



Deutscher Bundestag
Wahlprüfungsausschuss

Herrn
Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim
Im Oberkämmerer 26
67346 Speyer

Berlin, 8. Oktober 2009
Anlage: 1

Sekretariat
Oberregierungsrätin Maß

bearbeitet von:
Oberamtsrat Kaczmarek
Platz der Republik 1
11011 Berlin
Telefon: +49 30 227-32334
Fax: +49 30 227-36097
go-ausschuss@bundestag.de

Europawahl 2009
EuWP 35/09

Sehr geehrter Herr Professor von Arnim,

das Bundesministerium des Innern hat eine Stellungnahme zur Frage der Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Absatz 7 des Europawahlgesetzes (EuWG) abgegeben, die Sie zum Gegenstand Ihres o. g. Wahleinspruchs gemacht haben. Die Stellungnahme gebe ich Ihnen hiermit zur Kenntnis. Sie haben die Möglichkeit, sich bis zum 6. November 2009 hierzu zu äußern.

Mit freundlichen Grüßen
im Auftrag

Maß



Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung	
EUWP 3709	
Eing. am 28. Sep. 2009	
Vorsitzende/r	Sekretär



POSTANSCHRIFT Bundesministerium des Innern, 11014 Berlin

Deutscher Bundestag
- Sekretariat des Wahlprüfungsausschusses -
Platz der Republik 1
11011 Berlin

HAUSANSCHRIFT Alt-Moabit 101 D, 10559 Berlin
POSTANSCHRIFT 11014 Berlin

TEL +49 (0)30 18 681-45521

FAX +49 (0)30 18 681-45889

BEARBEITET VON Gabriele Roth

E-MAIL VI5@bmi.bund.de

INTERNET www.bmi.bund.de

DATUM Berlin, 23. September 2009

AZ VI 5 - 121 133-7/0

BETREFF **Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland am 7. Juni 2009**

HIER Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Abs. 7 EuWG (diverse Wahleinsprüche)

BEZUG Ihre Schreiben vom 4. und 11. August 2009

Von einer Stellungnahme zu den mit o.g. Schreiben übersandten Einsprüchen im Einzelnen wird abgesehen. Mit der darin aufgeworfenen Rechtsfrage der Verfassungsmäßigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel im Europawahlgesetz hat sich der Wahlprüfungsausschuss nach hiesiger Kenntnis zumindest anlässlich der 6. Direktwahl des Europäischen Parlaments bereits befasst (Drs. 15/4250 Anl. 18 und Drs. 15/4750 Anl. 20 bis 22). Die dortigen Ausführungen sind aus hiesiger Sicht nach wie vor aktuell. Insbesondere im Hinblick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Sperrklausel im Kommunalwahlrecht vom 13. Februar 2008 (BVerfGE 120, 82) sowie den Vertrag von Lissabon und dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts dazu vom 30. Juni 2009 (http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html), ist dazu ergänzend folgendes anzumerken:

Die Entwicklung der Arbeitsweise und Organisation des Europäischen Parlaments, vor allem aber auch seiner Befugnisse bis zu dem auch noch bei 7. Direktwahl geltenden Vertrag von Nizza hat der Wahlprüfungsausschuss in den genannten Drucksachen aus den Jahren 2004 und 2005 bereits umfassend erörtert. Er kam dabei, auch unter Berücksichtigung der Unter-



SEITE 2 VON 7

schiede zwischen dem Europäischen Parlament und dem Deutschem Bundestag sowie den Landtagen (Drs. 15/4250), zu dem Schluss, dass eine Fünf-Prozent-Klausel bei Europawahlen nach wie vor zulässig sei, wie es das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 22. Mai 1979 (BVerfGE 51, 222) entschieden hatte.

