

Prof. Dr. iur. K. A. Schachtschneider  
Ordinarius em. des Öffentlichen Rechts  
der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg  
90491 Nürnberg, Hubertusstraße 6  
KASchachtschneider@web.de

Bundesverfassungsgericht  
Schloßbezirk 3

**76131 Karlsruhe**

2. September 2010

Beschwerde gegen die Zurückweisung des Wahleinspruches gegen die Gültigkeit der Europawahl vom 7. Juni 2009 – EuWP 43/09

Beschwerdeführer Prof. Dr. Klaus Buchner, Straßberger Str. 16, 80809 München.  
Der Beschwerdeführer ist wahlberechtigter deutscher Staatsbürger. Er ist der Bundesvorsitzende der Ökologisch-Demokratischen Partei Deutschlands (ÖDP).

Namens und in Vollmacht des Beschwerdeführers lege ich gegen den Beschluß des Bundestages vom 8. Juli 2010, mit dem sein Wahleinspruch vom 24. Juli 2009 gegen die Gültigkeit der Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland vom 7. Juni 2009 (EuWP 43/09) zurückgewiesen worden ist,

**Beschwerde**

ein.

Vollmacht auf mich reiche ich nach.

Mehr als 100 Beitrittserklärungen von Wahlberechtigten sind beigefügt (Anlage 1).

Professor Buchner war bei der Europawahl vom 7. Juni 2009 der Listenführer der gemeinsamen Liste der ÖDP (Ökologisch-Demokratische Partei) für alle Länder Deutschlands, des Wahlgebietes. Auf die ÖDP sind 0,5 % der abgegebenen gültigen Stimmen entfallen. Gemäß § 2 Abs. 7 Europawahlgesetz (EuWG) ist der Wahlvorschlag der ÖDP bei der Verteilung der Sitze nicht berücksichtigt worden, weil er nicht „5 von Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erhalten“ hat.

Der Deutsche Bundestag hat den Wahleinspruch des Beschwerdeführers vom 24. Juli 2009 durch Beschluß vom 8. Juli 2010 zum Aktenzeichen EuWP 43/09, zugestellt am 9. Juli 2010, zurückgewiesen. Er hat die Beschlußempfehlung des Wahlprüfungsausschusses (Bundestagsdrucksache 17/2200) angenommen (Anlage 3).

§ 2 Abs. 7 EuWG ist wegen Verstoßes gegen Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und gegen das demokratische Prinzip des Grundgesetzes verfassungswidrig. Demzufolge ist es verfassungswidrig, daß der Wahlvorschlag der ÖDP bei der Verteilung der Sitze der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland nicht berücksichtigt worden ist.

## **Teil 1**

### **Allgemeine Begründung des Wahleinspruchs und der Beschwerde**

#### **I**

1. Alle Wahlvorschläge müssen bei dieser Verteilung der Sitze berücksichtigt werden und gemäß ihrem Stimmenanteil Sitze im Europäischen Parlament zugeteilt bekommen. Grundlage der 5%-Sperrklausel ist das Verhältniswahlsystem mit Listenwahlvorschlägen, welches § 2 Abs. 1 S. 1 EuWG vorschreibt. Dieses Wahlsystem ist verfassungsrechtlich bedenklich, weil es erfahrungsgemäß die Republik in einen Parteienstaat wandelt<sup>1</sup>; denn

---

<sup>1</sup> G. Leibholz, Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im Zwanzigsten Jahrhundert, 1929, 3. Aufl. 1966, S. 114 ff.; H. H. von Arnim, Entmündigen die Parteien das Volk? Parteienherrschaft und Volkssouveränität, in: APuZ B 21/90, S. 25 ff., S. 31, K. A. Schachtschneider, Res

nur Parteien oder „sonstige mitgliedschaftlich organisierte, auf Teilnahme an der politischen Willensbildung und Mitwirkung in Volksvertretungen ausgerichtete Vereinigungen“, also parteiähnliche Vereinigungen, können Wahlvorschläge einreichen (§ 8 Abs. 1 EuWG). Ein Korrektiv des Verhältniswahlsystems durch Elemente der Persönlichkeitswahl (Kreiswahlen) wie bei der Bundestagswahl (§ 1 Abs. 2 BWG) gibt es nicht.

Durch die 5%-Sperrklausel wird den (vielen) kleinen Parteien und parteiähnlichen Vereinigungen die Chance genommen, durch Abgeordnete im Europäischen Parlament repräsentiert zu werden, obwohl in Deutschland etwa 1 % der Stimmen genügen würde, um einen Sitz in diesem Parlament zu erreichen. Die Wählerschaft würde ohne die 5%-Sperrklausel im Europäischen Parlament anders repräsentiert werden als mit dieser Klausel. Hinzu kommt, daß die Wähler kleinen Parteien und parteiähnlichen Vereinigungen die Stimmen vorenthalten, weil sie befürchten (müssen), daß ihre Stimmabgabe für die Sitzverteilung ohne Relevanz bleiben wird. Die 5%-Sperrklausel verletzt somit das Prinzip der Gleichheit der Wahl, das nicht nur in § 1 EuWG steht, sondern als zwingender Wahlrechtsgrundsatz aus der Gleichheit der Bürger in der Freiheit folgt<sup>2</sup>, wie Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG erweist. Das Prinzip wahrrechtlicher formaler Gleichheit (Egalität) gilt zumindest für die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland mit Verfassungsrang. Die Besonderheiten der (sehr fragwürdigen) degressiven Proportionalität der Vertretungen der Mitgliedstaaten im Europäischen Parlament des (vermeintlichen) Staatenverbundes der Europäischen Union (BVerfGE 89, 155 (184, 186 ff., 188 ff.: Lissabon-Urteil BVerfGE 123, 267 ff., Absatz 228, 277, 296)<sup>3</sup>, nämlich der Verbund großer und kleiner

---

publica res populi. Grundlegung einer Allgemeinen Republiklehre, 1994, S. 1147 ff. mit weiteren Hinweisen in Fn. 469.

<sup>2</sup> BVerfGE 5, 85 (205); W. Maihofer, Prinzipien freiheitlicher Demokratie, HVerfR, 2. Aufl. 1994, S. 427 ff., insb. S. 455 ff., 499 ff., 509 ff.; U. Di Fabio, Kultur der Freiheit, 2005, S. 71, 112; K. A. Schachtschneider, Freiheit in der Republik, 2007, durchgehend, insb. S. 405 ff., mit weiteren Hinweisen; ders. Prinzipien des Rechtsstaates, 2006, S. 35 ff.

