Regierungsforschung.de

Das wissenschaftliche Online-Magazin der NRW School of Governance

Michael Kaeding

Drei-Prozent-Sperrklausel bei der Europawahl: Viel Lärm um Nichts.

Die wahre Debatte geht um ein einheitliches europäisches Wahlrecht.

12. Juni 2013



UNIVERSITÄT

DUISBURG

Redaktion

Matthias Bianchi, M.A.
Tel. +49 (0) 203 / 379 - 4106
Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179
matthias bianchi@uni-due.de

Wissenschaftliche Koordination

Kristina Weissenbach, M.A. Tel. +49 (0) 203 / 379 - 3742 Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179 kristina.weissenbach@uni-due.de

Sekretariat

Anita Weber Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2045 Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179 anita.weber@uni-due.de

Herausgeber (V.i.S.d.P.)

Univ.-Prof. Dr. Karl-Rudolf Korte

Redaktionsanschrift

Redaktion Regierungsforschung.de NRW School of Governance Institut für Politikwissenschaft Lotharstraße 53 47057 Duisburg Tel. +49 (0) 203 / 379 - 2706 Fax +49 (0) 203 / 379 - 3179 redaktion@regierungsforschung.de

www.nrwschool.de www.forschungsgruppe-regieren.de www.politik.uni-duisburg-essen.de

Drei-Prozent-Sperrklausel bei der Europawahl: Viel Lärm um Nichts.

Die wahre Debatte geht um ein einheitliches europäisches Wahlrecht.

Von Michael Kaeding¹

Die Einigung der vier größten Bundestagsfraktionen auf eine Drei-Prozent-Hürde für die Wahl zum Europäischen Parlament (EP) im Mai 2014 wirft viele Fragen auf. So gehen die Parteien, mit Ausnahme der Linken, und die überwiegende Zahl der Sachverständigen auf Konfrontationskurs zum Bundesverfassungsgericht, da die im November 2011 vorgetragenen Argumente gegen eine Fünf-Prozent-Klausel auch für eine Drei-Prozent-Klausel weiterhin gelten dürften. Das Bundesverfassungsgericht verwies auf die Unterschiede zwischen dem EP und dem deutschen Bundestag. Das EP wähle keine Regierung, die auf seine Unterstützung angewiesen sei und die EU-Gesetzgebung sei nicht von einer gleichbleibenden Mehrheit im Parlament abhängig. Zudem sei nicht zu erkennen, dass die Arbeit des Parlaments durch den Einzug weiterer Kleinparteien unverhältnismäßig erschwert werde. Man mag diese Argumente teilen oder nicht, jedenfalls führen Sperrklauseln bei Wahlen zu starken Verzerrungen des Wählerwillens – so genannte Disproportionseffekte – und widersprechen somit dem Prinzip der Wahlrechts- und Chancengleichheit der Parteien.

Wahlrechts- und Chancengleichheit sind auch bei einer Drei-Prozent-Hürde nicht gewährleistet

Denn einerseits werden mit jeder Sperrklausel die Stimmen der einzelnen Wähler ungleich behandelt. Bei einer Drei-Prozent-Hürde haben diejenigen Wählerstimmen, welche für Parteien abgegeben werden, die mindestens drei Prozent der Stimmen erhalten, nach dem Verhältnisausgleich unmittelbaren Einfluss auf die Sitzverteilung – einen so genannten Erfolgswert. Dagegen bleiben diejenigen Wählerstimmen unberücksichtigt, die für Parteien abgegeben werden, die an der Sperrklausel scheitern. Nehmen wir die Zahlen der EP-Wahl aus dem Jahr 2009 zur Hand, so wird deutlich, dass sich hinsichtlich dieser Diskriminierung kleinerer Parteien nichts ändern würde, egal ob eine Fünf- oder ob eine Drei-Prozent Klausel gilt. Von den gültigen Stimmen hätten mit einer Drei-Prozent-Hürde immer noch rund 2,8 Millionen, also rund elf Prozent, keinen Erfolgswert. Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit bliebe auch bei einer Reduzierung der Sperrklausel nicht gewährleistet.

