



REVUE GÉNÉRALE
DU DROIT
PUBLIC FRANÇAIS ET COMPARÉ

12. Tagung des Deutsch-Französischen Gesprächskreises für Öffentliches Recht „Entscheidungsfähigkeit in einem Umfeld politischer Fragmentierung“ Köln 2025, unter der Leitung von Johannes Masing, Matthias Jestaedt, Aurore Gaillet und David Capitant.

Politische Fragmentierung im Europäischen Parlament – Problem oder Chance?

Niels Petersen¹

Diesen Artikel zitieren: Niels Petersen, „Politische Fragmentierung im Europäischen Parlament – Problem oder Chance?“, *Revue générale du droit public français et comparé*, 2026, PRGD_2026045.

¹ Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht sowie empirische Rechtsforschung an der Universität Münster.



A. Einführung

Politische Fragmentierung in Parlamenten wird häufig als Herausforderung wahrgenommen. Aus deutscher Perspektive bietet insbesondere die Spätphase der Weimarer Republik ein warnendes Beispiel: Eine zunehmende Zersplitterung des Reichstags führte dort zu instabilen Regierungskoalitionen und Minderheitsregierungen, was letztlich die Handlungsfähigkeit des Parlaments erheblich beeinträchtigte.² Nach dem Zweiten Weltkrieg begegneten die Entscheidungsträger der Bundesrepublik Deutschland dieser Gefahr durch die Einführung eines Mindestquorums – der sogenannten Fünf-Prozent-Hürde.³ Grundsätzlich können Parteien nur dann in den Bundestag einziehen, wenn sie mindestens fünf Prozent der Zweitstimmen erzielen.⁴

Auch im Europäischen Parlament lässt sich eine zunehmende Fragmentierung beobachten.⁵ Zum einen verfügen die beiden größten Fraktionen seit den Europawahlen 2019 erstmals nicht mehr gemeinsam über eine Mehrheit der Sitze. Zum anderen ist die Zahl der im Parlament vertretenen Parteien kontinuierlich gestiegen.⁶ Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden untersucht werden, inwieweit diese Fragmentierung für das Europäische Parlament ein funktionales Problem darstellt.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Fragmentierung des Europäischen Parlaments in seinen Entscheidungen aus den Jahren 2011 und 2014 nicht als unmittelbare Gefahr erachtet. Es gelangte zu dem Ergebnis, dass Mindestquoren für den Einzug deutscher Parteien in das Europaparlament zur Sicherung dessen Funktionsfähigkeit nicht erforderlich seien und daher gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit verstießen. Diese Rechtsprechung sowie die in der Literatur geäußerte Kritik sollen zunächst nachgezeichnet werden (B.). Anschließend wird das Problem der Fragmentierung aus theoretischer Perspektive (C.) und im Lichte empirischer Evidenz (D.) analysiert. Die Untersuchung legt nahe, dass Fragmentierung vor allem in parlamentarischen Regierungssystemen problematisch ist, in denen Parlamente über eine ausgeprägte Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive verfügen und Parteien zur Bildung stabiler Regierungskoalitionen gezwungen sind. Dies erschwert flexible, sachbezogene Koalitionsbildungen. Im Europäischen Parlament ist die Kontrollfunktion hingegen abgeschwächt, was Raum für eine dynamische Mehrheitsbildung eröffnet und die

² S. C. *Senigaglia*, Die Parlamentarismusdebatte in der Weimarer Republik, *Estates & Representation* 2021, S. 187.

³ S. zur Entstehungsgeschichte M. *Antoni*, Grundgesetz und Sperrklausel: 30 Jahre 5%-Quorum – Lehre aus Weimar?, ZParl 1980, 93, 93 ff.; E. *Jesse*, Die Fünfprozentklausel aus politikwissenschaftlicher Sicht: Geschichte, Wirkung, Kritik, Reformen, ZParl 2023, 105, 105 ff.

⁴ § 4 Abs. 2 S. 2 Nr. 2 BWahlG.

⁵ S. S. *Hix/A. Kreppel/A. Noury*, The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive?, JCMS 2003, 309, 315.

⁶ *Hix/Kreppel/Noury* (Fn. 5), 315.



Auswirkungen der Fragmentierung relativiert. Der abschließende Teil (E.) zieht aus diesen Befunden entsprechende Schlussfolgerungen.

B. Die Entscheidungen des BVerfG

Das Bundesverfassungsgericht hat sich in drei Entscheidungen aus den Jahren 2011, 2014 und 2024 mit den Sperrklauseln für die Wahl zum Europäischen Parlament befasst.⁷ In den ersten beiden Entscheidungen erklärte es zunächst eine Fünf-Prozent-Klausel und anschließend eine Drei-Prozent-Klausel für verfassungswidrig. Es stellte jeweils Verstöße gegen die aus Art. 3 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 GG abgeleiteten Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der politischen Chancengleichheit der Parteien fest.⁸ Aus dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit leitet das Gericht neben der Gleichheit des Zählwerts – eine Stimme pro Wähler*in – auch die Gleichheit der Erfolgchance ab.⁹ Sperrklauseln beeinträchtigen diese Erfolgchance, da Stimmen für Parteien, die an der Hürde scheitern, keine Entsprechung in der Sitzverteilung finden. Politökonomisch können Sperrklauseln zudem als Instrument etablierter Parteien dienen, den Parteienwettbewerb zu begrenzen und die eigene Machtbasis zu sichern.¹⁰ Das Bundesverfassungsgericht betonte in diesem Zusammenhang: „[G]erade bei der Wahlgesetzgebung [besteht] die Gefahr, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt“.¹¹

Das Gericht verlangt daher eine tragfähige Rechtfertigung für Sperrklauseln.¹² Eine solche könne grundsätzlich in der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments liegen, soweit diese durch eine übermäßige Fragmentierung beeinträchtigt werde.¹³ Für den Deutschen Bundestag hat das Bundesverfassungsgericht anerkannt, dass die dortige Fünf-Prozent-Sperrklausel geeignet ist, der Gefahr der Zersplitterung zu begegnen und so die Funktionsfähigkeit des Parlaments zu gewährleisten.¹⁴ Zugleich betont es jedoch, dass die Frage der Rechtfertigung für jedes Parlament in Abhängigkeit von dessen spezifischen Aufgaben und Funktionen zu beurteilen sei.¹⁵

⁷ BVerfGE 129, 300; 135, 259; 168, 372.

⁸ BVerfGE 129, 300; 135, 259.