<sup>3</sup> Dazu K. A. Schachtschneider, Prinzipien des Rechtsstaates, S. 60 ff. 69 ff., 169 f., 172; ders., Deutschland nach dem Konventsentwurf einer „Verfassung für Europa“, in: W. Hankel u.a., FS W. Nölling, 2003, S. 279 ff.; ders., Die existentielle Staatlichkeit der Völker Europas und die staatliche Integration der europäischen Union. Ein Beitrag zur Lehre vom Staat nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag über die Europäische Union von Maastricht, in: ders./W. Blomeyer, Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft, 1995, S. 75 ff., der die Europäische Union als Bundesstaat dogmatisiert.

Mitgliedstaaten, kommen für die nationalen Wahlen zum Europäischen Parlament nicht zum Tragen.

2. Zudem ist das verfassungsrangige Prinzip der Chancengleichheit der Parteien bei den Wahlen, das allgemein aus dem demokratischen Prinzip und insbesondere aus Art. 38 Abs. 1, den Wahlgrundsätzen, und aus Art. 21 Abs. 1 GG, wonach die Parteien an der Willensbildung des Volkes mitwirken (BVerfGE 85, 265 (296); 107, 286 (294); 111, 382 (398))<sup>4</sup> folgt, mißachtet. Die Bildung der Parteien und die Mitwirkung in den Parteien sind frei. In den Parteien und den parteiähnlichen Vereinigungen wirken Bürger an der politischen Willensbildung mit. Weil die Bürger in ihrer Freiheit gleich sind und demgemäß das gleiche Recht zur Teilhabe an der politischen Willensbildung haben, muß den Parteien und parteiähnlichen Vereinigungen die Chancengleichheit bei Wahlen gewährleistet werden. Die 5%-Sperrklausel läßt aber den kleinen Parteien und den parteiähnlichen Vereinigungen, oft neue politische Gruppierungen, so gut wie keine Chance, an der politischen Willensbildung in den wichtigsten Organen demokratischer Gemeinwesen, den Parlamenten, mitzuwirken. Neue oder auch kritische oder auch oppositionelle politische Orientierungen pflegen sich aus kleinen Gruppen, manchmal um einzelne Persönlichkeiten herum, zu entfalten. Ihre Chancen, ihre politischen Einsichten für das Gemeinwesen zur Geltung zu bringen, werden dadurch, daß sie an der Möglichkeit, in einem Parlament mitzuwirken, durch die 5%-Sperrklausel wirksam behindert werden, gleichheitswidrig geschmälert.

## II

1. Das Bundesverfassungsgericht hat die 5%-Sperrklausel auch im Europawahlgesetz in der Entscheidung vom 22. Mai 1979 (BVerfGE 51, 222 (234 ff.))<sup>5</sup> nicht als verfassungswidrig erkannt, weil sie die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments ermögliche. Dieses Argument überzeugt nicht, jedenfalls nicht mehr, und vermag den schweren Gleichheitsverstoß des deutschen Europawahlgesetzes nicht zu rechtfertigen. Nur zwingende Gründe, welche sich aus dem Prinzip der Funktionsfähigkeit des jeweiligen Parlaments ergeben, können nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Einschränkung der wahlrechtlichen Egalität und der Chancengleichheit der Parteien und parteiähnlichen Vereinigungen im Wahlverfahren

---

<sup>4</sup> K. A. Schachtschneider, Prinzipien des Rechtsstaates, S. 180 f.

<sup>5</sup> Für Wahlen in Deutschland ständige Rechtsprechung, BVerfGE 1, 208 (249), 255); 24, 300 (341); 34, 81 (99 f.); 41, 399 (421); 47, 255 (277); 82, 322 (388); dazu K. A. Schachtschneider, Prinzipien des Rechtsstaates, S. 180 f.; für Kommunalwahlen in Schleswig-Holstein aber anders BVerfGE 120, 82 (112).

rechtfertigen<sup>6</sup>. Diese Gründe dürfen nicht lediglich fingiert sein, sondern müssen sich in der Praxis erwiesen haben, also empirisch nachweisbar sein.

Die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments bedarf jedoch in keiner Weise der Ausgrenzung der Abgeordneten aus Deutschland, die nicht auf Listen gewählt worden sind, welche im Wahlgebiet, also in Deutschland, 5 % der gültigen abgegebenen Stimmen erreicht haben.

2. Das Argument der Funktionsfähigkeit des Parlaments, das für mancherlei parlamentsrechtliche Regelungen tragfähig ist, vermag die Ausgrenzung einzelnen Abgeordneter oder kleiner Gruppen von Abgeordneten, deren Wahlvorschlag die 5%-Sperrklausel nicht überwunden haben, schon aus grundsätzlichen Erwägungen des Prinzips einer freiheitlichen Demokratie nicht zu rechtfertigen. Die Sperrklausel dient ausschließlich der Abschottung der großen Parteien gegen die kleinen Parteien und parteiähnlichen Vereinigungen. Die großen Parteien, welche die 5%-Sperrklausel aufgestellt haben, wollen vornehmlich ihren Kandidaten Sitze im Europäischen Parlament reservieren und dadurch ihren politischen Einfluß entgegen den Wahlergebnissen verstärken. Durch Nichts läßt sich dartun, daß die Abgeordneten der großen Parteien im Europäischen Parlament dem Gemeinwohl, sei es das der Europäischen Union insgesamt oder sei es das Deutschlands, besser dienen als Abgeordnete der kleinen Parteien oder parteiähnlichen Vereinigungen.

Das Gemeinwohl ist das für die jeweilige politische Lage Richtige auf der Grundlage der Wahrheit<sup>7</sup>. Dies zu erkennen und demgemäß durch Rechtssätze verbindlich zu machen ist Aufgabe der Abgeordneten in jedem Parlament<sup>8</sup>. In den Erkenntnisprozeß sollen die Bürger bestmöglich einbezogen sein. Die Annahme, daß die Bindung der Abgeordneten an die Beschlüsse der Parteien oder der parteigebundenen Fraktionen im Parlament die Richtigkeitsgewähr der Abstimmung der einzelnen Abgeordneten erhöhe, ist nicht nur empirisch durch nichts belegbar, sondern vor allem rechtlich bedenklich, weil sie der

---

<sup>6</sup> Kritisch K. Jaspers, *Wohin treibt die Bundesrepublik? Tatsachen, Gefahren, Chancen*, 10. Aufl. 1988, S. 134; H. H. von Arnim, *Das System. Die Machenschaften der Macht*, 2004, S. 135; K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 47 ff., 788 ff., 1147 ff.; ders. *Prinzipien des Rechtsstaates*, S. 181.

