das Erreichen der notwendigen Wählerstimmen kein Garant für einen Einzug in ein Parlament, vielmehr stellt die Sperrklausel eine Mindestvoraussetzung dar. Dies trifft in der Europäischen Union vor allem auf Länder zu, denen aufgrund ihrer Bevölkerungsgröße nur wenige Sitze im Europäischen Parlament zustehen. Ein Beispiel hierfür ist Slowenien, das eine gesetzliche Sperrklausel von 4% bei den Europawahlen hat und derzeit mit sieben Abgeordneten im Europäischen Parlament vertreten ist. Bei den Europawahlen 2009 erhielt dort die Partei DeSUS³ 7,18% der abgegebenen Stimmen, jedoch keinen der sieben slowenischen Sitze.

Derzeit machen 14 der 27 Mitgliedstaaten von der Option nach Artikel 3 des Direktwahlakts⁴ Gebrauch und haben in ihren nationalen Wahlrechten zur Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments eine Sperrklausel integriert. Darunter befinden sich vor allem die bevölkerungsstarken Länder wie Frankreich, Polen, Italien und Deutschland, dessen Sperrklausel am 9.11.2011 vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig erklärt wurde⁵ sowie kleine und mittelgroße Länder der beiden letzten EU-Erweiterungen. Unter den Ländern, die keine Sperrklausel haben, befinden sich die übrigen kleineren Mitgliedstaaten sowie Großbritannien und Spanien.⁶

Neben den gesetzlichen Sperrklauseln gibt es bei Verhältniswahlen auch sogenannte faktische Sperrklauseln – auch natürliches Quorum oder natürliche Sperrwirkung genannt – zum Erlangen des ersten Sitzes. Diese Sperrklauseln sind systemimmanent, d.h. sie ergeben sich aus dem Sitzzuteilungsverfahren in Verbindung mit den jeweiligen Abstimmungsergebnissen. Generell ist zu konstatieren, dass die Höhe der faktischen Sperrklausel negativ mit der Anzahl der Sitze korreliert ist.⁷ Das bedeutet, dass die faktische Sperrklausel bei einer zunehmenden Anzahl von zu vergebenden Sitzen sinkt, sofern die übrigen Parameter, wie Abstimmungsergebnisse oder Sitzzuteilungsverfahren, gleich bleiben.

Für das System der Europäischen Union bedeutet dies, dass es vor allem in kleineren Ländern, die mit wenigen Abgeordneten im Europäischen Parlament vertreten sind, zu relativ hohen faktischen Sperrklauseln kommen kann. So kann auch der relativ hohe Anteil an Mitgliedstaaten ohne gesetzliche Sperrklausel erklärt werden. Denn wenn nur wenige Sitze verteilt werden, ist die Wahrscheinlichkeit gering, dass diese an Parteien mit wenigen Wählerstimmen gehen. Kleinparteien scheitern in solchen Ländern an der faktischen Sperrklausel und eine gesetzliche Sperrklausel wird somit obsolet.

³ DeSUS – DEMOKRATIČNA STRANKA UPOKOJENCEV SLOVENIJE – Demokratische Pensionistenpartei Sloweniens.

⁴ Art. 3 Direktwahlakt – Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments.

⁵ BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Kapitel 2 zur Urteilsbegründung.

⁶ Vgl. Tabelle 1.

⁷ Vgl. Kapitel 2.1.

Mitgliedstaat	Einwohner ⁸	Sitze ⁹	Sperrklausel	Faktische Sperrklausel
Belgien	11.041.266	22	–	4,5%
Bulgarien	7.327.224	18	–	5,7%
Dänemark	5.580.516	13	–	7,2%
Deutschland	81.843.743	99	–	0,5%
Estland	1.339.662	6	–	8,7%
Finnland	5.401.267	13	–	6,9%
Frankreich	65.397.912	74	5%	–
Griechenland	11.290.935	22	3%	–
Irland	4.582.769	12	–	k.A.*
Italien	60.820.764	73	4%	–
Lettland	2.041.763	9	5%	–
Litauen	3.007.758	12	5%	–
Luxemburg	524.853	6	–	16,8%
Malta	416.110	6	–	k.A.*
Niederlande	16.730.348	26	–	6,8%
Österreich	8.443.018	19	4%	–
Polen	38.538.447	51	5%	–
Portugal	10.541.840	22	–	8,4%
Rumänien	21.355.849	33	5%	–
Schweden	9.482.855	20	4%	–
Slowakei	5.404.322	13	5%	–
Slowenien	2.055.496	8	4%	–
Spanien	46.196.276	54	–	2,5%
Tschechien	10.505.445	22	5%	–
Ungarn	9.957.731	22	5%	–
Vereinigtes Königreich	62.989.550	73	–	k.A.*
Zypern	862.011	6	–	–

Tabelle 1

*Aufgrund des Sitzteilungssystems in diesem Land kann keine faktische Sperrklausel angegeben werden.

⁸ Quelle: Eurostat (2012).

⁹ Derzeitige Sitze. Deutschland wird zur nächsten Wahlperiode nur noch 96 Sitze haben.

2.1 Faktische Sperrklausel am Beispiel Deutschlands

Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 2009 gab es in Deutschland eine gültige gesetzliche Sperrklausel in Höhe von 5%¹⁰. Von den derzeit 754 Sitzen entfallen 99 auf Deutschland und es sind insgesamt sechs deutsche Parteien im Europäischen Parlament vertreten.¹¹ Tabelle 2 gibt einen Überblick über den Status Quo.

Partei	CDU	SPD	Grüne	FDP	Linke	CSU
Sitze	34	23	14	12	8	8
Stimmen/Sitz	237.393	237.937	228.179	240.673	246.154	237.095

Tabelle 2

Die folgenden drei Beispiele gehen von den deutschen Abstimmungsergebnissen zur Europawahl 2009 aus und unterstellen eine jeweils unterschiedliche Anzahl an Sitzen.¹² Dabei gilt stets die Annahme, dass es keine gesetzliche Sperrklausel gibt. Daraus resultierend ergeben sich zum einen unterschiedliche Parteikonstellationen und zum anderen unterschiedliche faktische Sperrklauseln.

Beispiel A:

Wenn Deutschland, wie Beispielsweise Malta, nur 6 Sitze zustehen würden, wären nur 5 Parteien im Europäischen Parlament vertreten und die faktische Sperrklausel würde 7,5% betragen.

Partei	CDU	SPD	Grüne	FDP	Linke
Sitze	2	1	1	1	1
Stimmen/Sitz	4.035.695	5.472.566	3.194.509	2.888.084	1.969.239

Tabelle 3

Beispiel B:

Wenn Deutschland, wie Beispielsweise Österreich, nur 19 Sitze zustehen würden, wären bereits wieder alle derzeitigen 6 Parteien im Europäischen Parlament vertreten und die faktische Sperrklausel würde 7,2% betragen.

Partei	CDU	SPD	Grüne	FDP	Linke	CSU
Sitze	6	4	3	2	2	2
Stimmen/Sitz	1.345.231	1.368.141	1.064.836	1.444.042	984.619	948.381

Tabelle 4

Beispiel C:

Wenn Deutschland, wie Beispielsweise Polen, nur 51 Sitze zustehen würden, wären bereits 10 Parteien im Europäischen Parlament vertreten und die faktische Sperrklausel würde 1,0% betragen.

¹⁰ § 2 Abs. 7 EuWG – Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland.

¹¹ Mit dem Vertrag von Lissabon wird die Anzahl der deutschen Sitze auf 96 reduziert. Siehe hierzu auch Kapitel 4.2.

¹² Die Abstimmungsergebnisse der Europawahl 2009 und das Sitzverteilungsverfahren bleiben dabei gleich.