⁹ BVerfGE 129, 300 (317 f.); 135, 259 (284).

¹⁰ S. dazu K.-O. Zimmer, Nochmals: Zur verfassungsnäheren Gestaltung der 5-%-Klausel, DöV 1985, 101, 102; D. Grimm, Politische Parteien, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1994, § 14, Rn. 43; M. Morlok, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: FS für Dimitris Th. Tsatsos, 2003, S. 408, 435; M. Krajewski, Kommunalwahlrechtliche Sperrklauseln im föderativen System, DöV 2008, 345, 348; N. Petersen, Verfassungsgerichte als Wettbewerbshüter des politischen Prozesses, in: Elser u.a. (Hrsg.), Das letzte Wort – Rechtsetzung und Rechtskontrolle in der Demokratie, 2014, S. 59, 63.

¹¹ BVerfGE 135, 259 (289).

¹² BVerfGE 135, 259 (285).

¹³ BVerfGE 135, 259 (286).

¹⁴ S. BVerfGE 6, 84 (94 f.).

¹⁵ BVerfGE 135, 289 (286 f.).



Für das Europäische Parlament hält das Bundesverfassungsgericht eine nationale Sperrklausel zur Sicherung der Funktionsfähigkeit hingegen weder für erforderlich noch für gerechtfertigt.¹⁶ Es stützt seine Argumentation auf vier zentrale Erwägungen: Erstens sei die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments nicht auf Ebene der Mitgliedstaaten zu leisten, sondern allein auf Ebene der Europäischen Union.¹⁷ Eine unionsweit einheitliche Sperrklausel existierte zum Zeitpunkt der Entscheidungen jedoch nicht. Zweitens sei die Europäische Kommission – anders als Regierungen in parlamentarischen Regierungssystemen – nicht auf die fortlaufende Unterstützung einer stabilen Parlamentsmehrheit angewiesen.¹⁸ Drittens praktiziere das Europäische Parlament eine flexible Mehrheitsbildung, deren Funktionsweise durch den Verzicht auf eine deutsche Sperrklausel nicht beeinträchtigt sei.¹⁹ Viertens könne einer möglichen Fragmentierung auch dadurch begegnet werden, dass sich unterschiedliche nationale Parteien in denselben europäischen Fraktionen zusammenschließen und somit die Vielzahl nationaler Parteien nicht notwendig zu einer entsprechenden Zersplitterung auf europäischer Ebene führe.²⁰ In der Praxis findet sich hierfür umfangreiche Evidenz.²¹

Die zweite Sperrklauselentscheidung wurde in der Tagespresse scharf kritisiert. Heribert Prantl sprach in der *Süddeutschen Zeitung* von einer „Katastrophe für Europa“ und warf dem Gericht vor, das Europaparlament mit einem „Rummelplatz“ gleichzusetzen.²² Ralf Wiegand titelte ebenfalls in der *Süddeutschen Zeitung* von einem „Urteil gegen Europa“.²³ Günther Nonnenmacher bezeichnete das Urteil in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* als „Grenzüberschreitung“.²⁴ Auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur wurden beide Entscheidungen vielfach kritisch kommentiert.²⁵ Häufig wurde moniert, das Gericht

¹⁶ BVerfGE 135, 289 (291 ff.).

¹⁷ BVerfGE 135, 289 (292).

¹⁸ BVerfGE 135, 289 (294 f.).

¹⁹ BVerfGE 135, 289 (296 f.).

²⁰ BVerfGE 135, 289 (298).

²¹ Dies gilt im gegenwärtigen Europäischen Parlament etwa für Volt und die Grünen, die beide der Grünen-Fraktion angehören oder für die FDP und die Freien Wähler, die jeweils der Renew-Fraktion angehören. In Frankreich gehören der Renew-Fraktion bspw. die Parteien Renaissance und Mouvement démocrate an.

²² H. Prantl, Das Europaparlament – ein Rummelplatz?, *Süddeutsche Zeitung* v. 26.02.2014.

²³ R. Wiegand, Urteil gegen Europa, *Süddeutsche Zeitung* v. 16.07.2014.

²⁴ G. Nonnenmacher, Die Grenzüberschreitung, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 26.02.2014.

²⁵ S. bspw. C. Schönberger, Das Bundesverfassungsgericht und die Fünf-Prozent-Klausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, *JZ* 2012, 80; B. Grzeszick, Demokratie und Wahlen im europäischen Verbund der Parlamente – Zum Urteil des BVerfG über Sperrklauseln bei Wahlen zum Europäischen Parlament, *EuR* 2012, 667; B. Grzeszick, Weil nicht sein kann, was nicht sein darf: Aufhebung der 3%-Sperrklausel im Europawahlrecht durch das BVerfG und dessen Sicht auf das Europäische Parlament, *NVwZ* 2014, 537; V. M. Haug, Muss wirklich jeder ins Europäische Parlament? Kritische Anmerkungen zur Sperrklausel-Rechtsprechung aus Karlsruhe, *ZParl* 2014, 467; T. Felten, Durfte das Bundesverfassungsgericht die Drei-Prozent-Hürde bei der Europawahl überprüfen? – Eine Bestimmung des Kooperationsverhältnisses zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof in Bezug auf die Überprüfung von Sperrklauseln bei der Europawahl, *EuR* 2014, 298; A. Misol, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Sperrklausel bei der Wahl des Europäischen Parlaments – eine kritische Würdigung, in: Scheffczyk/Wolter (Hrsg.), *Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Band 4, 2017, S. 359, 373 ff.; A. Haratsch, Das Bundesverfassungsgericht und die Sperrklauseln bei Europawahlen – Europarechtsfreundlichkeit, Unionstreue und der kategorische Imperativ,



betrachte das Europäische Parlament nicht als „echtes“ Parlament oder nur als Parlament zweiter Klasse.²⁶ Zustimmung²⁷ fand das Urteil vornehmlich hinsichtlich der Missbrauchsgefahren, die mit Sperrklauseln verbunden sein können²⁸ – ein Aspekt, der im Rahmen der vorliegenden Untersuchung allerdings ausgeblendet werden soll.²⁹