<sup>7</sup> K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 567 ff., insb. S. 569, S. 978 ff, insb. S. 980, 990 ff., insb. S. 996; ders. *Prinzipien des Rechtsstaates*, S. 20 f. u. ö. ders., *Freiheit in der Republik*. S. 67 ff., 164 ff., 217; u.ö.

<sup>8</sup> K. A. Schachtschneider, *Prinzipien des Rechtsstaates*, S. 30 ff., 94 ff. 298 f.; ders., *Res publica res populi*, S. 584 ff., 637 ff., 644 ff., 666 ff. 909 ff, insb. S. 926 ff, S, 932 f; ders., *Freiheit in der Republik*, S. 424 ff

Magna Charta des Abgeordneten widerspricht, nämlich dessen Unabhängigkeit und Gewissensbindung<sup>9</sup>. Auch die Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Sie sind nicht Vertreter einer Partei, sondern Vertreter des ganzen Volkes. Die Gewissensbindung besagt, daß die Abgeordneten ihren Erkenntnissen von der Richtigkeit der Politik folgen sollen. Der Abgeordnete hat in stellvertretender Sittlichkeit (praktischer Vernunft) zu erkennen, welches der politische Wille des Volkes ist<sup>10</sup>.

Der Abgeordnete, der keiner großen Partei angehört, welche viele Abgeordnete in das Parlament entsendet, ist nicht weniger erkenntnisfähig als jene, die alle zur eigenverantwortlichen Erkenntnis verpflichtet sind. Erkenntnisse sind notwendig höchstpersönlich. Die Erkenntnisse soll der Abgeordnete aus dem öffentlichen und parlamentarischen Diskurs der jeweiligen Politik gewinnen<sup>11</sup>. An diesem Diskurs kann und soll sich jeder Abgeordnete in der geeigneten Weise beteiligen, ganz unabhängig davon, ob er einer großen oder einer kleinen Partei oder einer parteiähnlichen Vereinigung angehört. Jeder Abgeordnete ist verpflichtet, diese seiner Aufgabe gemäß bestmöglich zur politischen Arbeit des Parlaments beizutragen und hat keinesfalls das Recht, sich nicht um die Richtigkeit der Rechtssätze zu bemühen, die das Parlament beschließt, oder gar das Recht zur Obstruktion.

Den Abgeordneten kleinerer Parteien oder parteiähnlichen Vereinigungen zu unterstellen, daß sie die Funktionsfähigkeit des Parlaments gefährden, ist verfassungswidrig. Demgemäß vertritt ein Abgeordneter im Europäischen Parlament aus Deutschland das ganze deutsche Volk (so Art. 189 EGV) oder die Unionsbürger (so Art. 10 Abs. 2 EUV Lissabonner Fassung) und nicht etwa seine Partei. Die Prinzipien des Art. 38 Abs. 1 GG gelten auch für die Wahl zum Europäischen Parlament, weil sie aus dem demokratischen Prinzip der Republik folgen, also aus der Freiheit und Gleichheit der Bürger in ihrer Würde begründet sind. Diese lassen sich nur in einem Parlamentarismus verwirklichen, in dem die Abgeordneten als Vertreter des Volkes durch die Aufgabe, die richtige Politik zu erkennen, definiert sind. Sonst würde das Europäische Parlament nicht den elementaren demokratischen Grundsätzen entsprechen (Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG, Art. 2

---

<sup>9</sup> K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 710 ff., 810 ff., 1086 ff.

<sup>10</sup> K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 707 ff., 725 ff., 810 ff.

<sup>11</sup> K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 560 ff., 584 ff.; ders., *Prinzipien des Rechtsstaates*, S. 32, 42, 47; ders., *Freiheit in der Republik*, S. 427 ff., u.ö.

EUV). Nicht das Mehrheitsprinzip definiert das demokratische Prinzip der Republik, sondern das Erkenntnisprinzip<sup>12</sup>.

### III

1. Das Argument der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments greift schon deswegen nicht, weil in diesem Parlament viele Abgeordnete Sitz und Stimme haben, welche nicht zu einer größeren Gruppe von Abgeordneten einer Partei oder parteiähnlichen Vereinigung eines Mitgliedstaats gehören, sondern die einzigen Abgeordneten einer Partei oder parteiähnlichen Vereinigung sind oder nur einer kleineren Gruppe derselben angehören. Ein Wahlvorschlag, der nach dem deutschen Europawahlgesetz berücksichtigt wird, bringt wegen der 5%-Sperrklausel zumindest fünf Abgeordnete in das Europäische Parlament. Es gibt aber viele Abgeordnete im Europäischen Parlament, die keiner solchen Gruppe angehören oder nur mit weniger als fünf Abgeordneten parteilich oder parteiähnlich verbunden sind. Ich füge eine Auflistung der Abgeordneten des Parlaments in der neuen Zusammensetzung und deren Partei- oder Vereinigungszugehörigkeit an (Anlage 2).

2. Im übrigen bilden sich die Fraktionen im Europäischen Parlament nicht national, sondern parteiorientiert unional. Die beigefügte Auflistung der Fraktionen und ihrer parteipolitischen und nationalen Zusammensetzung zeigt das auf (Anlage 2). Wenn man die Arbeitsfähigkeit des Europäischen Parlaments von der Fraktionalität desselben abhängig sieht, weil die Geschäftsordnung den Fraktionen einen herausgehobenen Status gibt, schadet die Mitgliedschaft von Abgeordneten, die allein oder in kleinen Gruppen ihre Partei oder parteiähnliche Vereinigung repräsentieren, der Arbeitsfähigkeit des Parlaments in keiner Weise, abgesehen davon, daß der parteilich Fraktionismus der Unabhängigkeit der Abgeordneten widerspricht, jedenfalls letztere in arge Bedrängnis bringt<sup>13</sup>.

3. Deutschland beeinträchtigt die Gleichheit zur Wahl zum Europäischen Parlament durch eine 5%-Sperrklausel, obwohl die deutschen Wähler ohnehin das geringste Stimmengewicht im Europäischen Parlament haben. Wer als deutscher Wähler eine bestimmte politische Richtung im Europäischen Parlament zur Geltung bringen will, benötigt wegen der 5%-Sperrklausel bei 50 % Wahlbeteiligung etwa 1,5 Millionen Wähler, welche dieselbe Partei oder parteiähnliche Vereinigung wählen wie er selbst.

---

<sup>12</sup> K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 105 ff.; ders., *Prinzipien des Rechtsstaates*, S. 52 f.; ders., *Freiheit in der Republik*, S. 150 ff.

<sup>13</sup> K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 1086 ff.