Partei	CDU	SPD	Grüne	FDP	Linke	CSU
Sitze	16	11	6	6	4	4
Stimmen/Sitz	504.461	497.506	532.418	481.347	492.309	474.190

Tabelle 5.1

Partei	Freie Wähler	REP	Tierschutzpartei	FAMILIE
Sitze	1	1	1	1
Stimmen/Sitz	442.579	347.887	289.694	254.121

Tabelle 5.2

Wenn es bei den Europawahlen 2009 keine gesetzliche Sperrklausel gegeben hätte, wären insgesamt 13 Parteien in das Europäische Parlament eingezogen.¹³ Die faktische Sperrklausel hätte in diesem Fall 0,5% betragen.¹⁴

3 Handlungsbedarf auf europäischer Ebene

Bis zur formalen Gründung des Europäischen Parlaments 1979 gab es die parlamentarische Versammlung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaften. Sie setzte sich zusammen aus abgesandten Mitgliedern der nationalen Parlamente. Die Bedeutung der parlamentarischen Versammlung war unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten eher marginal. Erst der Direktwahlakt von 1976¹⁵ sah vor, dass die Abgeordneten des Europäischen Parlaments durch allgemeine unmittelbare Wahlen durch die Wahlberechtigten der Mitgliedstaaten zu bestimmen seien. Seit seiner Gründung im Jahr 1979 hat das Europäische Parlament eine beeindruckende Entwicklung vollzogen. War es zu Beginn noch ein eher unbedeutendes Parlament mit lediglich beratender Funktion, so ist es heute zu einem in weiten Teilen gleichberechtigten Partner von Rat und Kommission avanciert.¹⁶ Insbesondere gab es bei der Gesetzgebung weitreichende Kompetenzzuwächse, sodass das Europäische Parlament heute im gleichen Maße an den Gesetzgebungsverfahren beteiligt ist wie der Rat. Allem Anschein nach wird es auch in Zukunft zu weiteren Entwicklungen bei den Kompetenzen und Strukturen des Europäischen Parlaments kommen.¹⁷ So ist vor allem eine Stärkung der Exekutivkontrolle zu erwarten. Dabei kommt es entscheidend darauf an, demokratischen Standards zu entsprechen und die in den Mitgliedstaaten gelebten demokratischen Prozesse auch auf europäischer Ebene zu implementieren, soweit dies noch nicht geschehen ist. Im Folgenden wird daher zunächst auf den Status Quo des Europäischen Parlaments eingegangen, um anschließend die notwendige prospektive Perspektive einzunehmen zu können.

¹³ Siehe Kapitel 4.2.1 für eine detaillierte Darstellung.

¹⁴ Vgl. Tabelle 1.

¹⁵ Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments vom 20. September 1976, zuletzt geändert durch Beschluss des Rates vom 25. Juni 2002 und 23. September 2002.

¹⁶ Vgl. *Dann, P.*, „Die politischen Organe“, in: *Bogdandy* und *Bast*: Europäisches Verfassungsrecht, Heidelberg, S. 335-387, S. 354.

¹⁷ Siehe Kapitel 3.1.

3.1 Das Europäische Parlament heute

Parlamente haben in den westlichen Demokratien insbesondere zwei Aufgaben zu erfüllen. Sie sind als Gesetzgeber zuständig für die regelmäßige Anpassung des Rechtsrahmens an sich ständig ändernde Bedingungen und sie kontrollieren die Exekutive. Das Europäische Parlament hat im derzeitigen institutionellen Gefüge der EU eine Bedeutung, die derjenigen der nationalen Parlamente durchaus entspricht. Soweit es die Kontrolle der Exekutive anbelangt, reichen die Möglichkeiten des Europäischen Parlaments sogar über diejenigen einiger nationaler Parlamente hinaus. Denn es kann entscheidenden Einfluss auf die Besetzung der Exekutive nehmen.

3.1.1 Rolle als Gesetzgebungsorgan

Das Europäische Parlament ist im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gleichberechtigtes Gesetzgebungsorgan neben dem Rat.¹⁸ Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ist das regelmäßig anzuwendende Gesetzgebungsverfahren. Die regelmäßige Beteiligung des Rates ist zwar nicht frei von Kritik, entspricht aber den Erfordernissen der föderalen Strukturen der EU. So wie beispielsweise in Deutschland die Interessen der Bundesländer durch den Bundesrat als Legislativorgan neben dem Deutschen Bundestag wahrgenommen werden, werden die Interessen der Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene durch den Rat wahrgenommen. Daneben gibt es ein besonderes Gesetzgebungsverfahren, in dem das eine Organ einen Rechtsakt annimmt und das andere Organ lediglich – regelmäßig in Form der Abgabe einer Stellungnahme – beteiligt wird.

Anders als in den meisten westlichen Demokratien verfügt das Europäische Parlament allerdings über eine nur begrenzte Möglichkeit, Rechtsakte selbst vorzuschlagen. Das Initiativrecht hat nahezu ausschließlich die Kommission. Das Europäische Parlament hat ein eigenes Initiativrecht, wenn es um die Wahlen zum Europäischen Parlament¹⁹, die Aufgaben der Abgeordneten²⁰, Einzelheiten bei Untersuchungsausschüssen²¹ oder den Bürgerbeauftragten²² geht.²³ Allerdings hat das Europäische Parlament auch die Möglichkeit, die Kommission aufzufordern, zu einer bestimmten Thematik tätig zu werden und einen Legislativvorschlag zu unterbreiten. Kommt die Kommission der Aufforderung nicht nach, muss sie, so die primärrechtliche Bestimmung, ihre Entscheidung dem Europäischen Parlament gegenüber begründen.²⁴

In der gelebten Parlamentspraxis des Europäischen Parlaments kommt diesem indirekten Initiativrecht erhebliche Bedeutung zu. Insbesondere wird dies durch Institutionelle Vereinbarungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission²⁵ deutlich, in der sich die beiden Organe über die primärrechtlichen Regelungen zum Initiativrecht hinaus verständigt haben. Die Kommission verpflichtet sich darin, binnen eines Jahres entweder einen entsprechenden Gesetzesvorschlag vorzulegen oder den Vorschlag in das jährliche Arbeitsprogramm für das Folgejahr aufzunehmen.²⁶ Damit verzichtet die Kommission auf ihre Möglichkeit, eine Initiative des Europäischen Parlaments überhaupt nicht zu berücksichtigen. Dies zeigt die hohe Akzeptanz des indirekten Initiativrechts einerseits und die Bedeutung des Europäischen Parlaments andererseits.

¹⁸ Art. 289 Abs. 1 AEUV.

¹⁹ Art. 223 Abs. 1 AEUV.

²⁰ Art. 223 Abs. 2 AEUV.

²¹ Art. 226 S. 3 AEUV.

²² Art. 228 Abs. 4 AEUV.

²³ Art. 17 Abs. 2 EUV.

²⁴ Art. 225 AEUV.

²⁵ Institutionelle Vereinbarungen vom 20.11.2010 „Rahmenvereinbarung über die Beziehung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission“.

²⁶ II (i) Nr. 16 Abs. 3 Institutionelle Vereinbarungen vom 20.11.2010.

3.1.2 Bestimmung der Exekutive

Die Beteiligung des Europäischen Parlaments bei der Besetzung der Kommission ist im EUV geregelt. Danach schlägt der Europäische Rat dem Europäischen Parlament mit qualifizierter Mehrheit und unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Wahlen zum Europäischen Parlament einen Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten vor.²⁷ Der Kandidat benötigt nun die Zustimmung der absoluten Mehrheit der Abgeordneten.²⁸ Die weiteren Mitglieder der Kommission werden vom Rat und dem Kommissionspräsidenten gemeinsam vorgeschlagen und von den Mitgliedstaaten benannt.²⁹ Dabei hat das Europäische Parlament bei jedem Kandidaten ein Anhörungsrecht und kann einzelne Kandidaten auch ablehnen.³⁰ So wurde beispielsweise in der Barroso-II-Kommission die bulgarische Kandidatin Jeleva nach ihrer Anhörung, unter anderem aufgrund mangelnder Qualifikation, abgelehnt. Überdies benötigt das Kollegium als Ganzes noch die Zustimmung des Europäischen Parlaments.³¹

Neben der Beteiligung an der Besetzung der Kommission hat das Europäische Parlament auch Anhörungsrechte bei der Besetzung von Posten weiterer Organe der Europäischen Union. So muss das Europäische Parlament bei der Ernennung von Mitgliedern des Europäischen Rechnungshofs angehört werden.³² Gibt das Europäische Parlament zu einem Vorschlag eine ablehnende Stellungnahme ab, so fordert der Parlamentspräsident den Rat auf, seinen Vorschlag zur Ernennung zurückzuziehen und einen neuen Vorschlag zu unterbreiten.³³ Ebenfalls muss das Europäische Parlament bei der Ernennung von Mitgliedern des Direktoriums der Europäischen Zentralbank angehört werden. Auch hier ist es möglich, dass der Präsident des Europäischen Parlaments vom Rat einen neuen Vorschlag einfordert.³⁴

3.1.3 Kontrolle der Exekutive

Die Kommission ist dem Europäischen Parlament verantwortlich. So nehmen Mitglieder der Kommission regelmäßig an Sitzungen des Europäischen Parlaments teil, um den Abgeordneten ihre Legislativvorschläge zu begründen. In welcher Weise Kritik an der Arbeit der Kommission zu äußern ist, wird durch das Primärrecht zwar nicht bestimmt. Aber als ultima ratio verfügt das Europäische Parlament über die primärrechtlich eingeräumte Möglichkeit, ein Misstrauensvotum gegen die Kommission anzunehmen.³⁵ Die Annahme erfordert neben der für die Bestätigung der Kommission erforderlichen absoluten Mehrheit auch eine Mehrheit von zwei Drittel der abgegebenen Stimmen. Im Gegenzug betrifft das Misstrauensvotum den Rücktritt des gesamten Kollegiums.³⁶

3.2 Künftige Herausforderungen

In der Europäischen Union ist die Entwicklung des institutionellen Gefüges noch nicht abgeschlossen. Mit jedem neuen Vertrag gab es Änderungen am institutionellen Gefüge. So wurde mit dem Vertrag von Lissabon das ordentliche Gesetzgebungsverfahren als Regelverfahren eingeführt. Und auch in Zukunft werden sich die Rahmenbedingungen ändern. Die größte Herausforderung wird die wachsende Anzahl Mitgliedstaaten sein. Sie erfordert Änderungen in der

²⁷ Art. 17 Abs. 7 S. 1 EUV.