1.) Auch aus der eingangs genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Klausel bei Kommunalwahlen ergibt sich keine andere Sichtweise.

a) Das Bundesverfassungsgericht hat in dem Urteil unter Hinweis auf frühere Judikate festgestellt, dass es sich bei Gemeindevertretungen und Kreistagen nicht um Parlamente im Rechtsinn handelt. Zur Begründung führt es an, dass ihnen in erster Linie verwaltende Tätigkeiten anvertraut seien, ihnen keine Gesetzgebungsfunktion zustünde, sie keine Kreationsfunktion für eine der Regierung vergleichbares Gremium besäßen und ihre Entscheidungen der Rechtsaufsicht unterlägen (BVerfGE 120, 82, 120). All dies trifft für das Europäische Parlament, auch in einem entsprechenden Sinne, nicht zu. Hier kann auf die vom Wahlprüfungsausschuss bereits gemachten Ausführungen zu den Befugnissen des Europäischen Parlaments verwiesen werden, wobei insbesondere hervorzuheben ist, dass das Mitentscheidungsverfahren gem. Art. 251 EG-Vertrag das Europäische Parlament in den meisten Bereichen der gemeinschaftsrechtlichen Rechtsetzung neben dem Rat zum gleichberechtigten Gesetzgeber der Europäischen Union macht und das Europäische Parlament der Ernennung des Präsidenten und der übrigen Mitglieder der Kommission zustimmen muss (Art. 214 Abs. 2 Satz EGV) sowie die Kommission durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt zwingen kann (Art. 201 EGV). Über die vom Bundesverfassungsgericht genannten Kriterien hinaus wäre noch anzumerken, dass die Abgeordneten des Europäischen Parlaments Immunität genießen (Art. 6 Abs. 2 Direktwahlakt), wie auch die Abgeordneten des Deutschen Bundestages (Art. 46 GG) und der Landtage, den Mitglieder kommunaler Volksvertretungen dieses Recht jedoch nicht zusteht.

b) Das Bundesverfassungsgericht hat in der besagten Entscheidung zudem darauf hingewiesen, dass bei Differenzierungen der Wahlrechtsgleichheit wie einer Fünf-Prozent-Klausel auch auf die Eingriffsintensität abgestellt werden muss (BVerfGE 120, 82 [107]). Es hat damit ein Argument bestätigt, dass es bei seiner Entscheidung im Jahre 1979 zur Rechtfertigung der Fünf-Prozent-Klausel bei Europawahlen angeführt hat. Damals hatte das Bundesverfassungsgericht darauf verwiesen, dass wegen der jeweiligen Anzahl zu wählender Abgeordneter die Sperrklausel bei Europawahlen einen weniger intensiven Eingriff darstellt als bei einer Bundestagswahl (BVerfGE 51, 222 [255]). Bei der gegenwärtigen Größe des Deutschen Bun-



SEITE 3 VON 7

destages hat die Sperrklausel zur Folge, dass bis zu 30 Bewerbern einer Partei der Einzug in das Parlament verwehrt wird. Bei den Wahlen zum Europäischen Parlament kann die Sperrklausel nur verhindern, dass Gruppierungen von höchstens vier Abgeordneten in das Europäische Parlament gelangen.

c) Schließlich hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, dass bei Eingriffen in die Gleichheit der Wahl eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis Beachtung finden können (BVerfGE 120, 82 [107]). In der Bundesrepublik Deutschland gibt es bei Bundestags- und Landtagswahlen traditionell eine Fünf-Prozent-Sperrklausel. Damit gilt diese Klausel seit Gründung der Bundesrepublik bei überregionalen Wahlen, d.h. bei Wahlen eines Parlaments im Rechtssinn. Die Sperrklausel ist damit den Bundesbürgern als Element demokratischer Wahlen bekannt und vertraut, so dass sich eine gefestigte Rechtsüberzeugung und Rechtspraxis gebildet hat. Für das Europawahlgesetz hat sich der Bundesgesetzgeber insoweit an das Bundestagswahlrecht angelehnt, das in der Bevölkerung eine hohe Akzeptanz genießt.

2.) Abgesehen davon, dass das Europäische Parlament, wie ausgeführt, eher mit einem nationalen Parlament als einer kommunalen Volksvertretung zu vergleichen ist, muss bei der Beurteilung der Sicherung seiner Funktionsfähigkeit durch eine Fünf-Prozent-Klausel im Europawahlgesetz vorrangig auf das nationale Kontingent der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland abgestellt werden.

a) Die Sperrklausel ermöglicht in erster Linie die Rückkoppelung der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament mit den tragenden politischen Kräften in Deutschland, die ihrerseits auf den Rat und die Kommission einwirken können (BVerfGE 51, 222, 235).