Einige Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben nicht einmal so viele Wähler. Die 5%-Sperrklausel verschärft den Gleichheitsverstoß, den deutsche Wähler ohnehin durch die Disproportionalität der Wahlen zum Europäischen Parlament erleiden. Das ist grob demokratiewidrig.

4. Auch andere Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben Sperrklauseln, freilich der kleinere Teil, 13 von 27 Staaten. In den Mitgliedstaaten, die nicht mehr als zwanzig Abgeordnete in das Europäische Parlament entsenden, sind die Sperrklauseln bis 5% bedeutungslos, weil der Wahlvorschlag einer Partei oder parteiähnlichen Vereinigung ohnehin 5% der gültigen Stimmen auf sich vereinigen muß, um einen Sitz im Parlament zu erreichen. Relevanz hat die Sperrklausel vor allem in Deutschland (99 Sitze), Frankreich (72 Sitze), Italien (72 Sitze), Polen (50 Sitze) Rumänien (33 Sitze). Marginale Relevanz hat sie in Ungarn (22 Sitze), Tschechien (22 Sitze) und Griechenland (22 Sitze). Keine Sperrklauseln haben trotz ihrer Größe Großbritannien (72 Sitze) und Spanien (50 Sitze).

#### IV

Trotz der vielen „vereinzelt“ Abgeordneten im Europäischen Parlament, deren Zahl durch die Erweiterung der Union durch viele kleine Staaten zugenommen hat, ist im Laufe der Geschichte dieses Parlaments nicht einmal die Funktionsfähigkeit zweifelhaft gewesen oder auch nur beklagt worden, daß das Parlament nicht funktionsfähig sei. Gefahren für die Funktionsfähigkeit müssen sich in der Praxis zeigen, also durch Tatsachen nachweisbar sein. Deren Hypothesisierung genügt nicht.

Die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments ist nicht gefährdet, wenn in Deutschland alle Wahlvorschläge bei der Sitzverteilung berücksichtigt werden, für die so viele gültige Stimmen bei der Wahl zum Europäischen Parlament abgegeben wurden, daß zumindest einer ihrer Kandidaten einen der 99 Sitze erreicht, die Deutschland zustehen. § 2 Abs. 7 EuWG ist verfassungswidrig. Demgemäß war die Europawahl vom 7. Juni 2009 verfassungswidrig. Die Feststellung des Wahlergebnisses ist rechtswidrig und aufzuheben. Die Wahl ist zu wiederholen.

#### Teil 2

##### **Kritik der Stellungnahme des Bundesministerium des Innern zum Wahleinspruch**

In seiner Stellungnahme vom 23. 9. 2009 zum Wahleinspruch des Beschwerdeführers hat das Bundesministerium des Innern die Sperrklausel des § 2 Abs. 7 EuWG zu rechtfertigen versucht. Der Wahlprüfungsausschuß hat die Argumente des Bundesministeriums in seiner Beschlußempfehlung zum Wahleinspruch des

Beschwerdeführers vom 10. Juni 2010 in der Bundestags-Drucksche 17/2200, S. 73 ff., Anlage 18, berichtet (S. 74 bis 76) und sich teilweise zu eigen gemacht. Die Argumente des Bundesministeriums überzeugen nicht. Der Eingriff in die Wahlfreiheit und Wahlgleichheit und zugleich in die Chancengleichheit der politischen Parteien ist mit den vornehmlich parteienstaatlichen Argumenten nicht zu rechtfertigen. Es gibt keine Argumente, welche um der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments willen zwingend die Fünf-Prozent-Sperrklausel erfordern.

## I

Das Europäische Parlament ist kein Parlament im eigentlichen Sinne; denn es vertritt kein Volk und ist insbesondere nicht gleichheitlich gewählt. Das Bundesverfassungsgericht hat im Lissabon-Urteil klargestellt, daß dieses (sogenannte) Parlament nicht den Status eines gesetzgebenden Parlaments hat (BVerfGE 123, 267 ff., Absätze 262, 271). Als solches würde seine Zusammensetzung grob dem Grundprinzip eines freiheitlichen Parlaments widersprechen, nämlich der Gleichheit des Stimmgewichts der Bürger, welche das Parlament wählen. Diese Versammlung der Vertreter der Völker vermag die Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaft nicht demokratisch zu legitimieren (so schon das Maastricht-Urteil, BVerfGE 89, 155 (181 ff., 191 ff.)), sondern (allenfalls) diese zu stärken, zu „ergänzen und abzustützen“ (BVerfGE 123, 267 ff., Absätze 262, 271, 276 ff., 280 ff., 289 ff.)<sup>14</sup>. Die Beschlüsse dieser Versammlung sind denn auch keine Gesetzesbeschlüsse im eigentlichen Sinne, wie daß Bundesministerium freilich mit dem Vertragswortlaut (Art. 14 Abs. 1 EUV) meint, sondern Akte der Mitwirkung an den rechtsetzenden Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaft. Erst der Vertrag von Lissabon spricht (fälschlich) vom Gesetzgeber und von Gesetzgebungsakten. Die Rechtsetzung der Gemeinschaft, an der mit stärkerem Einfluß als das Parlament die Kommission und der Rat mitwirken, ist keine Gesetzgebung im Sinne eines freiheitlichen Parlamentarismus, sondern zum einen eine Abwandlungen von Rechtsverordnungen, nämlich die Verordnungen, und zum anderen Zielvorgaben im Interesse der Koordinierung der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, nämlich die Richtlinien. Diese Politik ist in die aus demokratischen Gründen begrenzten Ermächtigungen der Gemeinschaftsverträge eingebunden (BVerfGE 89, 155 (181, 191 ff.; Lissabon-Urteil BVerfGE 123, 267 ff., Absätze 226, 234 ff., 262, 265, 272, 275, 298 ff., 300 ff., 326), d.h. Ausführung der Politik der Verträge. Das politische Gewicht des Europäischen Parlaments entspricht somit nicht dem eines nationalen Parlaments, das nicht nur die stärkste demokratische Legitimation hat, sondern auch die wesentliche Verantwortung für

---

<sup>14</sup> Dazu K. A. Schachtschneider, Prinzipien des Rechtsstaates, S. 66 ff.

die Politik eines Volkes. Demgemäß hat das Bundesverfassungsgericht dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat im Lissabon-Urteil die uneingeschränkte Integrationsverantwortung zugesprochen (BVerfGE 123, 267 ff., Absätze 236 ff., 264, 365, 375, 409 ff.). Die Entscheidungsfähigkeit des Europäischen Parlaments hat keinesfalls die existentielle Relevanz, welche das Bundesverfassungsgericht, insofern zu Recht, dem Deutschen Bundestag und den Landtagen zumißt.

