

## Leitsätze

zum Urteil des Zweiten Senats vom 26. Februar 2014

- 2 BvE 2/13 u.a. -

- 2 BvR 2220/13 u.a. -

1. Der mit der Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht verbundene schwerwiegende Eingriff in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien ist unter den gegebenen rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen nicht zu rechtfertigen (im Anschluss an BVerfGE 129, 300).
2. Eine abweichende verfassungsrechtliche Beurteilung kann sich ergeben, wenn sich die Verhältnisse wesentlich ändern. Der Gesetzgeber ist nicht daran gehindert, auch konkret absehbare künftige Entwicklungen bereits im Rahmen der ihm aufgegebenen Beobachtung und Bewertung der aktuellen Verhältnisse zu berücksichtigen; maßgebliches Gewicht kann diesen jedoch nur dann zukommen, wenn die weitere Entwicklung aufgrund hinreichend belastbarer tatsächlicher Anhaltspunkte schon gegenwärtig verlässlich zu prognostizieren ist.

**BUNDESVERFASSUNGSGERICHT**

- 2 BvE 2/13 -  
- 2 BvE 5/13 -  
- 2 BvE 6/13 -  
- 2 BvE 7/13 -  
- 2 BvE 8/13 -  
- 2 BvE 9/13 -  
- 2 BvE 10/13 -  
- 2 BvE 12/13 -  
- 2 BvR 2220/13 -  
- 2 BvR 2221/13 -  
- 2 BvR 2238/13 -

Verkündet  
am  
26. Februar 2014  
Kunert  
als Urkundsbeamter  
der Geschäftsstelle



**IM NAMEN DES VOLKES**

In den Verfahren

I. über den Antrag festzustellen,

dass der Antragsgegner durch den am 13. Juni 2013 erfolgten Beschluss von Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe d des Fünften Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes (BTDrucks 17/13705 und 17/13935) die Rechte der Antragstellerin aus Artikel 21 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes verletzt hat

Antragstellerin: Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD),  
vertreten durch den amtierenden  
Parteivorsitzenden Udo Pastörs,  
Seelenbinderstraße 42, 12555 Berlin

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Dipl.-Jur. Peter Richter LL.M.,  
Birkenstraße 5, 66121 Saarbrücken -

Antragsgegner: Deutscher Bundestag,  
vertreten durch den Präsidenten  
Prof. Dr. Norbert Lammert,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- 2 BvE 2/13 -,

II. über den Antrag festzustellen,

dass der Beschluss des Deutschen Bundestages über den Entwurf des Fünften Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes vom 4. Juni 2013 (BTDrucks 17/13705) in Form der Beschlussempfehlung vom 12. Juni 2013 (BTDrucks 17/13935) mit dem Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe d des Entwurfs eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes gegen das Grundgesetz verstößt, insbesondere gegen Artikel 21 Absatz 1 und Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz und die Antragstellerin in ihren Rechten aus Artikel 21 Absatz 1 und Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz verletzt

Antragsteller: Bundesverband der Bürgerrechtspartei DIE FREIHEIT,  
vertreten durch den Bundesvorsitzenden René Stadtkewitz,  
Romain-Rolland-Straße 137, 13089 Berlin

- Bevollmächtigte: PWB Rechtsanwälte,  
Löbdergraben 11 a, 07743 Jena -

Antragsgegner: Deutscher Bundestag,  
vertreten durch den Präsidenten  
Prof. Dr. Norbert Lammert,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- 2 BvE 5/13 -,

III. über den Antrag festzustellen,

dass das Gesetz vom 13. Juni 2013 (BTDrucks 17/13935), soweit es Parteien von der Vertretung im EU-Parlament ausschließt, die weniger als 3 % der abgegebenen Stimmen erhalten (3 %-Klausel), verfassungswidrig und nichtig ist

Antragsteller:

1. Ab jetzt ... Demokratie durch Volksabstimmung,  
Gneisenaustraße 52c, 53721 Siegburg,  
vertreten durch ihren Bundesvorsitzenden  
Dr. Helmut Fleck,
2. Allianz Graue Panther (AGP),  
Rheinstraße 29, 57638 Neitersen,  
vertreten durch ihren 2. Vorsitzenden  
Dr. med. Erhard Römer,  
Buchrainstraße 47, 60599 Frankfurt am Main,
3. Bündnis 21/RRP,  
Mendelssohnstraße 2, 86368 Gersthofen,  
vertreten durch ihren Bundesgeschäftsführer (Beisitzer)  
Wolfgang Kurtenbach,  
Arndtstraße 3, 71636 Ludwigsburg,

4. Deutsche Konservative Partei,  
Scharnweberstraße 100, 13405 Berlin,  
vertreten durch ihren Bundesvorsitzenden Dieter Jochim,  
Zeppelinstraße 110, 13583 Berlin,
5. Deutsche Zukunft (DZ),  
Brand 24, 79677 Schönau,  
vertreten durch ihren 1. Vorsitzenden Joachim Widera,  
Hauptstraße 12, 79618 Rheinfelden,
6. DSLP - Die Bürgerpartei,  
Beim Roten Haus 3, 72401 Haigerloch,  
vertreten durch ihren Bundesvorsitzenden  
Thomas Mosmann,  
Postfach 02, 72394 Haigerloch,
7. Familien-Partei Deutschlands,  
Blankenburger Straße 129/141, 13256 Berlin,  
vertreten durch ihren stellvertretenden  
Bundesvorsitzenden Dipl.-Volksw. Heinrich Oldenburg,  
Otto-Wels-Straße 9, 32429 Minden,
8. Freie Wähler Deutschland (FWD),  
Dahlwitzer Straße 2, 12623 Berlin,  
vertreten durch ihren Bundesvorsitzenden  
Hans-Jürgen Malirs und den stellvertretenden  
Bundesvorsitzenden, Dr. Horst Schulz,  
- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Michael Tittel,  
Charlottenstraße 3, 12683 Berlin -
9. GRAUE PANTHER Deutschland,  
Alboinstraße 123, 12105 Berlin,  
vertreten durch ihren 1. Vorsitzenden  
Hans E. Ohnmacht,
10. Partei für Franken,  
Waldstraße 55, 91154 Roth,  
vertreten durch ihren 1. Vorsitzenden  
Robert Gattenlöhner,

Antragsgegner: Deutscher Bundestag,  
vertreten durch den Präsidenten  
Prof. Dr. Norbert Lammert,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

IV. über den Antrag festzustellen,

dass der Antragsgegner die Rechte der Antragstellerin aus Artikel 21 Absatz 1 des Grundgesetzes durch den Beschluss zum Erlass des Fünften Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes am 13. Juni 2013 verletzt hat

Antragstellerin: PIRATEN-Partei Deutschland,  
vertreten durch den Bundesvorstand, dieser vertreten  
durch ihren Vorsitzenden Thorsten Wirth,  
Pflugstraße 9a, 10115 Berlin

Beigetretene: Partei für Arbeit, Rechtsstaat, Tierschutz, Elitenförderung  
und basisdemokratische Initiative (Die PARTEI),  
vertreten durch den Bundesvorstand, dieser vertreten  
durch den Vorsitzenden Martin Sonneborn,  
Kopischstraße 10, 10965 Berlin

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Dipl.-Jur. Tim Werner,  
Windhorststraße 62, 65929 Frankfurt am Main -

Antragsgegner: Deutscher Bundestag,  
vertreten durch den Präsidenten  
Prof. Dr. Norbert Lammert,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- 2 BvE 7/13 -

V. über den Antrag festzustellen,

dass die Antragsgegner durch Mitwirkung am Gesetzgebungsverfahren zur Einführung der Drei-Prozent-Klausel bei deutschen Europawahlen (§ 2 Abs. 7 Europawahlgesetz) in der Fassung des Fünften Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes vom 7. Oktober 2013 (BGBl I S. 3749) das Recht der Antragstellerinnen zu 1. und 2. auf Chancengleichheit verletzt haben, und gemäß § 67 BVerfGG festzustellen, dass der Erlass des § 2 Absatz 7 EuWG gegen Artikel 21 Absatz 1 Grundgesetz und Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz verstößt

sowie gemäß § 95 Absatz 1 BVerfGG festzustellen, dass der Erlass des § 2 Absatz 7 EuWG Artikel 3 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz verletzt