Das Europäische Parlament hat eine große Bandbreite an legislativen Aufgaben zu bewältigen. Auch in Bereichen, in denen das Parlament lediglich ein Anhörungsrecht hat, wie z.B. im Bereich der Innen- und Justizpolitik, spielt es eine bedeutende Rolle als Kontrollinstanz von Rat und Kommission. Der einzelne Abgeordnete ist bei seinen Entscheidungen vielfältigen Einflussnahmen von Lobbyorganisationen ausgesetzt. Um eigenständig fundierte Entscheidungen treffen zu können, bedarf er eines logistischen Rückhalts. Diesen findet er z.T. in den Einrichtungen des Europäischen Parlaments. In zahlreichen Fällen benötigen die Abgeordneten allerdings Kenntnisse über die Rechtslage und tatsächliche Situation in ihrem Heimatstaat und die möglichen Auswirkungen einer bestimmten Rechtsetzung der Gemeinschaft auf die Situation in ihrem Land. Werden auf diese Weise die Erkenntnisse aus allen Mitgliedstaaten



SEITE 4 VON 7

zusammengeführt, können die Abgeordneten fundierte Entscheidungen treffen, die die Auswirkungen europäischer Gesetzgebung auf die Situation in den Mitgliedstaaten berücksichtigt. Für diese Rückkoppelung bedienen sich die Abgeordneten in erster Linie der nationalen Parteien und Parlamente. Bei Kleinstparteien fehlt hierfür nicht nur der notwendige Apparat, sondern auch die Rückkopplung über das nationale Parlament, in dem diese Parteien in Deutschland wegen der bei Bundestagswahlen geltenden Fünf-Prozent-Klausel nicht vertreten sind. Umgekehrt ist auch der Deutsche Bundestag für die Wahrnehmung seiner fortlaufenden Integrationsverantwortung in europapolitischen Angelegenheiten auf die Rückmeldung der deutschen Abgeordneten des Europaparlaments angewiesen. Soweit es sich um Materien handelt, die in die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder fallen, oder um Gegenstände, die für ein Land von besonderem Interesse sind, gilt Gleiches für die Rückkoppelung zwischen den Abgeordneten des Europäischen Parlaments und der Landtage.

Die Zusammenarbeit der Parlamente untereinander spielt eine wesentliche Rolle für den europäischen politischen Prozess und ist auch institutionell verankert: So enthält die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments einen eigenen Abschnitt über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten (Titel VI, Artikel 130-132). In der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages regelt § 93a, dass die Ausschüsse Mitglieder des Europäischen Parlaments zu ihren Beratungen in Europaangelegenheiten hinzuziehen und Unionsdokumente gemeinsam mit Ausschüssen des Europäischen Parlaments gleicher Zuständigkeit beraten können. § 93b sieht vor, dass zu den Sitzungen des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union deutsche Mitglieder des Europäischen Parlaments Zutritt erhalten. Sie werden vom Präsidenten des Deutschen Bundestages auf Vorschlag der Fraktionen des Deutschen Bundestages, aus deren Parteien deutsche Mitglieder in das Europäische Parlament gewählt worden sind, berufen. Die berufenen Mitglieder des Europäischen Parlaments sind befugt, die Beratung von Verhandlungsgegenständen anzuregen sowie Auskünfte zu erteilen und Stellung zu nehmen. Diese wechselseitigen Informationsflüsse und Verflechtungen zwischen nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament können nur von solchen Abgeordneten effektiv genutzt werden, deren Parteien in beiden Parlamenten vertreten sind.

b) Die Sperrklausel dient daneben, wenn auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht vorrangig, der Sicherung einer wirksamen Vertretung des deutschen Volkes im Europäischen Parlament (BVerfGE 51, 222, 249; Hahlen DÖV 1979, 282, 284).

Die Regelungen des Europawahlgesetzes beziehen sich ausschließlich auf die Wahl der Abgeordneten aus der Bundesrepublik Deutschland. Diese stellen nur einen Teil der Abgeordne-



SEITE 5 VON 7

ten des Europäischen Parlaments dar. Es ist daher folgerichtig, bei der Frage der Rechtfertigung einer Beschränkung der Wahlrechtsgleichheit durch eine Fünf-Prozent-Klausel in erster Linie nicht das Gesamtparlament, sondern den von Deutschland aus gewählten Teil der Abgeordneten zu betrachten.