²⁸ Art. 17 Abs. 7 S. 2 EUV.

²⁹ Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2 EUV.

³⁰ Art. 106 Abs. 5 Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (GO-EP).

³¹ Art. 17 Abs. 7 UAbs. 3 EUV.

³² Art. 286 Abs. 2 AEUV.

³³ Art. 108 Abs. 4 GO-EP.

³⁴ Art. 109 Abs. 4 GO-EP.

³⁵ Art. 17 Abs. 8 S. 1 EUV.

³⁶ Art. 234 UAbs. 2 S. 1 EUV.

Zusammensetzung des Europäischen Parlaments bei gleichzeitiger Gewährleistung von dessen Funktionsfähigkeit. Überdies muss das Vertretungsmandat der Abgeordneten überdacht und möglicherweise angepasst werden.

3.2.1 Wachsende Anzahl Mitgliedstaaten

Derzeit gibt es konkrete Verhandlungen mit sechs Staaten über ihren beantragten Beitritt zur Europäischen Union. Daneben gibt es noch die sogenannten potenziellen Beitrittskandidaten.

Land	Einwohnerzahl ³⁷	Status
Kroatien	4.380.000	Beitritt im Juli 2013 erwartet
Serbien	7.120.000	Beitrittskandidat
Island	319.000	Beitrittskandidat
Türkei	74.720.000	Beitrittskandidat
Republik Mazedonien	2.020.000	Beitrittskandidat
Montenegro	620.000	Beitrittskandidat
Bosnien und Herzegowina	4.600.000	Potenzieller Beitrittskandidat
Albanien	620.000	Potenzieller Beitrittskandidat
Kosovo	1.800.000	Potenzieller Beitrittskandidat

Tabelle 6

Der Beitritt ist davon abhängig, dass der betreffende Staat die ihm von der EU vorgegebenen Bedingungen erfüllt. Regelmäßig handelt es sich dabei um Anforderungen an die Demokratie, den Rechtsstaat, die Wirtschaft und die Anpassung des Rechts an den gemeinsamen europäischen Rechtsrahmen. Der nächste neue Mitgliedstaat wird, voraussichtlich ab Juli 2013, Kroatien werden. Dass der Beitritt Kroatiens bevorsteht, ist auch daran abzulesen, dass bereits zwölf Abgeordnete mit Beobachterstatus in das Europäische Parlament entsendet sind.³⁸ Der Beitritt ist allerdings davon abhängig, dass alle Mitgliedstaaten zustimmen. Im Falle Kroatiens werden derzeit auch kritische Stimmen erhoben, weil nicht alle Beitrittsbedingungen erfüllt sind.³⁹

Die Herausforderung an das institutionelle Gefüge besteht für das Europäische Parlament in der Aufnahme der Abgeordneten eines jeden neuen Mitgliedstaats. Denn die Gesamtzahl der Abgeordneten ist durch den Vertrag über die Europäische Union auf insgesamt 750 Abgeordnete und einen Präsidenten begrenzt⁴⁰ und kann nicht ohne eine Vertragsänderung im ordentlichen Vertragsänderungsverfahren erhöht werden.⁴¹ Die Aufnahme neuer Abgeordneter geht also immer zulasten bestehender Mitgliedstaaten, so auch die zwölf Sitze für Kroatien.⁴² Das Problem wird durch die Disproportionalität in der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments noch verschärft. Denn die Sitze im Europäischen Parlament sind gemäß dem Prinzip der degressiven Proportionalität auf die einzelnen Länder verteilt. Das bedeutet, dass kleine Mitgliedstaaten im Vergleich zu großen Mitgliedstaaten überrepräsentiert sind. So kommen in Deutschland derzeit

³⁷ Daten des Auswärtigen Amtes <http://www.auswaertiges-amt.de> (zuletzt abgerufen am 2.10.2012).

³⁸ Beschluss der Konferenz der Präsidenten auf Basis Art. 11 GO-EP.

³⁹ Vgl. SWD 2012 338 – Comprehensive monitoring report on Croatia.

⁴⁰ Art. 14 Abs. 2 EUV.

⁴¹ Art. 48 EUV.

⁴² Siehe hierzu auch Kapitel 4.2.1.

rund 826.000 Einwohner auf einen deutschen Abgeordneten, wohingegen in Malta nur 68.000 Einwohner auf einen maltesischen Abgeordneten kommen.⁴³ In Kroatien kämen bei 12 Abgeordneten rund 365.000 Einwohner auf einen kroatischen Abgeordneten.

Mitgliedstaat	Einwohner ⁴⁴	Sitze ⁴⁵	Einwohner je Sitz	Disproportionalitäts- faktor ⁴⁶
Belgien	11.041.266	22	501.875	1,64
Bulgarien	7.327.224	18	407.068	2,03
Dänemark	5.580.516	13	429.270	1,93
Deutschland	81.843.743	99	826.704	Basis
Estland	1.339.662	6	223.227	3,70
Finnland	5.401.267	13	415.487	1,99
Frankreich	65.397.912	74	883.755	0,94
Griechenland	11.290.935	22	513.224	1,61
Irland	4.582.769	12	381.879	2,16
Italien	60.820.764	73	821.902	1,01
Lettland	2.041.763	9	226.826	3,64
Litauen	3.007.758	12	250.646	3,30
Luxemburg	524.853	6	87.475	9,45
Malta	416.110	6	69.351	11,92
Niederlande	16.730.348	26	643.474	1,28
Österreich	8.443.018	19	444.369	1,86
Polen	38.538.447	51	755.655	1,09
Portugal	10.541.840	22	479.174	1,73
Rumänien	21.355.849	33	647.146	1,28
Schweden	9.482.855	20	474.142	1,74
Slowakei	5.404.322	13	415.717	1,99
Slowenien	2.055.496	8	256.937	3,22
Spanien	46.196.276	54	855.486	0,97
Tschechien	10.505.445	22	477.520	1,74
Ungarn	9.957.731	22	452.624	1,83
Vereinigtes Königreich	62.989.550	73	862.870	0,96
Zypern	862.011	6	146.688	5,64

Tabelle 7

⁴³ Vgl. Tabelle 7.

⁴⁴ Eurostat (2012).

⁴⁵ Derzeitige Sitze unter Vertrag von Lissabon. Deutschland wird zur nächsten Wahlperiode nur noch 96 Sitze haben.

⁴⁶ Als Basis wird Deutschland gewählt. Der Disproportionalitätsfaktor gibt an, wie viel mehr Einfluss eine Stimme aus einem anderen Mitgliedstaat im Vergleich zu Deutschland hat.

Wie der Disproportionalitätsfaktor aus Tabelle 7 zeigt, hat ein Wähler aus Malta über seinen Europaabgeordneten rund zwölfmal so viel Einfluss im Europäischen Parlament wie ein deutscher Wähler. Lediglich das Vereinigte Königreich und Frankreich haben pro Kopf, wie der Disproportionalitätsfaktor zeigt, weniger Einfluss als die deutschen Wähler.