In einer Entscheidung vom Februar 2024 hat das Bundesverfassungsgericht jedoch andere Akzente gesetzt.³⁰ Gegenstand des Verfahrens war eine unionsweite Mindestsperrklausel von zwei Prozent, die auf europäischer Ebene eingeführt werden sollte. Einen dagegen gerichteten Antrag der Partei „Die Partei“ verwarf das Gericht wegen offensichtlicher Unbegründetheit als unzulässig.³¹ Grundsätzlich erkannte das Gericht dabei an, dass eine zunehmende Zersplitterung grundsätzlich eine Gefahr für die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments darstellen könne.³² Allerdings wandte es hier einen anderen Prüfungsmaßstab an: Das Gericht prüfte nicht unmittelbar die Wahlrechtsgleichheit, sondern lediglich eine mögliche Verletzung des Demokratieprinzips als Bestandteil der durch Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Verfassungsidentität.³³ In diesem Zusammenhang gesteht es dem europäischen Gesetzgeber – anders als dem Bundesgesetzgeber in den Entscheidungen von 2011 und 2014 – einen Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum zu.³⁴ Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wirft somit wichtige Fragen

EuGRZ 2019, 177. Kritisch zudem *G. Taylor*, The constitutionality of election thresholds in Germany, I.CON 2017, 734 (745 ff.). Kritisch zum Konzept der Erfolgswertgleichheit *H. P. Bull*, Erfolgswertgleichheit – eine Fehlkonstruktion im deutschen Wahlrecht, DVBl. 2014, 1213. Für einen europäischen Mindeststandard plädiert *W. Frenz*, 3%-Klausel als europäischer Mindeststandard beim Wahlrecht, DöV 2014, 960.

²⁶ S. etwa *Schönberger* (Fn. 25), 86 („Abwertung des Europäischen Parlaments“); *Grzeszyk*, 3%-Sperrklausel (Fn. 25), 540 („kein ‚echtes‘ Parlament“); *Haug* (Fn. 25), 476 („Kleinreden‘ der Bedeutung des EP“). S. auch *Bull* (Fn. 25), 1216 f. („Volksvertretungen zweiter oder dritter Klasse“); *Taylor* (Fn. 25), 748 („second class outfit“), die aber beide auf die Signalwirkung der Urteile abstellen und diese Aussagen nicht dem Gericht unmittelbar selbst zuschreiben. Implizit sieht *J. Roßner*, Verfassungswidrigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht, NVwZ 2012, 22 (24) das Europaparlament als zweitklassiges Parlament an, wenn er das Europaparlament als Sprungbrett sieht, für kleinere Parteien „an politischer Statur zu gewinnen“, und meint, dass das Europaparlament möglicherweise „in eine Rolle vergleichbar der des Bundestages [hineinwachsen]“ könnte.

²⁷ S. allgemein *O. W. Lembcke/E. Peuker/D. Seifarth*, Wandel der Wahlrechtsrealitäten – Zur Verfassungswidrigkeit des § 2 Abs. 7 EuWG, DVBl. 2012, 401; *M. Morlok*, Chancengleichheit ernst genommen – Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Klausel bei der Europawahl, JZ 2012, 76; *Roßner* (Fn. 26); *D. Ehlers*, Sicherung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments mittels einer Sperrklausel im deutschen Wahlrecht, ZG 2012, 188 (195 ff.); *H. H. v. Arnim*, Kritisches zur Kritik der Sperrklausel-Rechtsprechung des BVerfG, DVBl. 2014, 1489; *M. Will*, Nichtigkeit der Drei-Prozent-Sperrklausel bei Europawahlen, NJW 2014, 1421.

²⁸ So insbesondere *Morlok* (Fn. 27); *v. Arnim* (Fn. 27).

²⁹ Dies gilt auch für die oft diskutierte Frage der Bedeutung des Direktwahlaktes, s. dazu *Schönberger* (Fn. 25), 81 f.; *Grzeszyk*, Demokratie und Wahlen (Fn. 25), 675 ff.; *Felten* (Fn. 25); *Misol* (Fn. 25), 373 ff.

³⁰ BVerfGE 168, 372. S. dazu die Besprechungen bei *C. D. Classen*, Frieden mit Europa? – Anmerkung zum Beschluss des BVerfG v. 6.2.2024, Aktenzeichen 2 BvE 6/23 u. a. (Direktwahlakt 2018 - Zwei-Prozent-Sperrklausel), EuR 2024, 322; *G. Sydon*, „In Deutschland gewählte“ statt „deutsche“ Abgeordnete: Verfassungstheoretische Implikationen aktueller Entwicklungen des Wahlrechts für das Europäische Parlament, JZ 2024, 313.

³¹ BVerfGE 168, 372.

³² BVerfGE 168, 372 (427 ff.).

³³ BVerfGE 168, 372 (418).

³⁴ BVerfGE 168, 372 (419).



hinsichtlich der Gefahren auf, die sich aus einer Fragmentierung für das Europäische Parlament ergeben. Diese sollen im Folgenden näher beleuchtet werden.

C. Theorie: Legislativ- und exekutive Kontrollfunktion von Parlamenten

Die Debatte über die Vorzüge und Nachteile parlamentarischer und präsidentieller Regierungssysteme erscheint auf den ersten Blick nicht als naheliegender Ausgangspunkt für die Analyse des Fragmentierungsproblems. Gleichwohl lassen sich aus ihr bedeutsame theoretische Einsichten gewinnen. In präsidentiellen Systemen besteht typischerweise eine strikte Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive.³⁵ Der Präsident wird unmittelbar vom Volk gewählt und ist politisch ausschließlich diesem verantwortlich. Das Parlament nimmt in solchen Systemen primär eine gesetzgeberische Funktion wahr; seine Kontrollbefugnisse gegenüber der Exekutive sind im Vergleich zu parlamentarischen Systemen reduziert. Demgegenüber sind parlamentarische Systeme durch eine engere Verzahnung der Gewalten gekennzeichnet.³⁶ Das Parlament erfüllt hier nicht nur eine Legislativ-, sondern zugleich eine ausgeprägte Exekutivkontrollfunktion:³⁷ Der Regierungschef wird in der Regel durch das Parlament gewählt und kann mittels eines Misstrauensvotums wieder abberufen werden.³⁸

In der politikwissenschaftlichen Diskussion wird das parlamentarische System oftmals positiver bewertet als das präsidentielle.³⁹ Beim Präzidentalismus wird vor allem die Gefahr einer übermäßigen Konzentration exekutiver Macht hervorgehoben.⁴⁰ Allerdings weist auch das parlamentarische System strukturelle Herausforderungen auf. Da die

³⁵ S. S. G. Calabresi, The virtues of presidential government: Why Professor Ackerman is wrong to prefer the German to the US constitution, *Constitutional Commentary* 2001, 51, 54.