Dieser Aspekt wird sowohl durch den Direktwahlakt als auch durch den EG-Vertrag in der Fassung des Vertrags von Nizza unterstützt.

Nach Art. 3 Direktwahlakt können die Mitgliedstaaten eine Mindestschwelle festlegen, die jedoch landesweit nicht mehr als 5 % der abgegebenen Stimmen betragen darf. Europarechtlich ist die Fünf-Prozent-Sperrklausel daher als zulässig anerkannt. Zahlreiche Mitgliedstaaten der Europäischen Union wie Frankreich, Italien, Lettland, Litauen, Österreich, Polen, Rumänien, Schweden, Slowakei, die Tschechische Republik und Ungarn haben von der Möglichkeit der Einführung einer Mindestschwelle Gebrauch gemacht (Egert-Wiensch, *Wirtschaft und Statistik* 4/2009, 296 [303]). Insbesondere hat die Mehrzahl der größeren Länder eine Sperrklausel eingeführt. So gibt es in Deutschland (99 Abgeordnete), Frankreich (72 Abgeordnete) und in Polen (50 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 5 %, in Italien (72 Abgeordnete) eine Sperrklausel von 4 %. Von den großen Ländern haben nur das Vereinigte Königreich mit 72 Abgeordneten und Spanien mit 40 Abgeordneten keine Sperrklausel. Kleinere Länder brauchen schon deshalb z.T. keine Mindestschwelle, weil die für ein Mandat benötigten prozentualen Stimmenanteile die höchstzulässige Mindestschwelle von 5 % bereits überschreiten.

Art. 3 Direktwahlakt ermöglicht den Mitgliedstaaten in erster Linie, dafür zu sorgen, dass das nationale Abgeordnetenkontingent nicht aus zahlreichen kleineren Splittergruppen besteht, sondern aus Abgeordneten, deren Parteien auch auf nationaler Ebene eine gewisse Bedeutung haben. Dies stärkt die Handlungsfähigkeit als nationales Kontingent.

Gleiches ergibt sich durch die Auslegung des EG-Vertrages, in der Fassung des Vertrages von Nizza, der gemeinschaftsrechtlichen Grundlage für die 7. Direktwahl des Europäischen Parlaments.

Das Europäische Parlament besteht danach aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten (Art. 189 EGV). Zwar ist die Binnenorganisation durch die transnationale Zusammensetzung der Fraktionen gekennzeichnet. Auch im Wahlverfahren gibt es transnationale Elemente wie z.B. die Wahlberechtigung der Personen mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen gem. Art 18 Abs. 1 EG-



SEITE 6 VON 7 Vertrag (vgl. zum Ganzen Streinz/Huber, EUV/EGV Art. 189 EGV Rnr. 9 ff.). Dies ändert aber nichts daran, dass der Vertrag von Abgeordneten ausgeht, die Vertreter der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten sind, und eben nicht Vertreter von Parteien oder länderübergreifenden Parteibündnissen, oder ausschließlich Vertreter eines europäischen Gedankens.

Die Anbindung der Abgeordneten an ihre Heimatländer ist demnach in Art. 189 EGV angelegt. Im Gegensatz zu den Abgeordneten des Deutschen Bundestages, die das ganze Volk vertreten (Art. 38 Abs. 1 Satz 2, 1. HS GG), vertreten die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nicht ein „Unionsvolk“, das es mangels Eigenstaatlichkeit der EU nicht gibt, sondern das Volk des Mitgliedsstaates, das sie gewählt hat. Die Mitgliedstaaten können daher ein – nach den Verträgen zulässiges – Interesse daran haben, dass ihre Belange möglichst effektiv vertreten werden, und in Verfolgung dieses Interesses eine Sperrklausel festlegen. Tatsächlich kommt es innerhalb der deutschen Abgeordnetengruppe häufig vor, dass nationale Interessen bei Abstimmungen vordringlich berücksichtigt werden. Besondere Beispiele aus der jüngeren Vergangenheit sind die Arbeitszeitrichtlinie, die CO₂-Pkw-Richtlinie oder die Rückführungsrichtlinie.