Daraus zu schließen, daß in den nationalen Parlamenten das Verhältniswahlssystem mit der Fünf-Prozent-Sperrklausel verbunden sein müsse, um die Regierungsfähigkeit des Landes zu sichern, ist der parteienstaatliche Fehlschluß der Rechtsprechung. Dieser verkennt den Status der Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes grundsätzlich. Jeder Abgeordnete ist verpflichtet, seine ganze Kraft für das Wohl des ganzen Volkes einzusetzen, nicht etwa nur oder wesentlich für das Wohl der Partei, die ihn nominiert hat. Er hat insbesondere in eigener Verantwortung dazu beizutragen, daß eine Regierung gewählt wird und daß die erforderlichen Gesetze verabschiedet werden. Demgemäß ist er an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur seinem Gewissen unterworfen (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG). Dafür benötigt er keine Partei, ja er darf sich gerade nicht von einer Partei abhängig machen. Vielmehr ist er verpflichtet, den öffentlichen Diskurs im Volk zu betreiben und sich über die Fragen der Gesetzgebung bestmöglich sachkundig zu machen. Die Regierung findet im übrigen die erforderliche Stabilität durch die Einrichtung des konstruktiven Mißtrauens gegen den Bundeskanzler.

Die aktive und passive Wahlfreiheit und Wahlgleichheit der Bürger und damit die Chancengleichheit der politischen Parteien gehören zur Magna Charta eines demokratischen Gemeinwesens. Dem muß sich das Wahlsystem beugen. Das Verhältniswahlssystem mit Sperrklausel ist eine parteienstaatliche Verzerrung der Wahlgrundsätze, welche durch fragwürdige Empirismen, die allein der parteienstaatlichen Fehlentwicklung der Republik geschuldet sind, nicht legitimiert zu werden vermag. Ganz im Gegenteil ist, wie schon im Teil 1 ausgeführt, das Verhältniswahlssystem mit Sperrklausel einer der wesentlichen Gründe für die Entwicklung des Parteienstaates, der die Aufgabe der Parteien, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, weit übersteigt und die Parteien, die in den Parlamenten vertreten sind, zu fast allein bestimmenden politischen Kräften Deutschlands gemacht hat. Diese Fehlentwicklung zu Lasten der allgemeinen politischen Willensbildung des Volkes als der Vielheit der Bürger, also der Bürgerschaft<sup>15</sup>, kann

---

<sup>15</sup> Zum Bürgerbegriff K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 207 ff.; ders., *Freiheit in der Republik*, S. 606 ff.; Zur Bürgerschaft als das Volk K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 650 ff.

nicht zur Rechtfertigung jedweder Verstärkung der parteienstaatlichen Verhältnisse dienen. Die Parteien sind nicht das Volk, das alleiniger Träger der Staatsgewalt ist und dessen Willen allein die Politik zu legitimieren vermag. Daß nur Parteien, welche bei den Wahlen eine gewisse Stärke erreichen, das Volk vertreten dürfen, ist eine schwerwiegende Mißachtung sowohl der aktiven als auch der passiven Wahlfreiheit und Wahlgleichheit, weil beachtliche und vielfältige politische Auffassungen auf diese Weise nicht im Parlament zur Geltung kommen. Das behindert zudem wirksam die Entfaltung politischer Alternativen und hat Auswirkungen auf die inneren Parteistrukturen, die dadurch einmal mehr Bündnisse der Ämterpatronage sind<sup>16</sup>. Alternative Politik läßt sich in den etablierten Parteien nur äußerst schwer zur Geltung bringen, weil diese Parteien durch Führung und Gefolgschaft gekennzeichnet sind, nicht aber durch freie Rede und kritischen Diskurs. Diese verhärteten Strukturen der politischen Willensbildung schaden der Entwicklung des Gemeinwesens, weil es ihnen an Kreativität und Innovativität mangelt. Das Bestreben dieser Parteien ist auf Machterhalt und Machtausdehnung gerichtet, nicht auf Erkenntnis dessen, welche Politik dem Gemeinwohl am besten dient. Die Parteiräson schadet dem notwendigen Diskurs. Die Möglichkeit belebender Elemente im Parlament müssen gefördert, nicht aber durch Regelungen wie die Fünf-Prozent-Sperrklausel, die vornehmlich dem Machterhalt etablierter Parteien sichern, konterkariert werden. Das Wahlrecht muß der Egalität der Bürger gerecht werden. Die fragwürdigen Argumente für die Sperrklauseln des nationalen Wahlrechts vermögen deren Analogie für das Europawahlrecht nicht zu tragen.

Die geringe Zahl der durch die Fünf-Prozent-Sperrklausel betroffenen Kandidaten bei der Europawahl liegt an der geringeren Zahl der Abgeordnetensitze Deutschlands im Europäischen Parlament, nimmt aber dem Verfassungsverstoß nicht das Gewicht. Es geht nicht wesentlich um die Kandidaten, deren Wahl durch die Sperrklausel nicht akzeptiert wird, sondern es geht darum, daß bestimmte politische Auffassungen im Parlament nicht zur Sprache gebracht werden können und daß die große Zahl der Wähler, welche diese Auffassungen unterstützen, ohne parlamentarischen Einfluß bleibt. Das nimmt alternativer Politik Chancen und entmutigt Bürger, welche sich für eine solche einsetzen. Die Sperrklauseln sind ein schwerer Schaden für die Demokratie. Niemand wird nach den wirtschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahre und Jahrzehnte vertreten wollen,

---

<sup>16</sup>; Grundlegend Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*, ed. J. Winkelmann, 5. Aufl. 1972, S. 839 ff.; H. Krüger, *Allgemeine Staatslehre*, 2. Aufl. 1966, S. 274 f.; H. H. von Arnim, *Entmündigen die Parteien das Volk*, S. 26 f.; R. Wassermann, *Die Zuschauerdemokratie*, 1986/1989, S. 133 ff., 174 ff.; dazu K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 1113 ff. mit weiteren Hinweisen in Fn. 318 im 10. Teil

daß die Politik der in den Parlamenten vertretenen Parteien dem Gemeinwohl bestmöglich gedient hat. Im Gegenteil mangelt es an personellem und damit politischem Wechsel. Die Fünf-Prozent-Sperrklausel behindert die Offenheit der Politik für Entwicklungen, die sich im allgemeinen und öffentlichen Diskurs um Wahrheit und Richtigkeit bewähren.