Da die kleinen Mitgliedstaaten Malta, Luxemburg, Zypern, Estland, Slowenien oder Lettland bereits sehr wenige Abgeordnete stellen und die großen Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Spanien besonders stark von der degressiven Proportionalität betroffen sind, ist davon auszugehen, dass zunächst die Sitze im dazwischen liegenden Mittelbau umverteilt werden.⁴⁷

Wie Tabelle 6 zeigt, gibt es jedoch bereits fünf weitere Beitrittskandidaten und drei potenzielle Beitrittskandidaten. Diese acht Länder werden die derzeitige Bevölkerung in der Europäischen Union um ungefähr 18% wachsen lassen, so dass es ebenfalls zu entsprechenden Anpassungen im Europäischen Parlament kommen muss. Die Begrenzung des Europäischen Parlaments auf 751 Abgeordnete bedeutet, dass mit jedem weiteren Beitritt über Kroatien hinaus auch die großen Mitgliedstaaten Sitze abgeben werden müssen. Damit wird aber auch der Effekt der Disproportionalität verstärkt.

3.2.2 Vertretungsmandat der Abgeordneten

„Die Bürgerinnen und Bürger sind auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten“, heißt es im Primärrecht.⁴⁸ Allerdings lässt das Primärrecht die Frage unbeantwortet, wer und was genau vertreten sein sollen. Sollen die Bürger, untergliedert nach Mitgliedstaat, und deren nationale Interessen vertreten werden, oder sollen die europäischen Bürger und deren europäische Interessen vertreten werden? Das deutsche Bundesverfassungsgericht beantwortet diese Frage zugunsten der Vertretung der Bürger der Mitgliedstaaten und deren nationalen Interessen, indem es feststellt, dass nicht das europäische Volk, sondern die in ihren Staaten organisierten Völker Europas mit ihren jeweiligen parteipolitisch präformierten Kräfteverhältnissen vertreten sind.⁴⁹ Mit anderen Worten: Dem Europäischen Parlament wird die Anerkennung als vollwertiges Parlament verweigert, weil insbesondere nicht gewährleistet wird, dass die Interessen aller Bürger Europas gleichermaßen vertreten sind.

3.2.3 Einbindung in außervertragliche Prozesse

In Folge der Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise wird eine stärkere Kontrolle und Koordination der nationalen Haushalte sowie der nationalen Wirtschafts- und Finanzpolitiken gefordert. Mit der Einführung des Europäischen Semesters⁵⁰ wurde dazu eine Basis geschaffen. Dabei findet derzeit der wesentliche Teil dieser Arbeiten nur zwischen der Kommission und dem Rat statt. Der Präsident des Europäischen Rates hat sich jedoch in einem Zwischenbericht⁵¹ für eine stärkere Rolle des Europäischen Parlaments und der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten ausgesprochen. In seinem Zwischenbericht fordert er, dass eine weitere Stärkung der europäischen Institutionen mit einer angemessenen Einbindung des Europäischen Parlaments einhergehen müsse.⁵²

⁴⁷ Siehe Tabelle 7.

⁴⁸ Art. 10 Abs. 2 EUV S. 1.

⁴⁹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 286.

⁵⁰ Vgl. Kullas (2010) – cepAnalyse „Wirtschaftspolitische Koordination“

⁵¹ Präsident des Europäischen Rates, 12.10.2012 „Towards a genuine economic and monetary union“.

⁵² S. 8 „Towards a genuine economic and monetary union“.

4 Überarbeitung der parlamentarischen Strukturen

Die Feststellung des deutschen Bundesverfassungsgerichts ist angesichts der momentanen Wahlen zum Europäischen Parlament und dessen Zusammensetzung nachvollziehbar. Um in den Mitgliedstaaten als vollwertiges Parlament anerkannt zu werden, in dem die Interessen aller Bürger Europas gleichermaßen vertreten sind, bedarf es einer Überarbeitung der parlamentarischen Strukturen. Zentrale Elemente dabei sind die parteipolitischen Strukturen und deren Widerspiegelung im Europäischen Parlament sowie das Verfahren zur Wahl des Europäischen Parlaments.

4.1 Überarbeitung der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments

Die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments muss von der Nationalität der Abgeordneten entkoppelt werden, wenn künftig alle europäischen Bürger und deren europäischen Interessen gleichberechtigt behandelt werden sollen. Folglich darf die Verteilung der Sitze der Abgeordneten zukünftig nicht mehr nur vom entsendenden Mitgliedstaat ausgehen, sondern muss auch die Mehrheitsverhältnisse bei den Wahlergebnissen der jeweiligen Kandidaten widerspiegeln. Dem Problem, dass angesichts der unterschiedlich hohen Einwohnerzahlen die einwohnerarmen Mitgliedstaaten möglicherweise keinen eigenen nationalen Abgeordneten mehr stellen werden können, kann durch eine Mischung aus Direktkandidaten und einheitlichen europäischen Wahllisten begegnet werden. Bedingung ist allerdings, dass die Disproportionalität bei den Direktkandidaten überwunden wird, es also entweder grenzüberschreitende Wahlkreise oder erheblich mehr Abgeordnete im Europäischen Parlament gibt. Wenn aber der kleinste Wahlkreis dem einwohnerschwächsten Mitgliedstaat entsprechen soll, um wenigstens von einem nationalen Abgeordneten vertreten zu werden, müsste die Anzahl der Abgeordneten von derzeit 751 auf mindestens 1211 erhöht werden. Diese Anzahl notwendiger Abgeordneter ergibt sich aus dem Verhältnis der Gesamtbevölkerung der Europäischen Union und der Einwohnerzahl Maltas, als dem bevölkerungsärmsten Land.⁵³ In der Folge würde allerdings die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments massiv beeinträchtigt werden.

Die Lösung dieses Problems liegt in der Abschaffung des Direktmandats. Dies könnte durch die Schaffung eines einheitlichen europäischen Wahlkreises geschehen, innerhalb dessen die Parteien ihre Kandidatenlisten als Ganzes zur Wahl stellen. Zwar ist die Politik von dieser Vorstellung noch entfernt, allerdings zeichnet sich bereits ab, dass die Zukunft in diesem Ansatz liegt. So hat die Kommission bereits einen Vorschlag⁵⁴ über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien vorgelegt. In diesen europäischen Parteien müssten die nationalen Parteien zumindest für die Wahlen zum Europäischen Parlament aufgehen. Es wäre dann Aufgabe der Parteien, zu bestimmen, auf welchem Listenplatz die Abgeordneten aus den verschiedenen Mitgliedstaaten zur Wahl antreten. Ob an dieser Stelle dem nationalen Proporz Rechnung getragen wird, müssen dann die Verantwortlichen in den Parteien klären. Dies hätte den positiven Nebeneffekt, dass auch die Bindung der Wähler an die europäischen Interessen gestärkt würde.

⁵³ Bei einer Erweiterung der Europäischen Union würde diese Mindestgröße automatisch steigen.

⁵⁴ Vorschlag COM(2012) 499 vom 12.9.2012 für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen.

4.2 Innerparlamentarische Strukturen stärken

Innerhalb des Europäischen Parlaments haben die Fraktionen eine besondere Rolle. Im Gegensatz zu nationalen Parlamenten, in denen sie in der Regel nur aus Abgeordneten einer Partei bestehen, setzen sich die Fraktionen im Europäischen Parlament aus Abgeordneten aus bis zu über 30 verschiedenen Parteien zusammen. Auch wenn es in Folge der größeren Komplexität der Fraktionen im Europäischen Parlament zu einem wesentlich höheren Koordinierungsaufwand bei Abstimmungen oder der Formulierung gemeinsamer Positionen kommt, sind die Fraktionen im europäischen Parlament in ihrer parlamentarischen Arbeit durchaus mit den Fraktionen in den nationalen Parlamenten vergleichbar. Die oben skizzierte Entwicklung hin zu europäischen Parteien, die über Kandidatenlisten in allen Mitgliedstaaten zu den Europawahlen antreten, würde die Arbeit innerhalb der Fraktionen stärken. Die Abgeordneten einer Fraktion verstehen sich bereits heute weitgehend als Abgeordnete einer gemeinsamen europäischen Partei, zumindest aber verfolgen sie eine gemeinsame Politik. Durch die Wahl über eine gemeinsame Kandidatenliste könnte sich dieses Selbstverständnis der Abgeordneten noch verstärken, was zu einem geringeren Koordinierungs- und Kooperationsaufwand innerhalb der Fraktion führen kann und die Arbeit der Fraktionen mithin effektiver gestaltet