Zugleich wird durch eine Drei-Prozent-Sperrklausel der Anspruch der politischen Parteien auf Chancengleichheit beeinträchtigt. Berechnungen, die auf den offiziellen Zahlen des Bundeswahl-

¹Dr. Michael Kaeding ist Professor für Europäische Integration und Europapolitik am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Duisburg-Essen. Er forscht schwerpunktmäßig zu allen europäischen Institutionen, der Umsetzung europäischer Gesetzgebung in den Mitgliedsstaaten und der Europäisierung nationaler politischer Systeme.

leiters beruhen, zeigen, dass bei der Europawahl 2009 in Deutschland sieben Parteien und sonstige politische Vereinigungen unberücksichtigt blieben (Freie Wähler (zwei Mandate), Republikaner, Tierschutzpartei, Familien-Partei, Piratenpartei, Rentnerpartei, ÖDP mit jeweils einem Mandat), die ohne die Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Sitzverteilung zum Zuge gekommen wären. Mit einer Drei-Prozent-Hürde wären 2009 dieselben sieben Parteien betroffen gewesen, da keine der Kleinstparteien zwischen drei und fünf Prozent erreichte. Die "meisten" Stimmen der "sonstigen Parteien" erhielten damals die Freien Wähler mit 1,7%.

Mögliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des EP

Die Sperrklausel bei der Europawahl wird meist mit einer angeblich zu erwartenden Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des EP bei Zersplitterung der Wählerstimmen gerechtfertigt. Nun gibt es neben Deutschland auch andere EU-Mitgliedsstaaten mit Sperrklauseln bei der Wahl zum EP. Obwohl die Mehrheit der Staaten keine Hürden vorsieht, haben elf andere EU-Staaten entweder eine Fünf-Prozent-Hürde (Tschechische Republik, Frankreich, Ungarn, Litauen, Polen, Rumänien und Slowakei), eine Vier-Prozent-Hürde (Slowenien, Schweden) oder eine Drei-Prozent-Hürde (Griechenland). Jede Sperrklausel wurde mit dem Ziel eingeführt, den Einzug kleiner und kleinster sogenannter Splitterparteien zu verhindern, die die Entscheidungsprozesse im EP durch die Gründung politisch instabiler und nicht handlungsfähiger Sammelfraktionen lähmen könnten. Die Willensbildung im EP und die dafür erforderliche Kompromisssuche würde aufwendiger. Aber rechtfertigt dies einen Eingriff in die Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der politischen Parteien? Haben die Fraktionen im EP nicht über die letzten 30 Jahre hinweg neue Parteien erfolgreich integriert? Warum sollten sich die einzelnen europakritischen Abgeordneten mit dem Wegfall der Sperrklausel nicht den bestehenden Fraktionen anschließen?

Es gibt genügend Beispiele dafür, dass einzelne Mitglieder kleinerer Parteien in einer der aktuell sieben Fraktionen erfolgreich integriert wurden. Was ist allerdings, wenn die Integration dieser Splitterparteien nicht funktioniert?

Die fraktionslosen Abgeordneten stellen sicherlich ein Problem dar, da sie sich häufiger der Zusammenarbeit verweigern. Vater Jean-Marie und Tochter Marie Le Pen sind hierfür ein guter Beweis. Die Zahl der fraktionslosen Abgeordneten hat aber seit 1979 prozentual nicht zugenommen. Die Gruppe der Fraktionslosen im EP lag über die letzten 30 Jahre stabil bei einem Anteil von ungefähr vier Prozent.² Im Moment sind sie 29 Abgeordnete stark, wovon fünf allein aus den Niederlanden kommen. Sollte deren Gesamtzahl allerdings bei der EU-Wahl in 2014 bedeutend steigen, bestünde sicherlich mit Blick auf die Mehrheitsbeschaffung und Funktionsfähigkeit des EP Grund zur Besorgnis.