Antragstellerinnen: 1. Bundesvereinigung FREIE WÄHLER,  
Mühlenstraße 1, 27777 Ganderkesee,  
vertreten durch den Bundesvorsitzenden Hubert Aiwanger,  
Rahstorf 25, 84056 Rottenburg  
und die Schatzmeisterin Christa Hudyma,  
Brüggerweg 20, 59964 Medebach

2. Ökologisch-Demokratische Partei (ÖDP),  
Pommérgasse 1, 97070 Würzburg,  
vertreten durch den Bundesvorsitzenden  
Sebastian Frankenberger,  
Milchgasse 3, 94032 Passau  
und den stellvertretenden Bundesvorsitzenden  
Karl Heinz Jobst, Gestütring 15, 85435 Erding

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim,  
Im Oberkämmerer 26, 67346 Speyer -

- Antragsgegner:
1. Deutscher Bundestag,  
vertreten durch den Präsidenten  
Prof. Dr. Norbert Lammert,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,
  2. Bundesrat,  
vertreten durch den Präsidenten Stephan Weil,  
Leipziger Straße 3-4, 10117 Berlin,
  3. Bundespräsident,  
Bundespräsidialamt,  
Spreeweg 1, 10557 Berlin

- 2 BvE 8/13 -

VI. über den Antrag festzustellen,

dass § 2 Absatz 7 des Europawahlgesetzes in der Fassung vom 7. Oktober 2013 (BGBl I S. 3749) die Antragstellerin in ihren Grundrechten aus Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 21 Absatz 1 Grundgesetz verletzt

Antragstellerin: Die REPUBLIKANER,  
vertreten durch den geschäftsführenden stellvertretenden  
Bundesvorsitzenden Johann Gärtner,  
Münchner Str. 4, 86438 Kissing

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. med. Rolf Schlierer,  
Kernerstraße 2 A, 70182 Stuttgart -

- 2 BvE 9/13 -

VII. über den Antrag festzustellen,

dass der Antragsgegner die Rechte der Antragstellerin aus Artikel 21 Absatz 1 Grundgesetz in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz verletzt hat, indem er durch den Erlass des Fünften Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes vom 7. Oktober 2013 in seiner am 10. Oktober 2013 in Kraft getretenen Fassung (BGBl I S. 3749) in § 2 Absatz 7 diejenigen Parteien von der

Vertretung im Europäischen Parlament ausschließt, die weniger als drei Prozent der abgegebenen Stimmen erhalten (Drei-Prozent-Sperrklausel)

Antragstellerin: AUF - Partei für Arbeit, Umwelt und Familie,  
AUF - Christen für Deutschland,  
vertreten durch ihren Bundesvorstand,  
dieser vertreten durch den Bundesvorsitzenden Dieter Burr,  
Im Neuenbühl 7, 71287 Weissach

- Bevollmächtigte: Rechtsanwältin Martina Döbrich,  
Vogelsbergstraße 11, 66693 Mettlach -

Antragsgegner: Deutscher Bundestag,  
vertreten durch den Präsidenten  
Prof. Dr. Norbert Lammert,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

- 2 BvE 10/13 -,

VIII. über den Antrag festzustellen,

das Fünfte Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes in der vom Bundestag am 13. Juni 2013 beschlossenen Fassung der Beschlussempfehlung des Innenausschusses in Drucksache 17/13935, dann vom Bundesrat beschlossen (BGBl I S. 3749), ist mit dem Grundgesetz nicht vereinbar

Antragstellerin: deutsche demokratische partei (ddp),  
vertreten durch ihren Vorsitzenden Thorsten Sandvoß,  
Oberer Markt 15, 92281 Königstein

Antragsgegner: 1. Deutscher Bundestag,  
vertreten durch den Präsidenten  
Prof. Dr. Norbert Lammert,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,  
2. Bundesrat,  
vertreten durch den Präsidenten Stephan Weil,  
Leipziger Straße 3-4, 10117 Berlin

- 2 BvE 12/13 -,

IX. über die Verfassungsbeschwerde

1. des Herrn A ... ,
2. des Herrn F ...

