

Bundesverfassungsgericht - Pressestelle -**Pressemitteilung Nr. 70/2011 vom 9. November 2011**

Urteil vom 9. November 2011

[2 BvC 4/10, 2 BvC 6/10, 2 BvC 8/10](#)

Fünf-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht verfassungswidrig

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat mit seinem heute verkündeten Urteil entschieden, dass die bei der Europawahl 2009 (7. Wahlperiode) geltende Fünf-Prozent-Sperrklausel unter den gegenwärtigen Verhältnissen gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der politischen Parteien verstößt, und daher die der Sperrklausel zugrunde liegende Vorschrift des § 2 Abs. 7 Europawahlgesetz (EuWG) für nichtig erklärt. Demgegenüber hat der Senat die von einem Beschwerdeführer gerügte Verhältniswahl auf der Grundlage „starrer“ Listen nicht beanstandet.

Die Verfassungswidrigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel führt jedoch nicht dazu, die Wahl zum Europäischen Parlament des Jahres 2009 für ungültig zu erklären und eine Neuwahl anzuordnen.

Über den Sachverhalt, der den drei Wahlprüfungsbeschwerden zugrunde liegt, informiert die Pressemitteilung [Nr. 23/2011 vom 29. März 2011](#). Sie kann auf der Homepage des Bundesverfassungsgerichts eingesehen werden.

Die Entscheidung ist mit 5:3 Stimmen ergangen. Die Richter Di Fabio und Mellinghoff haben ein Sondervotum abgegeben.

Das Urteil beruht im Wesentlichen auf folgenden Erwägungen:

1. Das Europawahlgesetz ist als deutsches Bundesrecht an den im Grundgesetz verankerten Grundsätzen der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien zu messen. Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl gebietet bei der Verhältniswahl, die auch für die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments gilt, dass - über die Zählwertgleichheit hinaus - jeder Wähler mit seiner Stimme den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der zu wählenden Vertretung haben muss. Der 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.

Die Fünf-Prozent-Sperrklausel bewirkt eine Ungleichgewichtung der Wählerstimmen hinsichtlich ihres Erfolgswerts, weil diejenigen Wählerstimmen, die für Parteien abgegeben worden sind, die an der Sperrklausel gescheitert sind, ohne Erfolg bleiben. Zugleich wird durch die Fünf-Prozent-Sperrklausel der Anspruch der politischen Parteien auf Chancengleichheit beeinträchtigt.

Differenzierende Regelungen bei der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien bedürfen stets eines besonderen, sachlich legitimierten, „zwingenden“ Grundes. Sie müssen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein.

Der Gesetzgeber hat eine die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit berührende Regelung des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen in Frage gestellt wird.

Für Differenzierungen verbleibt dem Gesetzgeber nur ein eng bemessener Spielraum. Die Ausgestaltung des Europawahlrechts unterliegt einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle, weil die Gefahr besteht, dass der deutsche Wahlgesetzgeber mit einer Mehrheit von Abgeordneten die Wahl eigener Parteien auf europäischer Ebene durch eine Sperrklausel und den hierdurch bewirkten Ausschluss kleinerer Parteien absichern könnte. Die allgemeine und abstrakte Behauptung, durch den Wegfall der Fünf-Prozent-Sperrklausel werde der Einzug kleinerer Parteien und Wählergemeinschaften in die Vertretungsorgane erleichtert und dadurch die Willensbildung in diesen Organen erschwert, kann den Eingriff in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit nicht rechtfertigen. Zur Rechtfertigung der Fünf-Prozent-Sperrklausel bedarf es vielmehr der mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartenden Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane.

2. Nach diesen Maßstäben durfte die Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht beibehalten werden. Die bei der Europawahl 2009 gegebenen und fortbestehenden tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse bieten keine hinreichenden Gründe, die den mit der Sperrklausel verbundenen schwerwiegenden Eingriff in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der politischen Parteien rechtfertigen.