²1979-1984: 10-10 (%-Anteil: 2,4%-2,3%); 1984-1989: 7-14 (1,6%-2,7%); 1989-1994: 12-27 (2,3%-5,2%); 1994-1999: 27-38 (4,8%-6,1%); 1999-2004: 9-44 (1,4%-5,6%); 2004-2009: 29-30 (4,0%-3,8%); 2009-2013: 27-29 (3,7%-

3,9%). Quelle: Europäisches Parlament 2013 - Zusammensetzung des Parlaments.

Spiegelbildlich besteht die reale Gefahr, dass die Mainstream-Parteien numerisch und machtpolitisch geschwächt werden. Dabei geht es dann auch um die Stärke der deutschen Position im EP. Sollte der Anteil der deutschen Abgeordneten innerhalb der großen europäischen Fraktionen durch den Wegfall der deutschen Sperrklausel schrumpfen, würde sich der Einfluss deutscher Interessen auf die europäische Gesetzgebung sicherlich verringern. Dennoch ist dieses Argument bei der Abwägung der Wahlrechts- und Chancengleichheit politischer Parteien unbedeutend.

Weitere Disproportionseffekte durch Wahlkreiseinteilung

Die Zahl der aus den 27 EU-Mitgliedsstaaten entsandten politischen Parteien – momentan sind es 162 – hängt allerdings nicht einzig und alleine von Sperrklauseln ab. Die Machtverhältnisse im EP werden vor allem auch von der jeweiligen nationalen Parteienlandschaft, der Wahlkreiseinteilung, dem System für die Sitzvergabe und der Wahlbeteiligung in den einzelnen Mitgliedsstaaten definiert.

Hinsichtlich der Wahlkreiseinteilung bildet in den meisten Mitgliedsstaaten das gesamte nationale Staatsgebiet einen einheitlichen Wahlkreis, in dem nach dem Verhältniswahlrecht die Sitze auf die jeweiligen Listen verteilt werden. Sind in einem großen Mitgliedsstaat dann viele Abgeordnete in einem einzigen Wahlkreis zu wählen, wie in Deutschland, hat eine gesetzliche Sperrklausel, wie oben ausgeführt, einen spürbaren Disproportionseffekt. Ein solcher Effekt kann sich jedoch auch einstellen, wenn die Wahlkreise und damit die Anzahl der zur Verfügung stehenden Sitze für einen Wahlkreis kleiner sind. Das ist entweder in kleineren Mitgliedstaaten der Fall, die nur über wenig Sitze im EP verfügen (z.B. Litauen: zwölf Sitze), oder wenn größere Mitgliedstaaten ihr Staatsgebiet in Wahlkreise unterteilen (z.B. Großbritannien mit zehn Sitzen für den Wahlbezirk South East England).

Je kleiner allerdings ein Wahlkreis ist, desto schwieriger wird es für kleine Parteien überhaupt einen Sitz zu erhalten, so dass dann de facto eine Sperrklausel besteht. Die starken Disproportionseffekte bestehen darin, dass es auch ohne formale Prozenthürden für kleinere Parteien dieser EU-Mitgliedsstaaten kaum möglich ist, einen Abgeordneten in das EP zu senden. In Luxemburg z.B. gewannen die Christdemokraten (CSV) als stärkste Partei mit 31 Prozent die Hälfte der sechs zur Verfügung stehenden Mandate, die Sozialdemokraten (LSAP) und Liberalen (DP) mit jeweils 19 Prozent und die Grünen (Déi Gréng) mit 17 Prozent einen Sitz. Die fünftstärkste Partei, die "euro-skeptische und anti-föderalistische Partei" (ADR) mit acht Prozent erhielt demnach keinen Sitz mehr.