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim,  
Im Oberkämmerer 26, 67346 Speyer -

gegen die Drei-Prozent-Klausel bei deutschen Europawahlen  
im 5. Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes  
vom 7. Oktober 2013 (BGBl I S. 3749),  
ausgegeben am 9. Oktober 2013

**- 2 BvR 2220/13 -**,

X. über die Verfassungsbeschwerde  
des Herrn Matthias C ... ,  
sowie weiterer 1098 Beschwerdeführer

- Bevollmächtigter: Prof. Dr. Matthias Rossi,  
Richard-Wagner-Straße 16, 86199 Augsburg -

gegen die gesetzliche Bestimmung des § 2 Absatz 7 EuWG  
in seiner am 10. Oktober 2013 in Kraft getretenen Fassung

**- 2 BvR 2221/13 -**,

XI. über die Verfassungsbeschwerde  
des Herrn B ... ,  
sowie 23 weiterer Beschwerdeführer

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Dipl.-Jur. Peter Richter, LL.M.,  
Birkenstraße 5, 66121 Saarbrücken -

gegen Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe d des Fünften Gesetzes zur Änderung  
des Europawahlgesetzes vom 7. Oktober 2013 (BGBl I S. 3749)

u n d Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe

**- 2 BvR 2238/13 -**



hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat -  
unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Voßkuhle,  
Lübbe-Wolff,  
Gerhardt,  
Landau,  
Huber,  
Hermanns,  
Müller,  
Kessal-Wulf

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 18. Dezember 2013 durch

### **Urteil**

für Recht erkannt:

1. Die Verfahren werden zur gemeinsamen Entscheidung verbunden.
2. § 2 Absatz 7 des Gesetzes über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz - EuWG) in seiner am 10. Oktober 2013 in Kraft getretenen Fassung (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 3749) verletzt die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht aus Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes und ist daher nichtig.
3. Der Antrag der Antragstellerinnen zu 2., 3., 4., 5., 6., 7. und 9. im Organstreitverfahren 2 BvE 6/13 wird als unzulässig verworfen. Die Anträge im Verfahren 2 BvE 8/13 und 2 BvE 12/13 werden als unzulässig verworfen, soweit sie sich gegen den Bundesrat und den Bundespräsidenten richten.

Der Deutsche Bundestag hat durch den Beschluss von Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe d des Fünften Gesetzes

zur Änderung des Europawahlgesetzes, in Kraft getreten am 10. Oktober 2013 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 3749), die Antragstellerinnen der Verfahren 2 BvE 2/13, 2 BvE 5/13, 2 BvE 7/13, 2 BvE 8/13, 2 BvE 9/13, 2 BvE 10/13, 2 BvE 12/13, die Beigetretene im Verfahren 2 BvE 7/13 sowie die Antragstellerinnen zu 1., 8. und 10. im Verfahren 2 BvE 6/13 in ihren Rechten auf Chancengleichheit nach Artikel 21 Absatz 1 des Grundgesetzes verletzt.

4. Die Bundesrepublik Deutschland hat den Beschwerdeführern die notwendigen Auslagen zu erstatten.

### Gründe:

#### A.

Die Organstreitverfahren und Verfassungsbeschwerden betreffen die Frage der Verfassungsmäßigkeit einer Drei-Prozent-Sperrklausel für die Wahl der deutschen Abgeordneten zum Europäischen Parlament. 1

#### I.

1. a) Seit Inkrafttreten des so genannten Direktwahlaktes (Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung vom 20. September 1976, BGBl 1977 II S. 733) werden die Mitglieder des Europäischen Parlaments jeweils auf fünf Jahre direkt gewählt. Art. 1 des Direktwahlaktes bestimmte in dieser Fassung, dass die Abgeordneten in allgemeiner, unmittelbarer Wahl gewählt werden. Gemäß Art. 7 Abs. 2 richtete sich das Wahlverfahren in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften, soweit der Direktwahlakt keine Vorgaben enthielt. Zu der in Art. 7 Abs. 1 vorgesehenen Normierung eines einheitlichen Wahlverfahrens kam es nicht. In der Bundesrepublik Deutschland wurde das Wahlverfahren durch das Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlge- 2

setz - EuWG) vom 16. Juni 1978 (BGBl I S. 709), das am 22. Juni 1978 in Kraft trat, geregelt.