³⁶ S. S. Ganghof, Beyond Presidentialism and Parliamentarism, 2021, S. 2; S. Gardbaum, Democratic Design and the Twin Contemporary Challenges of Fragmented and Unduly Concentrated Political Power, in: Ginsburg/Huq/Khaitan (Hrsg.), *The Entrenchment of Democracy*, 2024, S. 171, 177.

³⁷ S. K. Strom, Delegation and accountability in parliamentary democracies, *European Journal of Political Research* 2000, 261, 265; A. W. Bradley/C. Pinelli, Parliamentarism, in: Rosenfeld/Sajó (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, 2012, S. 650, 651; F. Meinel, Confidence and Control in Parliamentary Government: Parliamentary Questioning, Executive Knowledge, and the Transformation of Democratic Accountability, *AJCL* 2018, 317, 339.

³⁸ S. Strom (Fn. 37), 264 f. Allgemein anerkannt ist dabei lediglich das Misstrauensvotum als notwendiges Element des Parlamentarismus. Dagegen ist die ursprüngliche Wahl der Regierung durch das Parlament lediglich ein gewöhnliches aber kein notwendiges Element, s. ebd., 265.

³⁹ S. J. J. Linz, Presidential or parliamentary democracy: Does it make a difference?, in: Linz/Valenzuela (Hrsg.), *The Failure of Presidential Democracy*, 1994, S. 3; B. Ackerman, *The New Separation of Powers*, Harv. L. Rev. 2000, 633; J. M. Carey, Presidential versus Parliamentary Government, in: Ménard/Shirley (Hrsg.), *Handbook of New Institutional Economics*, 2005, S. 91. S. dagegen auch M. S. Shugart/J. M. Carey, Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics, 1992; S. Mainwaring, Presidentialism, multipartism, and democracy, *Comparative Political Studies* 1993, 198; G. Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, 2002, denen zufolge die Stabilität eines politischen Systems nicht an der binären Unterscheidung zwischen Präzidentalismus und Parlamentarismus hängt, sondern es vielmehr auf die konkrete institutionelle Ausgestaltung der einzelnen Systeme ankommt. Empirische Evidenz für letztere These liefern J. A. Cheibub/Z. Elkins/T. Ginsburg, *Beyond Presidentialism and Parliamentarianism*, *BJPS* 2013, 515.

⁴⁰ S. insbesondere J. J. Linz, *The Perils of Presidentialism*, *JoD* 1990, 51, 53; Linz (Fn. 39); Ganghof (Fn. 36), 148 ff.



parlamentarische Mehrheit die Regierung regelmäßig politisch stützen muss, erfolgt die Gesetzgebung häufig entlang der Linien zwischen Regierungsmehrheit und Opposition. Eine flexible, an Sachfragen orientierte Koalitionsbildung wird dadurch deutlich erschwert.⁴¹

Zwar gibt es Konstellationen, in denen Teile der Regierungsfaktionen gemeinsam mit Oppositionsparteien alternative Mehrheiten bilden könnten. Solche Konstellationen kommen in der Praxis jedoch selten vor. Koalitionsparteien einigen sich nicht nur auf die Verteilung von Regierungsämtern, sondern regelmäßig auch auf ein breit angelegtes politisches Programm, das unterschiedliche Politikfelder zusammenführt.⁴² Diese programmatische Bündelung setzt Kompromissbereitschaft in einzelnen Bereichen voraus, um in anderen Bereichen eigene Präferenzen durchsetzen zu können. Dynamische Koalitionsbildungen würden solche Bündelkompromisse unterlaufen. Ein Abweichen eines Koalitionspartners von der vereinbarten Regierungslinie würde daher das gegenseitige Vertrauen erschüttern und die Stabilität der Koalition gefährden. Dieses Problem stellt sich im Präsidialismus nicht in gleicher Weise, da die Exekutive keiner stabilen parlamentarischen Mehrheit bedarf. Eine sachorientierte, variable Mehrheitsbildung ist dort daher grundsätzlich wahrscheinlicher.⁴³

Diese Gegenüberstellung ist selbstverständlich idealtypisch. Auch präsidentielle Systeme kennen parlamentarische Kontrollinstrumente, etwa Untersuchungsausschüsse. Zudem verfügt das Parlament in aller Regel über das Budgetrecht, so dass die Regierung auch hier nicht vollständig unabhängig agieren kann. Gleichwohl bleibt die grundlegende Dynamik bestehen: Dem Parlament steht das wirksamste Instrument politischer Kontrolle, das Misstrauensvotum, im Präsidialismus nicht zur Verfügung. Zwar kann das Budgetrecht zu intensiven Auseinandersetzungen führen, doch führt dies üblicherweise nicht zu formalen Koalitionsbildungen; vielmehr kann die Exekutive versuchen, situative Mehrheiten für ihre Vorhaben zu organisieren.

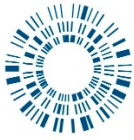
In der politischen Praxis präsidentieller Systeme funktioniert die dynamische Koalitionsbildung jedoch nicht immer so gut, wie es die Theorie nahelegt.⁴⁴ Parteien, die sich in Opposition zum Präsidenten befinden, können performativen Widerstand leisten, um die Regierungsarbeit zu erschweren und ihre Chancen bei der nächsten Präsidentschaftswahl zu erhöhen. Diese Gefahr besteht besonders in Zweiparteiensystemen mit hoher politischer Polarisierung, in denen Konflikte medial stark zugespitzt werden. Je größer hingegen die Zahl der im Parlament vertretenen Parteien und je geringer die mediale Dramatisierung politischer Konflikte, desto weniger können

⁴¹ S. *Ganghof* (Fn. 36), 5.

⁴² S. *Ganghof*, Is the 'Constitution of Equality' Parliamentary, Presidential or Hybrid?, *Political Studies* 2015, 814, 820.

⁴³ Zur Schwierigkeit der dynamischen Koalitionsbildung in parlamentarischen Systemen s. auch die empirische Studie von D. M. *Willumsen* / S. *Otjes*, Coalition government, frustrated majorities, and minority rule, *Party Politics* 2025, 790.

⁴⁴ S. *Gardbaum* (Fn. 36), 178 ff.



Parteien aus konfrontativer Rhetorik politisches Kapital schlagen. Unter solchen Bedingungen orientiert sich Politik tendenziell stärker an sachbezogenen Erwägungen („policy“) als an parteipolitischer Positionierung („politics“).