Die Einschätzung des Gesetzgebers, dass das Europäische Parlament mit dem Wegfall der Fünf-Prozent-Sperrklausel in seiner Funktionsfähigkeit beeinträchtigt werde, kann sich nicht auf ausreichende tatsächliche Grundlagen stützen und trägt den spezifischen Arbeitsbedingungen des Europäischen Parlaments sowie seiner Aufgabenstellung nicht angemessen Rechnung. Zwar ist zu erwarten, dass ohne Sperrklausel in Deutschland - sowie unter Berücksichtigung einer möglichen Beseitigung von Zugangsbeschränkungen in anderen Mitgliedstaaten - die Zahl der nur mit einem oder zwei Abgeordneten im Europäischen Parlament vertretenen Parteien zunimmt und es sich dabei auch nicht um eine zu vernachlässigende Größenordnung handelt. Ohne Sperrklausel in Deutschland wären statt aktuell 162 dann 169 Parteien im Europäischen Parlament vertreten. Es ist jedoch nicht erkennbar, dass dadurch die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments mit der erforderlichen Wahrscheinlichkeit beeinträchtigt würde. Zentrale Arbeitseinheiten des Europäischen Parlaments sind die Fraktionen, die über eine erhebliche Integrationskraft verfügen und es über die Jahre hinweg vermocht haben, namentlich die im Zuge der Erweiterungen der Europäischen Union hinzutretenden Parteien trotz der großen Bandbreite der verschiedenen politischen Strömungen zu integrieren. Nach diesen Erfahrungen ist jedenfalls grundsätzlich davon auszugehen, dass auch weitere Kleinparteien, die beim Fortfall der Sperrklauseln im Europäischen Parlament vertreten wären, sich den bestehenden Fraktionen anschließen können.

Gleiches gilt für die Fähigkeit der Fraktionen, durch Absprachen in angemessener Zeit zu Mehrheitsentscheidungen zu kommen. Die „etablierten“ Fraktionen im Europäischen Parlament haben sich in der parlamentarischen Praxis kooperationsbereit gezeigt und sind in der Lage, die erforderlichen Abstimmungsmehrheiten zu organisieren. Es ist nicht ersichtlich, dass bei Wegfall der Fünf-Prozent-Sperrklausel mit Abgeordneten kleinerer Parteien in einer Größenordnung zu rechnen wäre, die es den vorhandenen politischen Gruppierungen im Europäischen Parlament unmöglich machen würde, in einem geordneten parlamentarischen Prozess zu Entscheidungen zu kommen. Schließlich zeigt die Entwicklung des Europäischen Parlaments, dass entsprechende Anpassungen der parlamentarischen Arbeit an veränderte Gegebenheiten wie etwa eine Zunahme der Zahl fraktionsloser Abgeordneter zu erwarten sind.

Zwar ist von den in der mündlichen Verhandlung gehörten Sachkundigen und Abgeordneten des Europäischen Parlaments übereinstimmend die Erwartung

geäußert worden, dass mit dem Einzug weiterer Kleinparteien in das Europäische Parlament die Mehrheitsgewinnung erschwert werde. Damit allein ist jedoch noch keine hinreichend wahrscheinlich zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments dargelegt.

Des Weiteren sind die Aufgaben des Europäischen Parlaments durch die europäischen Verträge so ausgestaltet, dass es an zwingenden Gründen, in die Wahl- und Chancengleichheit einzugreifen, fehlt. Eine - bei der Wahl zum Deutschen Bundestag - vergleichbare Interessenlage besteht auf europäischer Ebene nach den europäischen Verträgen nicht. Das Europäische Parlament wählt keine Unionsregierung, die auf seine fortlaufende Unterstützung angewiesen wäre. Ebenso wenig ist die Gesetzgebung der Union von einer gleichbleibenden Mehrheit im Europäischen Parlament abhängig, die von einer stabilen Koalition bestimmter Fraktionen gebildet würde und der eine Opposition gegenüberstünde. Zudem ist die unionale Gesetzgebung nach dem Primärrecht so konzipiert, dass sie nicht von bestimmten Mehrheitsverhältnissen im Europäischen Parlament abhängig ist.

3. Die gegen die Wahl nach „starrten“ Listen erhobene Rüge greift dagegen nicht durch. Nach dem Unionsrecht bleibt es den Mitgliedstaaten vorbehalten, sich entweder für eine Wahl mit gebundenen - durch den Wähler nicht veränderbaren - Listen oder für offene - die Möglichkeit der Veränderung der Reihenfolge der Wahlbewerber auf den Wahlvorschlägen gewährende - Listen zu entscheiden. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits für nationale Wahlen wiederholt festgestellt, dass die Wahl nach „starrten“ Listen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden ist. Neue Argumente, die für die Europawahl Anlass zu einer anderen Beurteilung geben könnten, sind nicht vorgetragen worden.

4. Die Verfassungswidrigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel hat die Nichtigerklärung der sie regelnden Bestimmung des § 2 Abs. 7 EuWG zur Folge. Der Wahlfehler führt jedoch nicht dazu, die Wahl zum Europäischen Parlament des Jahres 2009 in Deutschland für ungültig zu erklären und eine erneute Wahl anzuordnen. Denn im Rahmen der gebotenen Abwägung ist dem Bestandsschutz der im Vertrauen auf die Verfassungsmäßigkeit des Europawahlgesetzes zusammengesetzten Volksvertretung Vorrang gegenüber der Durchsetzung des festgestellten Wahlfehlers einzuräumen. Eine Neuwahl in Deutschland wirkte sich störend und mit nicht abschätzbaren Folgen auf die laufende Arbeit des Europäischen Parlaments aus, insbesondere auf die Zusammenarbeit der Abgeordneten in den Fraktionen und Ausschüssen. Demgegenüber ist der Wahlfehler nicht als „unerträglich“ anzusehen. Er betrifft nur einen geringen Anteil der Abgeordneten des deutschen Kontingents und stellt die Legitimation der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments in ihrer Gesamtheit nicht in Frage.