Eine effektive Vertretung des deutschen Volkes, zu der die Abgeordneten im Europäischen Parlament berufen sind, ist mit einer Größe einer Abgeordnetengruppe von ein bis vier Abgeordneten kaum möglich. Daran ändert auch die Möglichkeit nichts, sich Fraktionen im Europäischen Parlament anzuschließen. Der Zusammenschluss zu Fraktionen gewährleistet nämlich lediglich, dass die Politik der jeweiligen Parteien im Parlament vertreten wird, nicht aber, dass die einzelnen Abgeordneten einen effektiven Beitrag zur Vertretung der Interessen ihrer Nation im Parlament leisten. Im Übrigen ist nicht sicher, dass alle Abgeordneten von Splitterparteien eine Fraktion finden, der sie sich anschließen können. Zwar gehören die meisten Abgeordneten im Europäischen Parlament einer Fraktion an; dennoch sind in der 7. Wahlperiode 27 Mitglieder des Europäischen Parlaments fraktionslos. Zum Vergleich hierzu hat der Deutsche Bundestag im Regelfall nur ein bis zwei fraktionslose Abgeordnete. Gerade Splitterparteien, die sich nur zu einem eng begrenzten Themenkreis politisch positionieren, werden nicht ohne weiteres eine Fraktion finden, der sie sich anschließen können.

3.) Mit In-Kraft-Treten des Vertrages von Lissabon würde das Vorstehende erst recht gelten. Das Europäische Parlament ist auch nach der Neuformulierung in Art. 14 Abs. 2 EUV-Lissabon kein Repräsentationsorgan eines souveränen europäischen Volkes, sondern eine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten. Dies spiegelt sich darin, dass es als Vertretung der



SEITE 7 VON 7

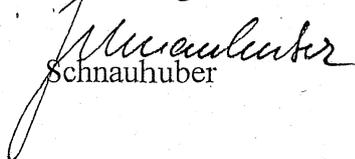
Völker in den jeweils zugewiesenen nationalen Kontingenten von Abgeordneten nicht als Vertretung der Unionsbürger als ununterschiedene Einheit nach dem Prinzip der Wahlgleichheit angelegt ist (BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30. Juni 2009, Absatz-Nr. 280, 284).

Auch die gestiegene Bedeutung der wechselseitigen Rückkopplung von Europäischem Parlament und nationalen Parlamenten findet im Vertrag von Lissabon ihren Niederschlag: So etwa in Artikel 12 EUV, der den aktiven Beitrag der nationalen Parlamente zur guten Arbeitsweise der Union würdigt und ihnen zahlreiche Rechte einräumt, und im Protokoll Nr. 1 über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union.

Mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon würde das Europäische Parlament in 95% der Gesetzgebung zum gleichberechtigten Gesetzgeber neben dem Rat. Darunter fallen auch Bereiche, die nach der Rechtsprechung des BVerfG (2 BvE 2/08 vom 30. Juni 2009, Absatz-Nr. 249) in besonderer Weise auf den innerstaatlichen politischen Diskurs angewiesen sind, und in denen dem Deutschen Bundestag Aufgaben von substantiellem Gewicht verbleiben müssen, wie etwa das Strafrecht und das Strafverfahren. Unter diesem Gesichtspunkt kommt der Rückkopplung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments an die politischen Meinungen in den Fraktionen des Deutschen Bundestages noch mehr Bedeutung als bisher zu. Dasselbe gilt im Gegenzug für die Unterrichtung des Deutschen Bundestages über die Beratungen im Europäischen Parlament, die entsprechend seiner Geschäftsordnung durch die von den Fraktionen benannten Abgeordneten des Europäischen Parlaments erfolgt. Abgeordnete von Kleinstparteien, die im Deutschen Bundestag oder in den Landtagen kein Pendant finden, könnten diese Rückkopplung nicht gewährleisten.

Die Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Abs. 7 EuWG dient demnach legitimen Zielen und ist zur Erreichung dieser Ziele geeignet, erforderlich und angemessen.

Im Auftrag



Schnaube

Schnaube