Der Direktwahlakt wurde durch Beschlüsse des Rates vom 25. Juni 2002 und 23. September 2002 (BGBl 2003 II S. 810; 2004 II S. 520) geändert und sieht in Art. 1 Abs. 1 nunmehr vor, dass die Mitglieder des Europäischen Parlaments in jedem Mitgliedstaat nach dem Verhältniswahlssystem gewählt werden. Die Wahl erfolgt allgemein, unmittelbar, frei und geheim (Art. 1 Abs. 3). Nach Art. 3 können die Mitgliedstaaten für die Sitzvergabe eine Mindestschwelle festlegen, die jedoch landesweit nicht mehr als 5 % der abgegebenen Stimmen betragen darf. Das Wahlverfahren bestimmt sich - wie bisher - vorbehaltlich der sonstigen Vorschriften des Direktwahlaktes in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften, wobei diese gegebenenfalls den Besonderheiten in den Mitgliedstaaten Rechnung tragen können, das Verhältniswahlssystem insgesamt aber nicht in Frage stellen dürfen (vgl. Art. 8). 3

b) Im Zuge der europäischen Integration sind dem Europäischen Parlament bedeutsame Zuständigkeiten zugewiesen, seine Stellung im Institutionengefüge ist kontinuierlich gestärkt worden. Insbesondere wird es heute gemeinsam mit dem Rat nicht nur als Gesetzgeber tätig (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 EUV; vgl. dazu BVerfGE 123, 267 <284 f.>; 129, 300 <303>); es wählt gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 3 EUV auch den Präsidenten der Europäischen Kommission. Nach Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 EUV schlägt der Europäische Rat dem Europäischen Parlament nach entsprechenden Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Wahlen zum Europäischen Parlament vor; das Parlament wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder; erhält er nicht die Mehrheit, so schlägt der Europäische Rat dem Europäischen Parlament innerhalb eines Monats mit qualifizierter Mehrheit einen neuen Kandidaten vor, für dessen Wahl das Europäische Parlament dasselbe Verfahren anwendet. Der Rat nimmt, im Einvernehmen mit dem gewählten Präsidenten, die Liste der anderen Persönlichkeiten an, die er auf der Grundlage der Vorschläge der Mitgliedstaaten als Mitglieder der Kommission vorschlägt (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 2 EUV). Die Mitglieder der Kommission haben sich sodann als Kollegium einem Zustimmungsvotum des Europäischen Parlaments zu stellen, auf dessen Grundlage die Kommission durch den Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit ernannt wird (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 3 EUV). 4

Primärrechtlich verankert ist nunmehr auch, dass die Mitglieder des Europäischen Parlaments in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt werden (Art. 14 Abs. 3 EUV). Die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments folgt dem Grundsatz der degressiven Proportionalität, wobei künftig auf die einzelnen Mitgliedstaaten mindestens sechs, höchstens jedoch 96 der maximal 751 Abgeordnetensitze entfallen (vgl. Art. 14 Abs. 2 EUV). Gemäß Art. 223 Abs. 1 AEUV erstellt das Europäische Parlament einen Entwurf der erforderlichen Bestimmungen für die allgemeine unmittelbare Wahl seiner Mitglieder nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen; der Rat erlässt die erforderlichen Bestimmungen einstimmig gemäß einem besonderen Gesetzgebungsverfahren und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird; diese Bestimmungen treten nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Bestimmungen in Kraft. Das Europäische Parlament hat einen entsprechenden Entwurf bislang nicht erstellt.

5

c) An der siebten Direktwahl zum Europäischen Parlament am 7. Juni 2009 nahmen in Deutschland insgesamt 32 Parteien und sonstige politische Vereinigungen teil. Bei der Sitzverteilung wurden aufgrund der seinerzeit geltenden Fünf-Prozent-Sperrklausel sechs Parteien (CDU, SPD, Grüne, FDP, Die Linke, CSU) berücksichtigt. Auf die sonstigen Parteien und politischen Vereinigungen entfielen insgesamt 10,8 % der gültigen Stimmen. Ohne die Sperrklausel hätten rechnerisch sieben weitere Parteien und politische Vereinigungen einen Sitz oder zwei Sitze im Europäischen Parlament errungen.