Sondervotum der Richter Di Fabio und Mellinghoff:

Die Richter Di Fabio und Mellinghoff tragen die Entscheidung in Ergebnis und Begründung nicht mit. Sie sind der Auffassung, dass die Senatsmehrheit durch eine zu formelhafte Anlegung der Prüfungsmaßstäbe den Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit politischer Parteien nicht überzeugend gewichte. Der Senat ziehe den Gestaltungsspielraum des Wahlgesetzgebers zu eng und nehme eine mögliche Funktionsbeeinträchtigung des Europaparlaments trotz dessen gewachsener politischer Verantwortung in Kauf.

Die Fünf-Prozent-Sperrklausel sei keine bereits dem Grunde nach verbotene Differenzierung. Sie stelle vielmehr eine ergänzende Regelung zum Verhältniswahlrecht dar. Das Verhältniswahlrecht mit der Annexbedingung einer Fünf-Prozent-Sperrklausel sei aus Sicht der Erfolgswertgleichheit weitaus weniger einschneidend als ein - vom Grundgesetz ebenfalls erlaubtes - einstufiges Mehrheitswahlrecht, welches dazu führen könne, dass sogar mehr als 50% der im Wahlkreis abgegebenen Stimmen ohne jede Mandatswirkung blieben. Die Wahlgrundsätze aus Art. 38 GG nötigten nicht zur Ausgestaltung eines reinen Wahlsystems, sondern ließen Modifikationen und Mischungen zu. Die

verfassungsgerichtliche Prüfung dürfe kein einzelnes Element eines Wahlsystems herausgreifen und daran strenge Gleichheitsanforderungen richten. Wahlrechtsfragen seien der politischen Gestaltung des Gesetzgebers unterworfen, dessen Regelungsauftrag angesichts der Allgemeinheit der Wahlgrundsätze dem Bundesverfassungsgericht Zurückhaltung auferlege.

Die Fünf-Prozent-Sperrklausel sei sachlich gerechtfertigt, um für das deutsche Kontingent eine zu weitgehende Zersplitterung der im Europaparlament vertretenen politischen Parteien zu verhindern. Dabei trage Deutschland zusammen mit den anderen Mitgliedstaaten insgesamt Verantwortung für die Funktionsfähigkeit des Europaparlaments. Gerade die Staaten mit größeren Mandatskontingenten leisteten in ihrem Gestaltungsrahmen durchaus Beiträge gegen eine weitere Zergliederung des Europaparlaments. Neben Sperrklauseln enthielten die Wahlsysteme in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union auch wahltechnische Ausgestaltungen, die ohnehin zu Differenzen in der Erfolgswertgleichheit führten. Mit der isolierten Aufhebung der deutschen Fünf-Prozent-Sperrklausel durch den Senat werde daher im europäischen Umfeld ein Sonderweg beschritten. Der Differenzierungsgrund der Funktionsbeeinträchtigung des Parlaments werde durch den Senat letztlich auf eine Funktionsunfähigkeit begrenzt, ohne dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hierfür eine Grundlage biete. Ein sachlicher Grund für die Rechtfertigung der Fünf-Prozent-Sperrklausel bestehe bereits in der Verringerung möglicher Funktionsbeeinträchtigungen des Europaparlaments und liege nicht erst dann vor, wenn dessen künftige Handlungsunfähigkeit zu erwarten sei.

Der Umstand, dass es dem Europaparlament bisher - unter Bedingungen großer Heterogenität - gelungen sei, eine mehrheitsfähige Willensbildung herbeizuführen, könne kein Argument dafür sein, dass die Verhinderung einer zusätzlichen parlamentarischen Zergliederung die Sperrklausel nicht rechtfertigen könne. Jede weitere politische Fragmentierung erhöhe den zeitlichen und personellen Aufwand, Konsens herbeizuführen und verkleinere größere politische Richtungen mit Wiedererkennungswert für die Wähler. Dem Gesetzgeber müsse, gerade vor dem Hintergrund, dass sich das Europaparlament nach Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon in einer neuen Phase seiner Entwicklung befinde, ein Spielraum für die Beurteilung von Funktionsrisiken zugewilligt werden.

Zum [ANFANG](#) des Dokuments