Das politische System der Europäischen Union lässt sich nicht ohne Weiteres in die Dichotomie parlamentarisch versus präsidentiell einordnen; vielmehr weist es Elemente beider Modelle auf. Der Präsident der Europäischen Kommission wird gemäß Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 EUV auf Vorschlag des Europäischen Rates vom Europäischen Parlament gewählt. Eine Abwahl der Kommission durch Misstrauensvotum erfordert gemäß Art. 234 Abs. 2 AEUV eine Zweidrittelmehrheit der abgegebenen Stimmen. Aufgrund dieses hohen Quorums bedarf es keiner stabilen parlamentarischen Koalition, die die Kommission fortlaufend politisch stützt.⁴⁵

Dies entspricht auch der institutionellen Praxis. Zwar soll der Europäische Rat bei der Nominierung des Kommissionspräsidenten das Ergebnis der Europawahl berücksichtigen; dies wird jedoch zumeist dahingehend interpretiert, dass der Kandidat aus der stärksten Fraktion stammen soll – ohne dass eine tragfähige Mehrheit im Parlament vorausgesetzt wird. Formale Koalitionsverhandlungen finden nicht statt. Der vorgeschlagene Kandidat bemüht sich lediglich um eine Mehrheit für seine Wahl. Er kann dabei auch inhaltliche Zugeständnisse machen. Eine stabile Mehrheit zur Unterstützung eines kohärenten legislativen Programms ergibt sich daraus jedoch nicht zwangsläufig. Nach der Wahl des Kommissionspräsidenten ist eine stabilisierende Parlamentsmehrheit auch entbehrlich, da die hohen Anforderungen an ein Misstrauensvotum dessen Erfolg nur in Ausnahmefällen erwarten lassen.

Insgesamt sind die Elemente der Gewaltenteilung im politischen System der EU deutlich ausgeprägter als in klassischen parlamentarischen Systemen. Die politische Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber dem Parlament ist stark eingeschränkt und greift im Wesentlichen nur in Extremfällen – etwa bei Amtsmissbrauch oder Korruption. Dies begünstigt die Bildung variabler, sachorientierter Mehrheiten. Gerade in einem fragmentierten Parlament steigert eine solche dynamische Koalitionsbildung die Handlungsfähigkeit, da statische Koalitionen umso fragiler werden, je mehr Parteien und heterogene Interessen sie integrieren müssen. Dynamische Koalitionen erfordern hingegen lediglich thematische Übereinstimmung im Einzelfall und keine langfristige programmatische Bindung über zahlreiche Politikfelder hinweg.

Eine weitere Besonderheit des politischen Systems der EU ist das institutionelle Dreieck aus Kommission, Rat und Parlament. Der Rat fungiert nicht lediglich als zweite gesetzgeberische Kammer, wie etwa Ländervertretungen in föderalen Systemen; vielmehr sind in ihm die Regierungen der Mitgliedstaaten repräsentiert. Dies erhöht zum einen die

⁴⁵ A. Kreppel/G. Tsebelis, *Coalition Formation in the European Parliament*, *Comparative Political Studies* 1999, 933 (936).



Zahl potenzieller Vetospieler und erschwert somit die Mehrheitsfindung. Zum anderen ist durch die institutionelle Struktur eine Kultur der Kompromissbildung systemisch angelegt.⁴⁶ Eine performative Opposition erscheint in diesem Kontext wenig effektiv, da sie sich nicht gegen ein klar definiertes Regierungszentrum richtet und daher nur begrenzt mobilisierend wirkt. Folglich ist es in den meisten Fällen unwahrscheinlich, dass eine kompromisslose Totalopposition auf breite öffentliche Zustimmung stößt.

D. Empirie: Koalitionsbildung im europäischen Parlament

Die im theoretischen Teil entwickelten Hypothesen sollen nun empirisch überprüft werden. Dazu wird zunächst ein Überblick über die bisherige empirische Forschung zur Koalitionsbildung im Europäischen Parlament gegeben (D.I.). Im Anschluss werden die Ergebnisse einer eigenen empirischen Untersuchung vorgestellt, die sich auf die namentlichen Abstimmungen der 10. Legislaturperiode des Europäischen Parlaments konzentriert, deren konstitutive Sitzung am 16. Juli 2024 stattfand (D.II.).

I. Empirische Forschung zur Koalitionsbildung im Europäischen Parlament

Die Fragmentierung des Europäischen Parlaments hat im Laufe der Jahre zugenommen.⁴⁷ Bis zum Ende der achten Legislaturperiode verfügten die Fraktionen der Europäischen Volkspartei (EPP) und der Sozialisten und Demokraten (S&D) gemeinsam über eine absolute Mehrheit der Sitze; diese Mehrheit ging in den folgenden beiden Legislaturperioden verloren. Entsprechend haben sich auch die Muster der Koalitionsbildung verändert. Die empirische Literatur zeigt, dass Entscheidungsprozesse im Europäischen Parlament stärker als in nationalen Parlamenten von Kompromissuche und Konsensfindung geprägt sind.⁴⁸ Ein Großteil der Entscheidungen wird von Koalitionen getragen, die über die zur bloßen Mehrheitsfindung erforderliche Stimmenzahl hinausgehen.

In der Literatur wird als grundlegender Modus der Entscheidungsfindung die „Große Koalition“ aus EVP und S&D identifiziert, die den überwiegenden Teil der Parlamentsentscheidungen unterstützt.⁴⁹ Gleichwohl bleibt die Koalitionsbildung

⁴⁶ Zum Mechanismus s. detailliert *Nikolaos Karmis*, Politische Fragmentierung im Europäischen Parlament – Problem oder Chance?, *Revue générale du droit*, in diesem Heft.

⁴⁷ S. *Hix/Kreppel/Noury* (Fn. 5), S. 315.

⁴⁸ S. *Hix/Kreppel/Noury* (Fn. 5), S. 318; *O. Costa/A. Marié*, Is There an Alternative to Consensus? The Impact of the 2014 Coalition Deal on Voting Behaviour in the Eighth European Parliament (2014–2019), *International Journal of Parliamentary Studies* 2023, 36; *S. Novak/O. Rozenberg/S. Bendjaballah*, Enduring consensus: why the EU legislative process stays the same, *Journal of European Integration* 43 (2021), 475.