Die verfassungsrechtlich immer schon bedenklichen Sperrklauseln sind durch die parteienstaatliche Judikatur des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtspraxis im Bundestags- und Landtagswahlrecht, nicht im Kommunalwahlrecht, geworden, haben aber keine „gefestigte Rechtsüberzeugung“ bewirkt. Stets ist den Sperrklauseln politisch und rechtlich widersprochen worden. Immer wieder wurden diese in Verfassungsklagen angegriffen. Sie sind keinesfalls Verfassungsgewohnheitsrecht. Den Bürgern, Wählern wie Parteien und Kandidaten, bleibt nichts anderes übrig, als sich den Gesetzen zu fügen, wenn das Verfassungsgericht ihnen nicht zum Recht verhilft. Die Folge ist politische Frustration, die sich in zunehmender Wahleuthaltung äußert. Die Klage der durch die etablierten Parteien entmachteten Bürger ist: Man kann doch nichts ändern.

## II

Der Versuch des Bundesministeriums des Innern die Fünf-Prozent-Sperrklausel mit der „Rückkoppelung der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament mit den tragenden politischen Kräften in Deutschland zu rechtfertigen, die ihrerseits auf den Rat und die Kommission einwirken können“, ist mit dem demokratischen Prinzip unvereinbar. Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments sind Vertreter ihrer Völker (so noch ausdrücklich Art. 189 Abs. 1 EGV), nicht Vertreter der „tragenden politischen Kräfte“. Sie haben eigenständig als vom Volk gewählte Abgeordnete, abgesehen von dem Gemeinwohl, die Interessen Deutschlands im Rahmen der Europäischen Union wahrzunehmen. Das können sie nur, wenn sie sich bestmöglich über die Verhältnisse in Deutschland Klarheit verschaffen, insbesondere in Kommunikation mit dem Volk. Irgendeine Verengung der politischen Rückkoppelung auf einen Teil des Volkes oder gar auf einen Teil der Parteien ist mit den Aufgaben eines Abgeordneten schlechterdings nicht zu vereinbaren. Daß Abgeordnete so verfahren, gibt keinerlei Rechtfertigung für institutionelle Maßnahmen wie den Eingriff in das aktive und passive Wahlrecht. Die Parlamentarier sollen die Gemeinschaftspolitik im Rahmen der Befugnisse des Europäischen Parlaments gestalten, aber nicht über die „Kräfte in Deutschland, die ihrerseits auf den Rat und die Kommission einwirken können“, Einfluß auf diese Organe nehmen können. Diese seltsame Argumentation verkennt sowohl die Eigenverantwortung der jeweiligen Amtswalter, als auch und insbesondere die horizontale und vertikale Gewaltenteilung einschließlich des Organbalance oder das institutionelle Gleichgewicht der Gemeinschaft. Informelle Einflußmöglichkeiten sind

keine tragfähigen institutionenrechtlichen Argumente. Sie versuchen aus parteienstaatlichen, wenn nicht parteilichen Fehlentwicklungen und Mißbräuchen Rechtfertigungen für Eingriffe in elementare demokratische Grundrechte zu gewinnen. Vor allem verkennt eine solche Argumentation das Wesen eines Parlaments, nämlich die argumentative und diskursive Erkenntnis richtiger Politik. Parteiliche oder sonst illegitime Beziehungen der Abgeordneten sind nicht der Weg der Erkenntnis, für den die Abgeordneten vom Volk gewählt sind. Die herbeigezerrte Argumentation des Ministeriums ist völlig im parteilichen Machtdenken verhaftet. Eine Hilfe zur Rechtserkenntnis ist sie nicht. Das Bundesministerium behilft sich mit dem (nicht tragfähigen) Argument der Rückkoppelung an die in den nationalen Parlamenten repräsentierten Parteien und zeigt damit selbst, daß die Fünf Prozent-Sperrklausel im Europäischen Parlament keine rechtfertigungsfähige Funktion hat.

Rückhalt kann ein deutscher Abgeordneter in allen staatlichen Institutionen Deutschlands finden, insbesondere in den Ministerien des Bundes und der Länder, aber auch in den wissenschaftlichen Einrichtungen sowie in den privaten Verbänden, Unternehmen usw. Prinzipiell wird jeder Bürger einen Abgeordneten im Parlament mit Rat und Tat unterstützen. Jedenfalls ist das sittliche Pflicht jedes Bürgers, erst recht jedes Amtswalters in Bund und Ländern. Daß der Abgeordnete dafür eine starke Partei, die auch im Bundestag oder in Landtagen Sitze hat, benötigt, ist unerfindlich, jedenfalls wäre eine Beschränkung eines Abgeordneten auf die bloße Hilfe aus seiner Partei verfassungsrechtlich bedenklich. Ein Europaabgeordneter, dessen Partei nicht in deutschen Parlamenten vertreten ist, ist in keiner Weise in seinen Möglichkeiten behindert, sich über die Verhältnisse, zu denen er Entscheidungen zu treffen hat, sachkundig zu machen. Die übermäßige Einbindung in seine Partei verengt vielmehr seine Offenheit für die richtige Politik, die allein er im Namen des Volkes zu verwirklichen hat. Die Argumentation des Bundesministeriums des Innern hat bemerkenswert wenig Zugang zum Verfassungsrecht des Grundgesetzes. Inwiefern Abgeordnete, deren Parteien nicht sowohl in nationalen Parlamenten wie im Europäischen Parlament „vertreten“ sind, bei der Zusammenarbeit der Parlamente behindert sein sollen, ist unerfindlich. Die Parteienstaatlichkeit der ministeriellen Argumentation erweist sich erneut in den Wort „vertreten“. Nicht Parteien werden von Abgeordneten vertreten, sondern das Volk. Das hat das Bundesministerium nicht verstanden, obwohl es in aller Klarheit im Grundgesetz steht, nämlich in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG. Der Grund ist, daß „alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht“ (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG), nicht von den im Bundestag kraft der Fünf-Prozent-Sperrklausel repräsentierten Parteien. Die empiristische und zudem empirisch fragwürdige Argumentation des

Ministeriums vermag die verfassungsgesetzlichen und verfassungsrechtlichen Grundsätze des Grundgesetzes nicht auszuhebeln. Sie ist schlicht rechtsfern.