6

Einschließlich der deutschen Parteien zogen insgesamt über 160 nationale Parteien in das Europäische Parlament ein. Die Abgeordneten haben sich in der siebten Wahlperiode 2009 bis 2014 zu sieben Fraktionen zusammengeschlossen, die sich zuletzt wie folgt zusammensetzten: Fraktion der Europäischen Volkspartei (Christdemokraten) - EVP -, 274 Abgeordnete; Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten und Demokraten im Europäischen Parlament - S&D -, 194 Abgeordnete; Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa - ALDE -, 85 Abgeordnete; Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz - GREENS/EFA -, 58 Abgeordnete; Europäische Konservative und Reformisten - ECR -, 57 Abgeordnete; Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke - GUE/NGL -, 35 Abgeordnete; Fraktion „Europa der Freiheit und der Demokratie“ - EFD -, 31 Abgeordnete; 32 Abgeordnete sind frak-

7

tionslos (zu den Verhältnissen zu Beginn der Wahlperiode vgl. BVerfGE 129, 300 <307>). Keine Fraktion verfügt über eine absolute Mehrheit der Sitze.

2. Die bei der Europawahl 2009 zur Anwendung gekommene Fünf-Prozent-Sperrklausel (§ 2 Abs. 7 des Europawahlgesetzes i.d.F. des Gesetzes vom 17. März 2008, BGBl I S. 394) hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 9. November 2011 (BVerfGE 129, 300) für unvereinbar mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 GG und daher nichtig erklärt, weil unter den gegebenen rechtlichen und tatsächlichen Verhältnissen der mit der Sperrklausel verbundene schwerwiegende Eingriff in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der politischen Parteien nicht zu rechtfertigen sei.

3. a) Auf einen Entschließungsantrag des Abgeordneten Carlo Casini im Namen des Ausschusses für konstitutionelle Fragen fand im Herbst 2012 im Europäischen Parlament eine Plenardebatte statt, in der die Kommission erklärte, Kommissionspräsident Barroso habe die europäischen Parteien in seiner Rede zur Lage der Union am 12. September 2012 aufgerufen, Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten bei den Europawahlen 2014 zu präsentieren, um die europäische Dimension der Wahlen zu verstärken; der Rat müsse das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament bei seinem Kandidatenvorschlag berücksichtigen; die Maßnahme sei daher von den Verträgen gedeckt und unverzüglich umzusetzen. Unter Bezugnahme auf diese Erklärung verabschiedete das Europäische Parlament am 22. November 2012 eine Entschließung mit folgendem Wortlaut:

Das Europäische Parlament,

– gestützt auf Artikel 10 und 17 des Vertrags über die Europäische Union,

– unter Hinweis auf die Artikel 10 und 11 des dem Beschluss des Rates vom 20. September 1976 in der geänderten Fassung beigefügten Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments,

– unter Hinweis auf die Erklärung der Kommission vom 22. November 2012 zu den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2014,

– gestützt auf Artikel 110 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung,

A. in der Erwägung, dass die Bürgerinnen und Bürger auf Unionsebene unmittelbar von den Mitgliedern des Europäischen Parlaments vertreten werden;

B. in der Erwägung, dass politische Parteien auf europäischer Ebene zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union beitragen;

C. in der Erwägung, dass der Präsident der Europäischen Kommission vom Parlament auf Vorschlag des Europäischen Rates mit qualifizierter Mehrheit gewählt wird, der das Ergebnis der Wahlen zum Parlament berücksichtigen und geeignete Konsultationen führen muss, bevor er einen Kandidaten nominiert;

D. in der Erwägung, dass die Kommission als Kollegium dem Europäischen Parlament verantwortlich ist;

E. in der Erwägung, dass das neue Parlament genug Zeit haben muss, um sich im Vorfeld der Wahl des neuen Kommissionspräsidenten zu positionieren;