Die Arbeit im Europäischen Parlament wird im Plenum und in den Ausschüssen im Wesentlichen durch die Abgeordneten aus den verschiedenen Fraktionen getragen. So dienen die Ausschüsse zum einen der fachspezifischen Arbeit und zum anderen als spezialisierte Foren, in denen die verschiedenen Fraktionen bereits Verhandlungen zur inhaltlichen Kompromissfindung führen können.⁵⁵ Innerhalb dieser parlamentarischen Strukturen kommt den fraktionslosen Abgeordneten am ehesten die Rolle der Kleinparteien in nationalen Parlamenten zu. Sie sind, wie Kleinparteien in nationalen Parlamenten auch, in den wenigsten Fällen für eine Mehrheitsentscheidung relevant und auch innerhalb der Ausschüsse zur ersten fachspezifischen Kompromissfindung nicht von Bedeutung. Um das Europäische Parlament zu stärken, ist folglich eine Reduzierung der fraktionslosen Abgeordneten zu empfehlen. Dies kann zum einen über eine Vereinfachung der Voraussetzung zu Fraktionsbildung geschehen. Sofern die Hürden für den Fraktionsstatus allerdings zu gering werden, verlagert sich das Problem der fraktionslosen Abgeordneten in ein Parlament mit zu vielen kleinen Fraktionen, sodass das Parlament unter Umständen sogar noch weiter geschwächt würde. Diese Möglichkeit ist also nur bedingt zu empfehlen. Eine zweite Möglichkeit zu Stärkung der innerparlamentarischen Strukturen stellt eine verbindliche Sperrklausel bei den Europawahlen dar.⁵⁶ Durch eine Sperrklausel kann effektiv verhindert werden, dass Abgeordnete von sehr kleinen Parteien entweder als fraktionslose Abgeordnete in das Europäische Parlament einziehen oder sich Fraktionen anschließen, mit denen sie nur eine sehr geringe Schnittmenge haben, mit der Folge, dass die Arbeit innerhalb der Fraktionen unter Umständen extrem erschwert wird.

4.3 Änderungen bei einer möglichen Neufassung des Direktwahlaktes

Angesichts der politischen Probleme, die mit der Schaffung eines einheitlichen europäischen Wahlkreises einhergehen – jeder Mitgliedstaat möchte sich angemessen repräsentiert sehen – ist die Überarbeitung des Wahlrechts als politisch leichter zu realisierende Alternative in Betracht zu ziehen. Die skizzierte Neuausrichtung der nationalen Parteien hin zu europäischen Parteien müsste mit einer Überarbeitung des Direktwahlaktes einhergehen. In diesem kann sowohl bestimmt werden, wie mit nationalen Minderheiten umzugehen ist, als auch, wie die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments gewährleistet werden kann. Mit der Installation zur Wahl antretender

⁵⁵ Vgl. *Dann*, a.a.O., S. 362.

⁵⁶ Siehe Tabelle 9 für die Effekte des Wegfalls der deutschen Sperrklausel auf die verschiedenen Fraktionen.

europäischer Parteien würde sich das dargestellte Problem zumindest dann erledigen, wenn zwar weiterhin innerhalb der Mitgliedstaaten und voneinander unabhängig gewählt würde, die antretenden Parteien und deren Kandidaten aber einheitlich wären.

Die dann stärksten Parteien würden, dem Verhältnis der für sie in der gesamten EU abgegebenen Stimmen entsprechend, in das Europäische Parlament einziehen. Dies würde allerdings mit einer Zersplitterung der Parteienlandschaft einhergehen können, weil auch rein national organisierte Parteien bei Erfüllen der noch geltenden nationalen Wahlzulassungsbedingungen an den Wahlen teilnehmen könnten. Für die Lösung dieses Problems gibt es eine Möglichkeit in zwei Ausgestaltungen. Am einfachsten wäre die Einführung einer einheitlichen Sperrklausel. Mit ihr ließe sich ein Vielparteienparlament verhindern und die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments aufrechterhalten. Diese Sperrklausel könnte in einem zweiten Schritt ergänzt werden um einheitliche Bedingungen für die Zulassung einer Partei zu den Wahlen. Als Bedingung könnte eine Mindestanzahl an Mitgliedstaaten vorgesehen werden, in denen die Partei aktiv sein muss, gegebenenfalls könnte dies noch mit einer Mindestmitgliederzahl in diesen Mitgliedstaaten verbunden werden. Allerdings wäre diese Beschränkung möglicherweise ein zu weitreichender Eingriff in die Rechte der Parteien. Aus diesem Grund erscheint eine Sperrklausel als der geringere Eingriff, der den gleichen Erfolg verspricht.

4.4 Zwischenergebnis

Eine Entwicklung hin zu europäischen Parteien, die zu den Europawahlen in allen Mitgliedstaaten mit jeweils nur einer Kandidatenliste antreten, lässt eine einheitliche Sperrklausel bei den Wahlen notwendig werden. Denn die Sperrklausel ist geeignet und erforderlich, das Europäische Parlament vor einer Zersplitterung zu schützen, die seine Funktionsfähigkeit beeinträchtigen kann. Gleichzeitig wäre mit einer Sperrklausel gewährleistet, dass selbst rein nationale Parteien an den Wahlen teilnehmen können. Wenngleich sie es erheblich schwerer hätten, die erforderliche Mindeststimmenanzahl zu erreichen. Dies würde allerdings den Reiz erhöhen, sich europäisch aufzustellen, wäre also mit einem Anreiz für ein Mehr an Europa verbunden.

5 Sonderfall Deutschland

Im Direktwahlakt ist den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, eine Sperrklausel von bis zu 5% vorzusehen.⁵⁷ Deutschland hatte von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht und eine 5%-Sperrklausel für die Wahl des Europäischen Parlaments eingeführt.⁵⁸ Da es sich dabei um eine nationale Bestimmung handelte, unterlag deren Rechtmäßigkeit insbesondere den Vorgaben des Grundgesetzes. Die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit nahm das Bundesverfassungsgericht vor und erklärte die Sperrklausel für verfassungswidrig und nichtig.⁵⁹

5.1 Vereinbarkeit einer europäischen Sperrklausel mit dem Grundgesetz

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wäre für eine EU-weit verbindliche Sperrklausel unbeachtlich, wenn sie im europäischen Direktwahlakt vorgegeben wäre. Denn im Direktwahlakt ist bestimmt, dass sich die Wahlverfahren nur dann nach den innerstaatlichen Vorschriften richten, wenn sie sich nicht unmittelbar aus dem Direktwahlakt ergeben.⁶⁰ Der Gestaltungsrahmen der nationalen Gesetzgeber für den Erlass ihrer jeweiligen

⁵⁷ Art. 3 Direktwahlakt.

⁵⁸ § 2 Abs. 7 EuWG – Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland.

⁵⁹ BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011.

⁶⁰ Art. 8 Abs. 1 Direktwahlakt.

Wahlrechtsvorschriften wäre mithin für eine Sperrklausel nicht mehr gegeben und unterläge auch nicht mehr den verfassungsrechtlichen Vorgaben des jeweiligen Mitgliedstaats.⁶¹ Gleichwohl blieben die Bedingungen der Wählbarkeit auch weiterhin den Mitgliedstaaten überlassen.

5.2 Motivation für eine neue deutsche Sperrklausel

Mit der Einführung einer europäischen Sperrklausel ginge den Mitgliedstaaten der bisher zustehende Gestaltungsspielraum verloren. Da nur in Deutschland die Sperrklausel für verfassungswidrig und nichtig erklärt wurde, ist es denkbar, dass der deutsche Gesetzgeber trotz des Urteils des Bundesverfassungsgerichts versuchen wird, erneut eine Sperrklausel in das Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (EuWG) aufzunehmen. Damit bliebe der Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten erhalten, weil für eine europäische Sperrklausel kein Bedarf bestünde und eine solche also nicht eingeführt würde. Voraussetzung wäre allerdings, dass eine neue Sperrklausel den vom Bundesverfassungsgericht formulierten Anforderungen entspricht.

5.3 Sperrklausel und Integrationsauftrag des Grundgesetzes

Die Sperrklausel soll verhindern, dass die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments durch Zersplitterung beeinträchtigt wird. Das Bundesverfassungsgericht stimmt dem Zweck einer Schutzklausel zwar zu, sieht deren Notwendigkeit im Falle des Europäischen Parlaments aber als nicht gegeben an. Ausgangspunkt ist die Begründung der Sperrklausel durch den Gesetzgeber. Der Gesetzgeber hatte sich bei der Begründung auf eine Momentaufnahme mit Perspektive in die Vergangenheit gestützt. Von dieser Sichtweise müsste sich der deutsche Gesetzgeber lösen und das Erfordernis einer Sperrklausel in ein neues Licht rücken.