### III

Art. 3 Direktwahlakt der Europäischen Union vom 20 September 1976 (geändert am 25. Juni und 23. September 2002, BGBl. 2003 II S. 810; 2004 II S. 520) vermag die Sperrklausel nicht zu rechtfertigen. Die deutschen Europaabgeordneten werden nach deutschem Recht gewählt, das sich an das Grundgesetz halten muß. Das demokratische Prinzip des Grundgesetzes steht nicht zur Disposition der Gemeinschaftspolitik. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Einsicht erneut zur Grundlage seiner Rechtsprechung zur europäischen Integration gemacht. Art. 8 Abs. 1 des Direktwahlaktes respektiert die nationale Wahlrechtshoheit. Art. 3 Direktwahlakt vermag dem Eingriff des deutschen Gesetzgebers in die aktive und passive Wahlrechtsfreiheit und Wahlrechtsgleichheit, zumal die Chancengleichheit der Parteien, die ihre Grundlage in der Freiheit und Gleichheit und diese in der Würde des Menschen haben, keine Legitimation zu verschaffen. Bemerkenswert ist, daß der Vertrag von Lissabon die „Mindestschwelle“ des Art. 3 Direktwahlakt in Art 14 Abs. 3 EUV nicht aufgreift.

Entgegen der Stellungnahme des Bundesministeriums des Innern setzt sich das Europäische Parlament nach Art. 14 Abs. 2 S. 1 EUV Lissabonner Fassung „aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürgern“ zusammen und ist nicht „eine Vertretung der Völker der Mitgliedstaaten“. Eine legitimierte Vertretung der Unionsbürgerschaft hat das Bundesverfassungsgericht im Lissabon-Urteil zwar kritisiert und relativiert, weil die Union kein Unionsvolk hat (Absätze 280 ff., 286), aber dadurch den Vertrag nicht verändert. Abzuwarten bleibt die Judikatur der Mitgliedstaaten und des Europäischen Gerichtshof zu diesem Status der Europaabgeordneten. Jedenfalls ist ein spezifisches Verhältnis der Abgeordneten zu ihren Völkern oder gar zu ihren Parteien nicht Vertragsinhalt. Die Abgeordneten gestalten ihre Arbeit in länderübergreifenden Fraktionen, in denen auch einzelne Parteipräsidenten fraktionsmäßige Arbeitsmöglichkeiten haben. Im übrigen bilden die Parteien länderübergreifende Verbände, welche der Vereinzelung von Abgeordneten entgegenwirkt. Wesentlich ist, daß es eine nicht übersehbare Fülle von Möglichkeiten gibt, in denen der Abgeordnete seine Parlamentsarbeit gestalten kann. Das ist seiner Verantwortung übertragen. Er ist nämlich nur seinem Gewissen verpflichtet, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden, folglich auch nicht der Politik seiner Partei verpflichtet, sondern, wie schon hervorgehoben, dem Wohl seines Volkes und dem Wohl der Union. Durch nichts ist erwiesen, daß die Einbindung eines Abgeordneten in seine Partei oder gar nur in eine Partei, welche bei Wahlen die Fünf-Prozent-Sperrklausel überschritten hat, die Aufgabe der Vertretung des ganzen Volkes, d.h. der bestmöglichen Erkenntnis richtiger Politik,

besser zu bewältigen die Chance gibt. Richtige Politik zielt auf Gesetze des Rechts, also auf Verwirklichung des Rechts. Die Befähigung des Abgeordneten zu dieser Aufgabe kennt keine verbindlichen Kriterien. Es ist Sache des Volkes, die Besten dafür zu wählen<sup>17</sup>. Das wird ihm im Parteienstaat schwer gemacht. Nichts rechtfertigt die weitere Stärkung der parteienstaatlichen Verzerrung der demokratischen Republik.

### **Teil 3**

#### **Kritik der Entscheidungsgründe des Wahlprüfungsausschusses in der Beschlüßempfehlung für den Deutschen Bundestag**

##### **I**

Jedes Staatsorgan Deutschlands ist ausweislich Art. 20 Abs. 3 GG nicht nur an die Gesetze, sondern an das Recht gebunden, auch der Deutsche Bundestag. Er hat zwar keine Normverwerfungskompetenz, aber die Befugnis, die Rechtslage durch das Bundesverfassungsgericht klären zu lassen (Art. 93 Abs. 1 Ziffern 1 und 2 GG). Er hat auch die Pflicht zur verbindlichen Rechtsklärung. Im übrigen kann der Bundestag sein Initiativrecht nutzen, um eine Gesetzesänderung herbeizuführen. Wesentlich ist die rechtmäßige Vertretung des Volkes in den Parlamenten, auch im Europäischen Parlament, für die der Deutsche Bundestag verantwortlich ist. Das Verfahren verzögert sich durch die Notwendigkeit, die Rechtswidrigkeit des Wahlgesetzes zunächst durch Wahleinspruch beim Bundestag geltend zumachen, um dann doch im Beschwerdeverfahren das Bundesverfassungsgericht bemühen zu müssen, derart, daß die Wahlgerechtigkeit in der betroffenen Legislaturperiode regelmäßig nicht mehr durchgesetzt werden kann.

##### **II**

Der Direktwahlakt der Europäischen Union vom 20 September 1976, geändert am 25. Juni und 23. September 2002 (BGBl. 2003 II S. 810; 2004 II S. 520) rechtfertigt die Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht und ist auch kein Indiz für deren Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz. Art. 3 des Direktwahlaktes lautet: „Für die Sitzvergabe können die Mitgliedstaaten eine Mindestschwelle festlegen. Diese Schwelle darf jedoch landesweit nicht mehr als 5 % der abgegebenen Stimmen betragen“. Art. 8 Abs. 1 des Direktwahlaktes stellt klar: „Vorbehaltlich der Vorschriften dieses Aktes bestimmt sich das Wahlverfahren in jedem Land nach den innerstaatlichen Vorschriften“. Der

---

<sup>17</sup> K. A. Schachtschneider, *Res publica res populi*, S. 662 ff.

Direktwahlakt verpflichtet zu einem Verhältniswahlssystem (Art. 1, 2, 8 Abs. 2), nicht aber zu Sperrklauseln. Er überantwortet diese Regelung vielmehr den Mitgliedstaaten und macht sie damit von deren Verfassungen und Verfassungsgesetzen abhängig. Es kommt somit allein darauf an, ob die Europawahl den Wahlrechtsgrundsätzen des Grundgesetzes, also Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG, genügen. Die Gleichheit der Wahlen ist unverrückbares Prinzip eines demokratischen Wahlrechts; denn Fundament der Demokratie ist die Gleichheit in der Freiheit aller Bürger. Die Demokratie steht nicht zur politischen Disposition. Demgemäß ist die Gleichheit der Wahlen nicht nur Grundrecht der Bürger, sondern Wesensgehalt der Demokratie und deren Wahlsystems. Keinesfalls kann dem Direktwahlakt der Europäischen Union eine Legitimation des Gleichheitsverstoßes abgewonnen werden, den der Beschwerdeführer und seine Beschwerdeunterstützer durch § 2 Abs. 7 des Europawahlgesetzes erleiden.