⁴⁹ *Kreppel/Tsebelis* (Fn. 45), 954 f.; *Hix/Kreppel/Noury* (Fn. 5), 318; *S. Hix/B. Høyland*, Empowerment of the European Parliament, *Ann. Rev. Pol. Sci.* 2013, 171, 179; *R. Costello*, How does the composition of the European Parliament shape its role in EU decision-making?, *JEPP* 2022, 117. S. auch *A. Kreppel*, Rules, Ideology and Coalition Formation in the European Parliament, *European Union Politics* 2000, 340, die zeigt, dass sich im Europäischen



grundsätzlich dynamisch und politikfeldspezifisch.⁵⁰ Neben Entscheidungen, die von der Großen Koalition getragen werden, existiert eine signifikante Zahl von Abstimmungen, die entweder auf Mitte-links- oder Mitte-rechts-Koalitionen beruhen.

Im Zeitverlauf lässt sich eine Verschiebung der Gewichte beobachten. Während Amie Kreppel und George Tsebelis im Jahr 1999 feststellten, dass das Parlament – außerhalb der Großen Koalition – weitgehend durch eine Mitte-links-Agenda geprägt sei,⁵¹ hatte sich dieses Verhältnis bereits 2013 ausgeglichen. In der Untersuchung von Simon Hix und Bjørn Høyland zeigt sich für die sechste Legislaturperiode, dass 70 % aller Entscheidungen von der Großen Koalition getragen wurden, während jeweils 15 % auf Mitte-links- bzw. Mitte-rechts-Koalitionen entfielen.⁵²

In der neunten Legislaturperiode war weiterhin eine Große Koalition aus EVP, S&D und der liberalen Fraktion Renew dominant (74 % aller Abstimmungen). Außerhalb dieser Konstellation zeigt sich jedoch ein Übergewicht von Koalitionen der rechten Mitte (16,1 %) gegenüber solchen der linken Mitte.⁵³ Trotz einer allgemeinen Verschiebung der politischen Mehrheitsverhältnisse im Parlament – weg von einer historisch eher mittellinks geprägten Struktur hin zu einer stärkeren Präsenz konservativer und rechter Parteien – bleibt die grundlegende Dynamik der flexiblen Koalitionsbildung somit erhalten.

II. Empirische Studie: Abstimmungsverhalten in der 10. Legislaturperiode

Zur Überprüfung dieser Befunde wurde eine eigene empirische Analyse durchgeführt, die die im Jahr 2025 – bis zum 10. Juli, der letzten Sitzung vor der Sommerpause – gefassten Entscheidungen der 10. Legislaturperiode auswertet. Die Fragmentierung des Parlaments hat sich im Vergleich zur neunten Legislaturperiode weiter verstärkt. Der gemeinsame Sitzanteil von EVP und S&D ist leicht zurückgegangen, während die rechts der EVP angesiedelten Fraktionen deutlich hinzugewonnen haben. Addierte man die EVP und sämtliche rechts von ihr stehenden Gruppen, ergäbe sich theoretisch eine rechte Mehrheit im Parlament. Die Sitzverteilung der politischen Gruppen ist in Schaubild 1 dargestellt.

Parlament regelmäßig eine große Koalition bildet, allerdings andere Koalitionen bevorzugt wurden, wenn die beiden großen Fraktionen starke ideologische Differenzen haben.

⁵⁰ Hix/Høyland (Fn. 49), 186.

⁵¹ Kreppel/Tsebelis (Fn. 45), 954.

⁵² Hix/Høyland (Fn. 49), 179.

⁵³ N. Brack/A. Marié/O. Costa, Unity in adversity: has the grand coalition survived fragmentation and COVID-19 in the 9th European Parliament?, *Journal of Legislative Studies* 2025, 335 (353).

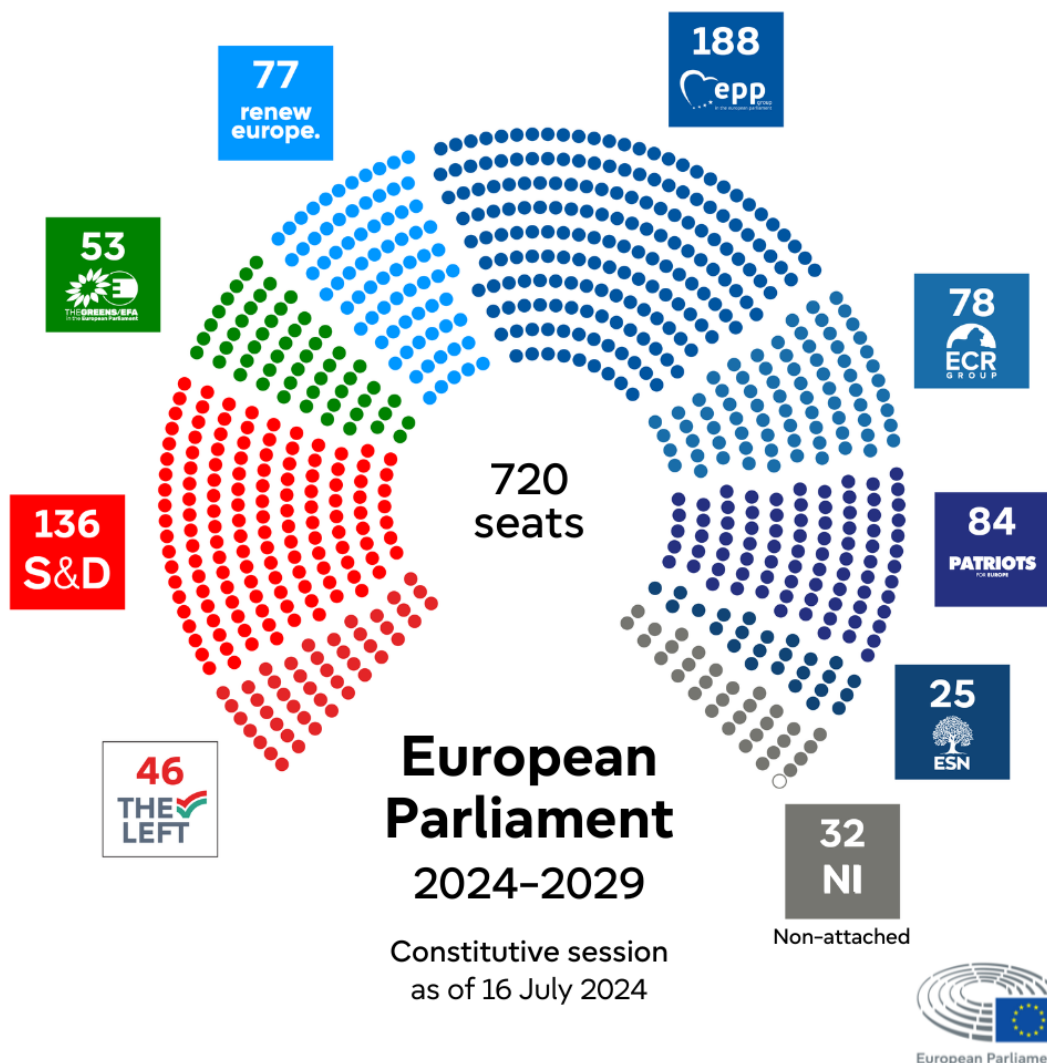


Schaubild 1: Sitzverteilung im Europäischen Parlament in der 10. Legislaturperiode
(Quelle: Europäisches Parlament)