Erforderlich im Sinne des Integrationsauftrags des Grundgesetzes⁶² wäre ein prospektiver Ansatz, der gewährleistet, dass die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments auch zukünftig und insbesondere unter geänderten rechtlichen und faktischen Bedingungen aufrechterhalten bleibt. Anders wird dem Umstand nicht gerecht, dass sich die EU in einer Phase des Umbruchs, hin zu einer Stärkung der demokratischen Verantwortlichkeit, befindet, der derzeit insbesondere auf faktischen Änderungen beruht, die sich noch nicht im Primär- und Sekundärrecht niedergeschlagen haben. Zwar bilden die in der Vergangenheit gesammelten Erfahrungen eine wichtige Bedeutung bei der Bewertung einer Sperrklausel. Allerdings dürfen die Entwicklungen auf europäischer Ebene weder ausgeblendet noch blockiert werden. Der skizzierte prospektive Ansatz⁶³ führt zu neuen Überlegungen hinsichtlich der Begründung für eine Sperrklausel. Ob er auch den Anforderungen an eine Sperrklausel genügen kann, ist Gegenstand der folgenden Ausführungen.

5.4 Anforderungen an eine deutsche Sperrklausel

Die deutsche 5%-Sperrklausel verletzte nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der politischen Parteien.⁶⁴ Diese beiden Grundsätze haben Verfassungsrang, da sie sich aus dem deutschen Grundgesetz (GG) ergeben.⁶⁵ Eine Beschränkung dieser Grundsätze ist zwar möglich, bedarf aber einer

⁶¹ BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Absatz 77.

⁶² Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG.

⁶³ Ausführliche Darstellung siehe unter Nr. 3.2 „Künftige Herausforderungen“.

⁶⁴ Vgl. Leitsatz in BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011.

⁶⁵ Art. 3 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 GG.

überzeugenden Begründung. Bisher wurde die Sperrklausel mit dem Gewährleisten der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments begründet und hielt auch der Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1979 stand.⁶⁶ Von der damaligen Einschätzung rückt das Bundesverfassungsgericht nun ab wenn es feststellt, dass die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments durch den Wegfall der 5%-Sperrklausel nicht beeinträchtigt wird. Es sei zwar durchaus zu erwarten, dass zusätzliche Parteien in das Europäische Parlament einziehen. Allerdings haben die Fraktionen innerhalb des Europäischen Parlaments eine sehr starke Integrationskraft, sodass neue Parteien leicht in die bestehenden Fraktionen integriert werden können. Insbesondere die EU-Erweiterungen belegen diese Annahme.⁶⁷ Außerdem wählt das Europäische Parlament keine Unionsregierung, die auf eine fortlaufende Unterstützung angewiesen ist, so dass nicht der parlamentstypische Regierungs-Oppositions-Dualismus zum Tragen kommt. Ferner ist die Gesetzgebung in der Europäischen Union im Allgemeinen nicht auf gleichbleibende Mehrheiten angewiesen.⁶⁸

5.4.1 Wahl der Unionsregierung

Es ist unbestritten, dass das Europäische Parlament keine Unionsregierung wählt. Allerdings benötigt der Kandidat für das Amt des Kommissionspräsidenten – vergleichbar dem deutschen Bundeskanzler – die Zustimmung des Europäischen Parlaments mit dessen absoluter Mehrheit.⁶⁹ Die weiteren Mitglieder der Kommission benötigen als Kollegium ebenfalls die Zustimmung des Europäischen Parlaments⁷⁰, nachdem sie einzeln vor den jeweiligen Ausschüssen angehört wurden.⁷¹ Damit reichen die Möglichkeiten des Europäischen Parlaments sogar über diejenigen des Deutschen Bundestages hinaus, der nur den Bundeskanzler wählt, nicht jedoch den Bundesministern die Zustimmung erteilen muss.⁷² Das Abhängigkeitsverhältnis zwischen Kommission und Europäischem Parlament ist also, nimmt man als Grundlage der Bewertung die Wahl der Unionsregierung, sogar stärker ausgeprägt als in Deutschland. Überdies hat das Europäische Parlament die Möglichkeit, ein Misstrauensvotum gegen die Kommission anzunehmen.⁷³ Das Misstrauensvotum bedingt den Rücktritt des gesamten Kollegiums.⁷⁴ Auch diese Möglichkeit geht über das hinaus, was dem Deutschen Bundestag möglich ist. Sein Misstrauensvotum gilt lediglich für den Bundeskanzler, nicht aber für die gesamte Regierung.⁷⁵ Eine Sperrklausel allein mit der Begründung abzulehnen, das Europäische Parlament sei mangels Wahlrechts der Unionsregierung weniger schützenswert als der Deutsche Bundestag, vermag jedenfalls nicht zu überzeugen.

5.4.2 Parlamentstypischer Regierungs-Oppositions-Dualismus

Die Abhängigkeit der Kommission von der Mehrheit einer bestimmten Koalition im Europäischen Parlament ist in dieser Form derzeit nicht gegeben. Allerdings muss der Europäische Rat bei seinem Vorschlag eines Kommissionspräsidenten bereits heute die Mehrheitsverhältnisse bei den Wahlen zum Europäischen Parlament zumindest berücksichtigen.⁷⁶ Diese Bestimmung verortet den Kommissionspräsidenten regelmäßig im Lager der stärksten Fraktion. Überdies zeichnet sich ab, dass die Parteien neben der Schaffung europäischer Parteien auch eigene Spitzenkandidaten

⁶⁶ BVerfG, 2 BvR 193, 197/79 vom 22.5.1979.

⁶⁷ Vgl. BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Absatz-Nr. 105.

⁶⁸ Vgl. BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Absatz-Nr. 118.

⁶⁹ Art. 17 Abs. 7 S. 2 EUV.

⁷⁰ Art. 17 Abs. 7 UAbs. 3 EUV.

⁷¹ Vgl. Kapitel 3.1.2.

⁷² Art. 64 Abs. 1 GG.

⁷³ Art. 17 Abs. 8 S. 1 EUV.

⁷⁴ Art. 234 UAbs. 2 S. 1 EUV.

⁷⁵ Art. 67 Abs. 1 GG.

⁷⁶ Art. 17 Abs. 7 Abs. 1 S. 1 EUV.

für das Amt des Kommissionspräsidenten präsentieren. Der Europäische Rat wäre zwar nicht an einen solchen Vorschlag gebunden, allerdings geht davon zumindest eine starke Signalwirkung in Richtung einer stärkeren Bindung des Kommissionspräsidenten an die stärkste Fraktion aus. Dies in Verbindung mit der Möglichkeit, den Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten abzulehnen, führt zu einem Abhängigkeitsverhältnis, das dem des Bundeskanzlers vom Deutschen Bundestag sehr nahe kommt. Dass sich auch auf europäischer Ebene ein parlamentstypischer Regierungs-Oppositions-Dualismus herausbildet, ist nur eine Frage der Zeit. Freilich ist er derzeit noch weniger stark ausgeprägt. Aber eine Sperrklausel aus diesem Grund abzulehnen hieße, die weitere Entwicklung hin zu eben diesem Dualismus aktiv zu behindern. Dies wäre mit dem Integrationsauftrag des Grundgesetzes⁷⁷ schwerlich zu vereinbaren. Denn aus Art. 23 Abs. 1 GG und der Präambel folgt der Verfassungsauftrag zur Verwirklichung eines vereinten Europas. Er beschränkt die deutschen Verfassungsorgane in der Weise, dass es nicht in ihrem politischen Belieben steht, sich an der europäischen Integration zu beteiligen oder nicht. Das Grundgesetz verlangt eine europäische Integration.⁷⁸ Folglich ist es dem deutschen Gesetzgeber erlaubt, zur Fortentwicklung der europäischen Integration eine andere Gestaltung politischer Willensbildung, als sie das Grundgesetz für die deutsche Verfassungsordnung bestimmt, zu erlauben.⁷⁹ Unter Berücksichtigung des prospektiven Ansatzes wäre eine Sperrklausel jedenfalls nicht mit der Begründung abzulehnen, es fehle am parlamentstypischen Regierungs-Oppositions-Dualismus, wie er in Deutschland bestimmend ist. Der Vergleich mit dem deutschen Regierungssystem ist nicht statthaft.