### III

Die Argumente des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1979 (BVerfGE 51, 222 (234 ff.)), welche die Beschlußempfehlung des Wahlprüfungsausschusses sich erneut zueigen macht, überzeugen nicht mehr. Die Verhältnisse in der Europäischen Union haben sich völlig verändert, zumal die Repräsentation der vielen (jetzt 27) Völker. Im Teil 1 ist vorgetragen, daß die Begründung der Sperrklausel mit der Funktionsfähigkeit des Parlaments an den Realitäten des Europäischen Parlaments scheitern, in dem viele Abgeordnete nicht in nationale Fraktionen eingebunden sind und entweder allein agieren oder sich in übernationalen Fraktionen organisieren. Die parteienstaatlich fokussierte Argumentation auch der Beschlußempfehlung, die sich der Deutsche Bundestag angenommen hat, ist im Teil 1 und Teil 2 kritisiert. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht sein Erkenntnis, daß die Sperrklausel des Europawahlgesetzes verfassungsgemäß sei, mehrfach relativiert und von den Gegebenheiten („in aller Regel“, „besondere Umstände“, „Im gegenwärtigen Stadium“, BVerfGE 51, 222, Absätze 55, 78) abhängig gemacht.

### IV

Die Beschlußempfehlung des Wahlprüfungsausschusses sieht „die Gefahr der Zersplitterung“ im Europäischen Parlament „eher noch verstärkt“. Das verkennt die inneren Organisation der Europäischen Parlaments, das sich wie im Teil 1 aufgezeigt und durch die Anlage zu 2 belegt ist, weitestgehend politisch und funktional fraktioniert hat, obwohl viele Abgeordnete allein einer Partei ihres Landes zugehören. Die Arbeitsfähigkeit des Parlaments ist sichergestellt. An der Rückbindung an die nationalen Politiken funktioniert insgesamt reibungslos. Eine Einbindung in die heimatlichen

Parteien und Parlamentsfraktionen ist dafür nicht erforderlich, ja angesichts der fortgeschrittenen Europäisierung der politischen Agenden nicht einmal hilfreich. Eine nationale Orientierung der Politik des Europäischen Parlaments, zumal der Gesetzgebung, ist längst überwunden. Sie kommt im Status und in der Funktionsbeschreibung des Europäischen Parlaments in Art.14 EUV Lissabonner Fassung durch nichts zum Ausdruck. Das Parlament ist in seiner Gesamtheit allein schon durch seine breite „gesetzgeberische“ Befugnis für die Union dem Unionswohl verpflichtet, nicht einem nationalen Wohl. Das verpflichtet jeden Abgeordneten unabhängig von seinem Herkunftsstaat. Dementsprechend werden nach dem Wortlaut des Art. 10 Abs. 2 EUV „die Bürgerinnen und Bürger auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten“. Das ist wahlrechtlich zwar nicht durch eine unionsweite gleiche Wahl verwirklicht, erweist aber die wesentlich unionale Funktion des Europäischen Parlaments. Allenfalls nachrangig sind die Abgeordneten der Völker der Mitgliedstaaten auch dem Gemeinwohl ihrer Herkunftstaates verpflichtet. Die Repräsentation des jeweiligen nationalen Gemeinwohls der Mitgliedstaaten ist in keiner Weise im Europäischen Parlament organisiert. Die inneren Strukturen desselben sind interessenpolitisch, aber nicht national. Die Beteiligung der nationalen Parlamente an der Arbeitsweise der Union ist in Art. 12 EUV eigenständig institutionalisiert. Diese sachgerechte Einrichtung bezieht richtig die nationalen Parlamente insgesamt in die Unionspolitik ein und überwindet die geradezu beliebige Rückkoppelung oder gar Rückbindung von Abgeordneten an Parteien und deren Fraktionen in den Mitgliedstaaten, welche prozedural keinerlei Richtigkeitsgewähr der Politik sicherstellt. Das Rückkoppelungsargument wäre nicht einmal in einer als Parteienstaat verfaßten Demokratie tragfähig, geschweige denn, daß es in einer freiheitlich demokratischen Republik begründungsfähig ist. Wegen seiner seine Funktion bestimmenden Beteiligung an der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaft (Art. 192 EGV), an der Haushaltspolitik der Gemeinschaft (Art. 272 EGV), aber auch an der Kontrolle der Kommission (Art. 201 EGV) war das Europäische Parlament auch nach dem bisherigen Vertragsrecht wesentlich auf das Unionswohl verpflichtet. An dieser Funktion hat Art. 189 Abs. 1 EGV nichts geändert, nach dem das „Europäische Parlament aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ bestand. Die Gemeinschaft war nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ein „Staatenverbund“ (BVerfGE 89, 155 (184, 186 ff., 188 ff.: Lissabon-Urteil BVerfGE 123, 267 ff., Absatz 228, 277, 296) richtigerweise bereits ein Bundesstaat, jedenfalls enger verbunden als ein Staatenbund und hatte demgemäß ein Unionswohl, dem das Parlament der Gemeinschaft verpflichtet war. Eine besondere Verbindung der Abgeordneten des Europäischen Parlaments an ihre Parteien und deren Fraktionen war auch nach dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft nicht impliziert. Die Argumente, welche mit der vermeintlichen Notwendigkeit derartiger Rückkoppelung die Sperrklauseln zu

rechtfertigen versuchen, haben keine rechtliche Grundlage. Sie sind ohne normative Substanz.

## V

Die Kritik der Parteienstaatlichkeit des Europawahlrechts und der Begründung für die Sperrklausel ist in den Teilen 1 und 2 ausgebreitet. Die Parteienprivilegierung übersteigt bei weitem das Maß, das Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG zuläßt, nämlich die Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes. Die weitestgehende Dominanz der Politik durch die Parteien, welche in die Parlamente, vor allem den Deutschen Bundestag, einziehen, ist mit dem demokratischen Prinzip schwerlich zu vereinbaren. Der Parteienstaat wird wesentlich durch das Verhältniswahlsystem mit hohen Sperrklauseln stabilisiert. Darunter leidet die Demokratie. Die Krise des parteienstaatlichen Systems ist augenscheinlich. Ein faires Wahlrecht ist ein notwendiger Schritt zur Verwirklichung der Republik, die um der Gleichheit aller Bürger in der Freiheit willen strikt demokratisch sein muß.

3 Anlagen anbei.

Kopien werden nachgereicht.

Prof. Dr. iur. Karl Albrecht Schachtschneider