Für den deutsch-französischen Kontext ein paar Anmerkungen zur Zusammensetzung der politischen Gruppen: Die größte Gruppe ist die Europäische Volkspartei (EVP) mit 188 Delegierten. Innerhalb dieser Fraktion ist die CDU/CSU mit 29 Abgeordneten die größte nationale Partei. Demgegenüber haben die französischen Les Républicains nur fünf Abgeordnete in dieser Gruppe. Die zweitgrößte Gruppe ist die Progressive Allianz der Sozialdemokraten (S&D) mit 14 Abgeordneten der SPD und 12 Abgeordneten der Parti socialiste. Die drittgrößte Gruppe sind die Patrioten für Europa (PfE). In der Fraktion dominiert das Rassemblement national mit 29 Abgeordneten. Ebenfalls prominent vertreten ist Viktor Orbans Fidesz-Partei mit 11 Abgeordneten. Die viertgrößte Gruppe



sind die Europäischen Konservativen und Reformer um Giorgia Melonis Brüder Italiens und die polnische PiS-Partei (EKR). Aus Frankreich ist hier die Partei Identité Libertés mit 4 Delegierten vertreten. In der liberalen Gruppierung Renew finden sich 5 Abgeordnete von Renaissance sowie 5 Abgeordnete der FDP wider. Die Grünen haben 12 grüne Abgeordnete aus Deutschland sowie 5 Delegierte der Partei Les Écologistes. Bei der Linken sind 9 Abgeordnete von La France Insoumise sowie 3 Abgeordnete der Linken vertreten. Schließlich stellt die AfD mit 15 Abgeordneten die deutliche Mehrheit der Fraktion Europa der Souveränen Nationen (ESN).

Für die Analyse wurde im ersten Schritt das gesamte Korpus der 155 namentlichen Abstimmungen des Jahres 2025 bis zum 10. Juli ausgewertet.⁵⁴ Die namentlichen Abstimmungen umfassen nicht nur Legislativakte und andere rechtlich verbindliche Entscheidungen, sondern auch politisch bedeutsame, rechtlich unverbindliche Entschlüsse. Eine Fraktion galt als zustimmend, wenn mehr ihrer Mitglieder für eine Maßnahme stimmten als dagegen; Enthaltungen wurden nicht gewertet.

Die große Mehrheit der Entscheidungen wurde erfolgreich angenommen; lediglich sechs Vorschläge scheiterten – darunter ein deutlich abgelehntes Misstrauensvotum gegen die Europäische Kommission. Die meisten Beschlüsse wurden von einer breiten Koalition aus EVP, S&D und Renew getragen, die mit zusammen 401 Sitzen über eine deutliche Parlamentsmehrheit verfügen. Von den 149 erfolgreichen Entscheidungen stimmte die EVP in 146 Fällen zu, S&D in 140 Fällen und Renew in 145 Fällen. Auch die Grünen (128 Zustimmungen) und die EKR (123 Zustimmungen) unterstützten den Großteil der Entscheidungen. Demgegenüber haben die Patrioten (94 positive Voten), die Linke (69 positive Voten) und die Fraktion ESN (46 positive Voten) deutlich weniger Entscheidungen zugestimmt.

Dieses Bild einer dominierenden Großen Koalition scheint auf den ersten Blick der Annahme dynamischer Koalitionsbildung zu widersprechen. Eine differenzierte Betrachtung zeigt jedoch, dass es durchaus Fälle gibt, in denen sich die Fraktionen der Großen Koalition nicht einig sind und alternative Mehrheiten entstehen. So wurden im Datensatz Fälle identifiziert, in denen weder S&D noch Renew mehrheitlich zustimmten und die Entscheidung durch eine rechte Koalition aus EVP, EKR, Patrioten und ESN getragen wurde. In anderen Fällen setzten sich Mehrheiten aus EVP, Renew, EKR und Patrioten zusammen. Ein besonders ungewöhnlicher Fall vereinte EVP, Renew, Grüne, Linke und EKR in einer gemeinsamen Mehrheit. Schließlich gab es auch einzelne Konstellationen, in denen Mehrheiten ohne Beteiligung der EVP gebildet wurden, etwa durch eine rechts-links-übergreifende Koalition aus S&D, Grünen, Linken, EKR und Patrioten.

⁵⁴ Die Daten für die Analyse stammen von der Webseite <https://howtheyvote.eu/>. Alle Links wurden zuletzt abgerufen am 05.12.2025.



Ein illustratives Beispiel stellt eine Entscheidung vom 8. Mai 2025 dar:⁵⁵ Das Europäische Parlament stimmte auf Vorschlag der Kommission einer Änderung der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume zu,⁵⁶ die den Schutzstatus des Wolfs von einer streng geschützten zu einer lediglich geschützten Art herabstufte und den Mitgliedstaaten damit größere Spielräume einräumt. Diese Entscheidung wurde gegen die Stimmen der Mehrheit der S&D-Fraktion sowie gegen Grüne und Linke gefasst. Die tragende Koalition setzte sich aus EVP, Patrioten, EKR, Renew Europe und ESN zusammen.