F. in der Erwägung, dass die Wahl des Kommissionspräsidenten in der konstituierenden Tagung des Parlaments im Juli 2014 stattfinden sollte, damit die neue Kommission ihr Amt am 1. November 2014 aufnehmen kann;

G. in der Erwägung, dass das Parlament über seine Zustimmung zum gesamten Kollegium der Kommissionsmitglieder abstimmt, nachdem es die vom Rat im Einvernehmen mit dem designierten Präsidenten auf der Grundlage der Empfehlungen der Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Kandidaten gehört hat;

1. fordert die europäischen politischen Parteien nachdrücklich auf, Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission zu nominieren, und geht davon aus, dass diese Kandidaten im parlamentarischen Wahlkampf eine führende Rolle spielen, indem sie insbesondere ihr Programm in allen Mitgliedstaaten der Union persönlich vorstellen; hält es für äußerst wichtig, die politische Legitimität sowohl des Parlaments als auch der Kommission zu stärken, indem deren Wahl jeweils unmittelbar mit der Entscheidung der Wähler verknüpft wird;
2. fordert, dass möglichst viele Mitglieder der nächsten Kommission aus den Reihen des Europäischen Parlaments ge-

stellt werden, um das Gleichgewicht zwischen den beiden Kammern der Legislative widerzuspiegeln;

3. fordert den künftigen Präsidenten der Kommission auf, dafür zu sorgen, dass in der Europäischen Kommission ein ausgewogenes Verhältnis beider Geschlechter herrscht; empfiehlt, dass jeder Mitgliedstaat sowohl einen männlichen als auch einen weiblichen Kandidaten für das Kollegium der nächsten Kommission vorschlägt;
4. vertritt angesichts der durch den Vertrag von Lissabon eingeführten neuen Modalitäten für die Wahl der Europäischen Kommission und des sich demzufolge ändernden Verhältnisses zwischen Parlament und Kommission ab den Wahlen 2014 die Ansicht, dass verlässliche Mehrheiten im Parlament für die Stabilität der Legislativverfahren der Union und das reibungslose Funktionieren ihrer Exekutive von entscheidender Bedeutung sein werden, und fordert die Mitgliedstaaten daher auf, in ihrem Wahlrecht gemäß Artikel 3 des Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung geeignete und angemessene Mindestschwelle für die Zuteilung der Sitze festzulegen, um dem in den Wahlen zum Ausdruck gekommenen Wählerwillen gebührend Rechnung zu tragen, bei gleichzeitiger Wahrung der Funktionalität des Parlaments;
5. fordert den Rat auf, das Parlament dazu zu konsultieren, ob die Wahlen entweder vom 15.-18. Mai oder vom 22.-25. Mai 2014 abgehalten werden sollten;
6. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Europäischen Rat, dem Rat und der Kommission sowie den Parlamenten und Regierungen der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

b) aa) Am 4. Juni 2013 brachten die Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes (BTDrucks 17/13705) in den Bundestag ein, der unter anderem anstelle der bisherigen Fünf-Prozent-Sperrklausel in § 2 Abs. 7 EuWG eine Drei-Prozent-Sperrklausel vorsieht. Zur Begründung wurde ausgeführt: Seit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. November 2011 gebe es in Deutschland keine Sperrklausel mehr. Mit der Aufforderung des Europäischen Parlaments an die Mitgliedstaaten zur Festlegung einer geeigneten und angemessenen Mindestschwelle sei jedoch eine für die Frage der weiteren Beibehaltung einer Sperrklausel maßgebliche Veränderung der Verhältnisse eingetreten, was zu