5.4.3 Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments

Der Wegfall der Sperrklausel begünstigt die Zersplitterung des Europäischen Parlaments in erheblichem Umfang. Der Verweis auf die Integrationsfähigkeit der Fraktionen des Europäischen Parlaments vermag an diesem Umstand wenig zu ändern. Denn die unterstellte Integrationsfähigkeit der Fraktionen⁸⁰ beruht auf der Annahme, dass sich bereits heute zahlreiche verschiedene Parteien zu Fraktionen zusammengefunden haben. Dabei wird aber übersehen, dass es sich um programmatisch nahestehende Parteien aus den Mitgliedstaaten handelt, ähnlich der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag. Die Vielzahl der fraktionslosen Abgeordneten des Europäischen Parlaments kann hingegen nur mit fehlenden inhaltlichen Überschneidungen mit den in den Fraktionen zusammengeschlossenen Parteien erklärt werden. Wenngleich es dort auch auf den einzelnen Abgeordneten ankommt. So gibt es Abgeordnete der gleichen Partei, von denen einige einer Fraktion angeschlossen sind, andere indes nicht.⁸¹

5.4.3.1 Auswirkungen auf die Besetzung des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament setzt sich nach dem Vertrag von Lissabon aus maximal 750 Abgeordneten und dem Präsidenten des Europäischen Parlaments zusammen.⁸² Gemäß dem Vertrag darf kein Mitgliedstaat mehr als 96 Abgeordnete und kein Mitgliedstaat weniger als 6 Abgeordnete stellen. Da zum Zeitpunkt der letzten Europawahlen im Juni 2009 der Lissabon-Vertrag noch nicht in allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden war, setzte sich das Parlament entsprechend der Bestimmungen des Vertrags von Nizza zunächst aus 736 Abgeordneten zusammen.⁸³ Sonderregelungen sahen die Nachnominierung von 18 Abgeordneten aus insgesamt 12 Mitgliedstaaten vor. Vor Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags war Deutschland mit 99

⁷⁷ Art. 23 Abs. 1 GG.

⁷⁸ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz 225.

⁷⁹ BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. 219.

⁸⁰ Vgl. BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Absatz Nr. 100.

⁸¹ U.a. Abgeordnete der National Independent Party.

⁸² Vgl. Art. 14 Abs. 2 EUV i.d.F.v. Lissabon.

⁸³ Vgl. Art. 2 Abs. 3 EUV i.d.F.v. Nizza.

Abgeordneten im Europäischen Parlament vertreten. Erst mit der nächsten Europawahl 2014 wird diese Zahl auf die gültige Höchstgrenze von 96 Abgeordneten reduziert, so dass sich das Europäische Parlament bis zum Ende der derzeitigen Legislaturperiode aus insgesamt 754 Abgeordneten zusammensetzt.

Hätte es bei der Europawahl 2009 keine gesetzliche Sperrklausel gegeben, so wären ceteris paribus sieben zusätzliche deutsche Parteien im Europäischen Parlament vertreten gewesen. Die Tabelle 8 gibt Aufschluss über die gegenwärtige deutsche Sitzverteilung sowie die fiktive Sitzverteilung ohne die 5%-Sperrklausel.

Partei	Sitze mit 5%-Sperrklausel	Sitze ohne 5%-Sperrklausel
CDU	34	32
CSU	8	7
SPD	23	21
FDP	12	11
GRÜNE	14	12
Die Linke	8	8
FW Freie Wähler	0	2
REP	0	1
Die Tierschutzpartei	0	1
Familie	0	1
Piraten	0	1
Rentner	0	1
ödp⁸⁴	0	1

Tabelle 8

Zum Zeitpunkt der Europawahl 2009 ist keine der sieben zusätzlichen Parteien im Deutschen Bundestag vertreten gewesen und auf Landesebene waren lediglich die Freien Wähler in nur einem Parlament vertreten.⁸⁵ Die übrigen Parteien sind teilweise in kommunalen Parlamenten aktiv. Eine Ausnahme bildet die Piratenpartei, die seit der Wahl zum Europäischen Parlament in verschiedene Länderparlamente eingezogen ist. Derzeit ist die Piratenpartei in den Landtagen von Berlin, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein und dem Saarland vertreten.

Dem Gros dieser Parteien kann somit, wie auch den übrigen Kleinparteien die zur Europawahl 2009 angetreten sind, nur eine sehr geringe Vernetzung innerhalb der deutschen Politik und den politischen Institutionen attestiert werden. Ob sich deren Abgeordnete programmatisch in einer Fraktion wiedergefunden hätten, erscheint deshalb eher unwahrscheinlich.

⁸⁴Ökologisch-Demokratische Partei.

⁸⁵ Die Freien Wähler sind in der 16. Legislaturperiode des Bayrischen Landtages mit 20 Abgeordneten vertreten.

Unterstellt man, dass diese Abgeordneten tatsächlich in keiner Fraktion eine politische Heimat gefunden hätten, dann wären die Auswirkungen konkret bezifferbar. Tabelle 9 zeigt, dass es ohne die deutsche 5%-Sperrklausel überdies in vier der insgesamt sieben Fraktionen zu Verlusten an Mitgliedern gekommen wäre. Die Anzahl der fraktionslosen Abgeordneten wäre von derzeit 29 auf 37 gestiegen, sodass 5% der Abgeordneten keiner Fraktion angehört hätten. Die Anzahl der fraktionslosen wäre mithin um 30,98% gestiegen. Diesen Zuwachs als marginal zu bezeichnen, geht an der Realität vorbei.

Fraktion	Mitglieder mit 5%-Sperrklausel	Mitglieder ohne 5%-Sperrklausel
EVP (Christdemokraten, Konservative)	271	268
S&D (Sozialdemokraten)	189	187
ALDE (Liberale, Zentristen)	86	85
Grüne/EFA (Grüne, Regionalparteien)	59	57
ECR (Konservative)	52	52
GUE/NGL (Linke)	34	34
EFD (Europaskeptiker)	34	34
Fraktionslos	29	37

Tabelle 9

5.4.3.2 Auswirkungen auf die Besetzung der Ausschüsse

In der täglichen Arbeit des Europäischen Parlaments spielen die 20 ständigen Ausschüsse und die zwei Unterausschüsse eine zentrale Rolle. In ihnen schlägt das institutionelle Herz des Parlaments.⁸⁶ Die parlamentarischen Ausschüsse orientieren sich in ihrer inhaltlichen Verteilung an den Ressorts der Kommission und setzen sich aus verhältnismäßig wenigen Mitgliedern⁸⁷ zusammen, so dass eine spezialisierte Arbeit gewährleistet wird.⁸⁸

Da die Ergebnisse der Ausschüsse die Grundlage der Verhandlungsposition des Europäischen Parlaments im Trilog mit Kommission und Rat darstellen, kommt der Zusammensetzung der Ausschüsse letztlich eine bedeutungsvolle Schlüsselrolle zu. Die Ausschüsse sollen in ihrer Zusammensetzung das Europäische Parlament widerspiegeln.⁸⁹ Unter der realistischen Annahme, dass die acht neuen Abgeordneten fraktionslos blieben, käme es in den Ausschüssen zu einer Neuverteilung von maximal ein oder zwei Sitzen.⁹⁰ Ein zweiter Sitz für fraktionslose Abgeordnete kann zumindest in den kleinen Ausschüssen, in denen bisher nur ein fraktionsloser Abgeordneter vertreten ist, Einfluss auf die Mehrheitsverhältnisse und die Mehrheitsfindung haben. Denn es müsste eine der großen Fraktionen diesen Sitz abgeben, was die Mehrheitsverhältnisse überproportional zugunsten der fraktionslosen Abgeordneten verschiebt. Es ist daher denkbar, dass es vermehrt zu Ergebnissen kommen kann, die den finalen Abstimmungsergebnissen im Plenum widersprechen. Dem kann aber durch eine entsprechende Vergrößerung der Ausschüsse begegnet werden. Über diese Vergrößerung entscheidet allein das Europäische Parlament.

⁸⁶ Vgl. *Dann*, a.a.O., S. 354.

⁸⁷ Die Spanne reicht von 24 bis 78 Mitgliedern, wobei 15 Ausschüsse weniger als 50 Mitglieder haben.

⁸⁸ Vgl. *Dann*, a.a.O., S.360.

⁸⁹ Art. 186 Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments.

⁹⁰ Derzeit gehören 29 Abgeordnete keiner Fraktion an. Mit acht neuen fraktionslosen Abgeordneten stiege der Fraktionslosenanteil des Europäischen Parlaments von 3,84% auf 5,03%.