Zwei Entscheidungen, die gegen die EVP getroffen wurden, betrafen genetisch modifizierten Mais.⁵⁷ Sie richteten sich gegen eine Durchführungsmaßnahme der Europäischen Kommission zu Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 zu genetisch modifizierten Nahrungsmitteln und Tierfutter.⁵⁸ Die Parlamentsmehrheit war der Auffassung, dass die Kommission mit der Maßnahme ihre Kompetenzen überschritten habe und forderten die Kommission auf, die Maßnahme zurückzuziehen. Die Resolution des Parlaments fand die Mehrheit fast aller Fraktionen mit Ausnahme der EVP sowie – in Entscheidung B10-0060/2025 – von Renew Europe.⁵⁹

Diese Ergebnisse bestätigen weitgehend die aus der empirischen Literatur bekannten Befunde. Die Große Koalition bleibt die dominante Struktur der Entscheidungsfindung. Daneben existiert jedoch ein relevantes Maß dynamischer Koalitionsbildung, insbesondere in Form rechter Koalitionen (EVP, EKR, Patrioten, gegebenenfalls Renew oder ESN). Trotz der parlamentarischen Mehrheit der rechten Gruppen ist es nicht ausgeschlossen, Mehrheiten gegen die EVP zu organisieren – wenngleich dies nur in Einzelfällen gelingt. Die beobachtete Koalitionsvielfalt zeigt, dass das Europäische Parlament trotz zunehmender Fragmentierung weiterhin funktionsfähig ist und das Modell situativer, sachorientierter Mehrheitsbildung in der Praxis tragfähig bleibt.

E. Fazit

Fragmentierung erschwert grundsätzlich die Mehrheitsbildung in Parlamenten. Je mehr Parteien einer Entscheidung zustimmen müssen, desto höher sind die Verhandlungs- und Kompromisskosten. Im Europäischen Parlament stellt Fragmentierung jedoch ein geringeres Problem dar als in nationalstaatlichen Parlamenten parlamentarischer Systeme. Da im Europäischen Parlament keine stabile Koalition erforderlich ist, die die Europäische Kommission dauerhaft politisch stützt, bestehen größere Möglichkeiten für eine dynamische, sachorientierte Koalitionsbildung. Die Analyse hat gezeigt, dass diese

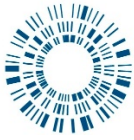
⁵⁵ Entscheidung C10-0044/2025 des Europäischen Parlaments.

⁵⁶ Richtlinie 92/43/EWG des Rates v. 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, Abl. L 206 v. 22.07.1992, S. 7-50, zuletzt geändert am 14.07.2025.

⁵⁷ Entscheidungen B10-0060/2025 und B10-0061/2025 des Europäischen Parlaments.

⁵⁸ Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des Europäischen Parlaments v. 22.09.2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel, Abl. L 268 v. 18.10.2003, S. 1-12, zuletzt geändert am 27.03.2021.

⁵⁹ S. <https://howtheyvote.eu/votes/171790> und <https://howtheyvote.eu/votes/171793>.



Möglichkeiten in der Praxis umfassend genutzt werden und die Fraktionen häufig politikorientierte Mehrheiten organisieren.

Im Wesentlichen bestätigt die Untersuchung damit die Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts in seinen beiden Entscheidungen zur deutschen Sperrklausel für das Europäische Parlament. Das Gericht hat zu Recht hervorgehoben, dass eine nationale Sperrklausel nicht notwendig sei, weil die Kommission nicht auf eine kontinuierliche Unterstützung durch eine stabile Parlamentsmehrheit angewiesen ist und flexible Mehrheitsbildungen üblich sind. Diese Annahmen decken sich sowohl mit der theoretischen Analyse als auch mit den empirischen Befunden. Die Kritik, das Bundesverfassungsgericht betrachte das Europäische Parlament als Parlament zweiter Klasse, ist daher wenig überzeugend. Vielmehr hat das Gericht zutreffend erkannt, dass das Europäische Parlament strukturell anders funktioniert als Parlamente nationaler parlamentarischer Systeme, ohne diese Funktionsweise normativ abzuwerten.

Gleichwohl könnte eine zunehmende politische Polarisierung im Europäischen Parlament künftig Probleme aufwerfen. Dies gilt vor allem dann, wenn europaskeptische Parteien, die sich einer Fundamentalopposition zur Europäischen Union verschrieben haben, stärkeren Einfluss gewinnen und der Raum für Kompromisse dadurch schrumpfte. Derzeit ist eine solche Entwicklung jedoch nicht zu beobachten. Die Analyse der Zustimmungsverhalten zeigt vielmehr, dass die große Mehrheit der Parteien – selbst solche des rechten Spektrums – eine überwiegend konstruktive Rolle einnimmt. Sollte sich dies in Zukunft ändern, wäre eine Sperrklausel jedoch kaum ein geeignetes Gegenmittel. Sie könnte destruktiv agierende Parteien dann nicht mehr wirksam ausschließen, wenn diese bereits ein Maß an Wählerunterstützung erreicht hätten, dass ein Mindestquorum sie realistischerweise nicht mehr beschneiden könnte.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob das Europäische Parlament mit seiner dynamischen Koalitionsbildung nicht sogar als Vorbild für nationale Parlamente dienen könnte. Wie gezeigt, beruht die Möglichkeit flexibler Mehrheitsbildung maßgeblich auf der abgeschwächten politischen Verantwortlichkeit der Kommission gegenüber dem Parlament. Eine generelle Reduktion parlamentarischer Kontrollbefugnisse gegenüber der Exekutive wäre jedoch normativ problematisch, da sie das Risiko exekutiven Machtmissbrauchs erhöhen könnte.

In der rechts- und politikwissenschaftlichen Diskussion hat daher ein alternativer Reformvorschlag an Popularität gewonnen, der insbesondere von dem Politikwissenschaftler Steffen Ganghof entwickelt wurde.⁶⁰ Er sieht ein Zweikammersystem vor, in dem eine Kammer primär der Regierungskontrolle und eine

⁶⁰ Ganghof (Fn. 36). Zustimmung aus der Rechtswissenschaft kommt bspw. von T. Khaitan, Balancing Accountability and Effectiveness: Case for Moderated Parliamentarism, *Can. J. Comp. & Contemp. L.* 2021, 81; Gardbaum (Fn. 35), 181 ff.



zweite Kammer im Wesentlichen der Gesetzgebung dient.⁶¹ Eine solche institutionelle Entflechtung würde die Gesetzgebungskammer von der Aufgabe entlasten, die Regierung stabil stützen zu müssen, und könnte somit eine dynamische, sachorientierte Koalitionsbildung ermöglichen. Ein derartiger Umbau würde allerdings weitreichende institutionelle Reformen erfordern. Derzeit lässt sich festhalten, dass das Europäische Parlament aufgrund der institutionellen Architektur der Europäischen Union und der spezifischen Ausgestaltung ihres Entscheidungsprozesses grundsätzlich gut gerüstet ist, um den Herausforderungen politischer Fragmentierung zu begegnen.

⁶¹ *Ganghof* (Fn. 36), 87 ff.