Folglich haben kleine Parteien – entweder in kleinen Mitgliedsstaaten oder in großen Staaten mit kleineren Wahlkreisen –, die unter zehn Prozent der gültigen Stimmen auf sich vereinen, keine Chance. In großen Ländern ohne Sperrklausel, wie z.B. Italien, ist es auf der anderen Seite keine Seltenheit, dass Parteien, die unter ein Prozent der gültigen Stimmen erhalten haben, einen Abgeordneten nach Brüssel entsenden (z.B. die Südtiroler Volkspartei, 0,4 Prozent),

Auch bei der Stimmenberechnung gibt es über alle Mitgliedstaaten hinweg bedeutende verzerrende Unterschiede. Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten wendet das so genannte D'Hondtsche Verfahren für die Stimmenverrechnung und die Sitzverteilung an. Nicht so z.B. Deutschland, Schweden und Lettland. Sie berechnen die Sitze nach der so genannten Sainte-Laguë-Methode. Das D'Hondt-Verfahren benachteiligt allerdings im Vergleich zum Sainte-Laguë-Verfahren kleinere Parteien gegenüber größeren. Damit ist für kleine Parteien die Hürde in Ländern mit D'Hondt höher, ein Mandat zu erhalten – ein nicht unwesentlicher weiterer Disproportionseffekt, der bei der EU-Wahl 2009 in Deutschland durch Sainte-Laguë (ohne Sperrklausel) dazu geführt hätte, dass die Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP) mit 0,5% der Stimmen einen Sitz im EP erhalten hätte.

Darüber hinaus führt auch die besonders niedrige Wahlbeteiligung bei Europawahlen zu Disproportionseffekten, da die Nichtteilnahme vieler Bürger den tatsächlichen Wählerwillen verfälschen kann. So lag die Wahlbeteiligung bei der letzten Europawahl in Deutschland und auf europäischer Ebene gesamt mit 43 Prozent auf dem niedrigsten Stand seit 1979. Das entspricht nur knapp mehr der Hälfte der Wahlbeteiligung der letzten Bundestagswahl. In sechs Mitgliedsstaaten lag sie sogar deutlich unter 30 Prozent mit der Slowakei als Schlusslicht mit 19,6 Prozent.

Die wirkliche Machtprobe: Ein einheitliches europäisches Wahlrecht

Wie geschildert, widersprechen diese kurz umrissenen Disproportionseffekte, die sich aufgrund der Unterschiede zwischen den einzelnen nationalen Wahlsystemen zur Europawahl ergeben, dem Prinzip der Wahlrechts- und Chancengleichheit der Parteien, aus nationaler wie aus europäischer Sicht. Sperrklauseln geben hierbei nicht den alleinigen Ausschlag. Ob die Einigung der vier größten Bundestagsfraktionen auf eine Drei-Prozent-Sperrklausel Bestand haben wird, ist fraglich, da bereits Parteien eine neue Verfassungsklage angekündigt haben, die von der deutschen Sperrklausel betroffen sein könnten.

Die deutsche Diskussion lenkt jedoch nur vom eigentlichen Problem ab: In den letzten sieben EP-Wahlen ist es nicht gelungen, eine Verbindung zwischen dem Wähler und dem europäischen Entscheidungsträger herzustellen, was sich in den niedrigen Zahlen der Wahlbeteiligung widerspiegelt. Die entscheidende Frage ist somit, wie es bei zukünftigen EP-Wahlen gelingen kann, Europa einen Schub hin zu mehr Bürgerbeteiligung zu geben. Neben der Aufstellung eines Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten durch die europäischen Parteifamilien, die der Wahl praktisch eine regierungsbildende Funktion gäbe, würde ein einheitliches europäisches Wahlrecht einen Schritt hin zu mehr Chancengleichheit der Parteien in Europa, und damit zu einer echten europäischen Demokratie ermöglichen. Allerdings vermeidet Europa diesbezüglich seit Jahren die Machtprobe mit den Regierungen bei einem so heiklen und die Souveränität der Mitgliedstaaten berührenden Thema wie dem Wahlrecht.