5.4.3.3 Auswirkungen auf die gesetzgeberische Arbeit

Die empirische Auswertung von 242 Legislativvorschlägen (Richtlinien und Verordnungen) hat ergeben, dass es unter der fiktiven Sitzverteilung ohne die Fünf-Prozent-Sperrklausel⁹¹ lediglich bei einem Vorschlag theoretisch zu einem anderen Ergebnis hätte kommen können.⁹² Untersucht wurden dabei Richtlinien und Verordnungen die seit Beginn der siebten Legislaturperiode 2009 mindestens in der ersten Lesung des Europäischen Parlaments behandelt wurden. Dabei zeigte sich, dass es ebenfalls in den Ausschüssen, in denen die inhaltliche Arbeit an den Legislativvorschlägen stattfindet und somit stärkere Divergenzen zu erwarten sind, zu keinen knappen Ergebnissen kam.

Diese Untersuchung stützt formal das Argument des Bundesverfassungsgerichts, dass es durch sieben neue Parteien mit je einem oder zwei Abgeordneten nicht zu einer Funktionsbeeinträchtigung des Europäischen Parlaments kommt.⁹³

Allerdings lässt eine bloße Betrachtung der finalen Abstimmungsergebnisse keine Rückschlüsse auf die Kompromissfindung innerhalb des Europäischen Parlaments und der Ausschüsse zu. Die Koordinierung innerhalb der und zwischen den Fraktionen, die für jedes legislative Vorhaben, also insbesondere auch für delegierte Rechtsakte,⁹⁴ erforderlich ist, wird durch jede zusätzliche Partei erschwert, die in das Europäische Parlament einzieht. Denn bei einem Eintritt von zusätzlichen Kleinparteien gibt es zwei realistische Szenarien. Zum einen können die neuen Parteien in die bestehenden Fraktionen integriert werden, wie es von den Verfassungsrichtern unterstellt wird.⁹⁵ Dies ist aber, wie oben dargestellt, eher nicht zu erwarten. Zum anderen können die neuen Abgeordneten als fraktionslose Abgeordnete im Europäischen Parlament sitzen. Die Gründung einer neuen Fraktion ist aufgrund der relativ hohen Anforderungen als unrealistisch einzuschätzen. So muss eine Fraktion aus mindestens 25 Mitgliedern bestehen, die aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten kommen.⁹⁶

Allerdings gilt es auch hinsichtlich der Auswirkungen auf die gesetzgeberische Tätigkeit, die zukünftige Entwicklung zu beachten. Dabei ist ein Aspekt von besonderer Bedeutung. Es darf nicht ausgeblendet werden, dass sich durch die Formierung europäischer Parteien die Fraktionen künftig nicht mehr aus einer Vielzahl an Parteien zusammensetzen werden. Vielmehr werden sich die nationalen Parteien, die sich programmatisch nahe stehen, in einer europäischen Partei und schließlich einer Fraktion wiederfinden. Damit rückt das Europäische Parlament wieder in die Nähe der Strukturen des Deutschen Bundestages, in dem die Fraktionen regelmäßig ebenfalls nur von einer Partei gestellt werden. Soweit aber für die Wahlen des Deutschen Bundestages eine 5%-Sperrklausel als erforderlich für die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages akzeptiert wird, muss dies auch für das in Zukunft strukturell vergleichbare Europäische Parlament gelten.

5.5 Zwischenergebnis

Die (Wieder-)Einführung einer Sperrklausel in Deutschland erscheint möglich, wenn und soweit der prospektive Ansatz angemessen berücksichtigt wird. Ausgehend vom Integrationsauftrag des deutschen Grundgesetzes scheint eine Sperrklausel sogar unumgänglich.

⁹¹ Vgl. Kapitel 4.2.1.

⁹² Vorschlag COM(2009) 554 vom 22.10.2009 für eine Richtlinie über die Neufassung der Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung des internationalen Schutzstatus.

⁹³ Vgl. BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Absatz-Nr. 102.

⁹⁴ Vgl. *Sohn und Koch* (2010) – cepKommentar zur Mitteilung der Kommission KOM(2009) 673.

⁹⁵ Vgl. BVerfG, 2 BvC 4/10 vom 9.11.2011, Absatz-Nr. 105.

⁹⁶ Vgl. Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments Art. 30 Abs. 2.

6 Nebenfragen

Neben den diskutierten Aspekten spielen noch weitere Aspekte eine Rolle, wenngleich sie nur von untergeordneter Bedeutung sind.

6.1 Sitzverteilungsverfahren

Es bietet sich an, im Direktwahlakt neben einer Sperrklausel auch ein einheitliches Verfahren für die Sitzverteilung vorzuschreiben. So ließe sich gewährleisten, dass alle Parteien gleich behandelt werden. Derzeit verteilen 17 Mitgliedstaaten die Sitze nach dem d'Hondtschen Verfahren, drei Mitgliedstaaten verteilen nach dem Hare/Niemeyer Verfahren und drei Mitgliedstaaten verteilen nach dem Saint-Lague Verfahren. Die übrigen Mitgliedstaaten wenden andere Verfahren an.

6.2 Zulassungsbedingungen zur Wahl

Derzeit sind die Zulassungsbedingungen zur Wahl zum Europäischen Parlament national geregelt. Mit fortschreitender Entwicklung hin zu europäischen Parteien wird es unumgänglich sein, auch die Zulassungsbedingungen an die sich ändernden Umstände anzupassen. Der europäische Gesetzgeber kommt, wenn er auf die Entwicklung reagieren möchte, nicht umhin, auch die Zulassungsbedingungen EU-weit verbindlich vorzuschreiben. Auf diese Weise entsteht eine echte europäische Dimension der Beteiligung der Bürger am Prozess der Willensbildung, losgelöst von rein nationalen Interessen. Zu berücksichtigen wäre dabei indes, dass die Hürden nicht zu hoch festgelegt werden. Denn es muss gewährleistet sein, dass auch europäische Minderheiten die realistische Möglichkeit erhalten, sich in Form einer Partei an der Willensbildung zu beteiligen.

7 Fazit

Auf europäischer Ebene bietet es sich an, eine Sperrklausel im Direktwahlakt unmittelbar und in absoluter Höhe für alle Mitgliedstaaten verbindlich vorzuschreiben. Denn die Rechtmäßigkeit einer im Direktwahlakt vorgegebenen EU-weiten Sperrklausel wäre nicht am Maßstab nationaler Verfassungen zu prüfen. Darüber hinaus bietet es sich an, in einem weiteren Schritt zumindest die Zulassungsbedingungen für die Wahlen zum Europäischen Parlament abschließend zu regeln. Als letzter Schritt könnte auch das Sitzverteilungsverfahren abschließend im Direktwahlakt geregelt werden. Auf diese Weise kann gewährleistet werden, dass der rechtliche Rahmen die tatsächliche Entwicklung widerspiegelt. Dabei liegt es im Ermessen des europäischen Gesetzgebers, in welcher Höhe die Sperrklausel zu bestimmen ist, welche Zulassungsbedingungen konkret vorgegeben sein sollen und welches Sitzverteilungsverfahren angewendet werden soll. Primärrechtlich sind dem europäischen Gesetzgeber keine Vorgaben gemacht, so dass er über einen weiten Gestaltungsspielraum verfügt.

Für welches Vorgehen sich der europäische Gesetzgeber entschließt, hängt letztlich von der verfügbaren Zeit bis zu den Wahlen ab. Angesichts der nächsten Wahlen in 2014 erscheint es realistisch, zunächst nur eine EU-weit verbindliche Sperrklausel in den Direktwahlakt aufzunehmen.

Unter Berücksichtigung des Urteils des deutschen Bundesverfassungsgericht, in dem die deutsche 5%-Sperrklausel für verfassungswidrig und nichtig erklärt wurde, wäre es auch dem deutschen Gesetzgeber möglich, mit angemessener Begründung, die sich aus dem prospektiven Ansatz und dem Integrationsauftrag des Grundgesetzes ergibt, eine Sperrklausel für die Wahlen zum Europäischen Parlament einzuführen, die voraussichtlich verfassungskonform wäre.

Centrum für Europäische Politik

Das Centrum für Europäische Politik (CEP) in Freiburg ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Evaluierung der EU Politik. Seine Analysen beruhen auf den Grundsätzen einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung. Vorstand des CEP ist Prof. Dr. Lüder Gerken. Dem Kuratorium des CEP gehören Bundespräsident a.D. Prof. Dr. Roman Herzog, der ehemalige polnische Finanzminister und Notenbankpräsident Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Leszek Balcerowicz, der frühere EU-Kommissar Prof. Dr. h.c. Frits Bolkestein sowie der ehemalige Präsident der Deutschen Bundesbank Prof. Dr. Hans Tietmeyer an.