einer gegenüber der Rechtslage im Jahr 2011 abweichenden verfassungsrechtlichen Beurteilung führe. Die einbringenden Fraktionen machten daher von der Möglichkeit zur Einführung einer Mindestschwelle aus Art. 3 des Direktwahlaktes Gebrauch. Damit werde den Grundsätzen der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der politischen Parteien bei gleichzeitiger Wahrung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments Rechnung getragen. Die in der Entschließung des Europäischen Parlaments zum Ausdruck kommende Entwicklung laufe auf eine stärkere antagonistische Profilierung von Regierung und Opposition hinaus, was zum Zeitpunkt der Entscheidung vom 9. November 2011 noch nicht konkret absehbar gewesen sei. Neben der zunehmenden Bedeutung des Europäischen Parlaments bewirke das neue Verfahren zur Wahl des Kommissionspräsidenten eine weitere Politisierung der Arbeit des Parlaments. Angesichts der Aufstellung von Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten durch die europäischen Fraktionen sei in der parlamentarischen Praxis nicht mehr mit einer Konsensbildung zwischen den beiden großen Fraktionen zu rechnen, sondern von einer Erschwerung der erforderlichen Mehrheitsbildung auszugehen. Damit steige bei einer starken Zersplitterung des Parlaments das Risiko einer anhaltenden Blockade der parlamentarischen Willensbildung. Dieser konkret möglichen Funktionsbeeinträchtigung entgegenzuwirken, rechtfertige die Einschränkung der Erfolgswertgleichheit der Wahl. Der Bundestag wolle durch die Mindestschwelle die vom Europäischen Parlament angestrebte weitere Politisierung und Personalisierung als legitimen Schritt im Hinblick auf das Leitbild der „Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ (Art. 1 EUV) unterstützen und seiner Mitverantwortung für die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments gerecht werden.

bb) Mit einem Änderungsantrag zum Gesetzentwurf schlug die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Innenausschuss eine abgemilderte Sperrklausel vor (Ausschussdrucksache 17(4)761; vgl. BTDrucks 17/13935, S. 4 f.). Danach sollte die Sperrklausel nicht eingreifen, wenn zu erwarten ist, dass es nicht zu einer Zersplitterung des Europäischen Parlaments kommt, weil gleichzeitig in zur Fraktionsbildung ausreichender Anzahl Abgeordnete aus anderen Mitgliedstaaten in das Parlament einziehen, die der gleichen politischen Richtung angehören. Der Innenausschuss lehnte diesen Antrag ab (vgl. BTDrucks 17/13935, S. 4).

cc) Im Gesetzgebungsverfahren äußerten sich die von den Fraktionen benannten Sachverständigen Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Heun, Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M., Prof. Dr. Franz Mayer, LL.M., Prof. Dr. Dres. h.c. Hans-Jürgen Papier,

12

13



Prof. Dr. Christoph Schönberger sowie Wilko Zicht (Protokoll des Innenausschusses Nr. 17/110). Abgesehen vom Sachverständigen Wilko Zicht sprachen sie sich in kritischer Auseinandersetzung mit den Gründen des Urteils vom 9. November 2011 mit unterschiedlichen Akzentsetzungen für die Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer Drei-Prozent-Hürde und gegen den Alternativentwurf aus. Das Risiko einer erneuten Aufhebung der Norm durch das Bundesverfassungsgericht sei einzugehen, da ein weiteres Verfahren die Chance biete, zu klareren Anforderungen an die Rechtfertigung für eine Ausnahme von der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien zu gelangen. Der Ausgang eines neuen Verfahrens sei wegen der knappen Mehrheitsverhältnisse im Senat und des Fehlens einer ständigen und kontinuierlichen Rechtsprechung zu Sperrklauseln nicht sicher vorauszusehen. Der Wiedereinführung einer Sperrklausel stehe jedenfalls nicht die Bindungswirkung aus § 31 BVerfGG entgegen, da es sich nicht um eine inhaltsgleiche Normwiederholung handele. Zwar beurteilten die Sachverständigen die Annahme einer entscheidungserheblichen Änderung der Verhältnisse angesichts des kurzen Zeitraums seit der Entscheidung vom 9. November 2011 kritisch; sie tendierten aber zu der Auffassung, dass die in der neuen Verfahrensweise zur Wahl des Kommissionspräsidenten angelegten Entwicklungen in der Senatsentscheidung vom 9. November 2011 unzureichend gewürdigt worden seien. Im Hinblick darauf gewinne die - rechtlich unverbindliche - Entschließung des Europäischen Parlaments an Bedeutung. Zu berücksichtigen sei auch die allgemeine Entwicklung des europäischen Institutionengefüges. Das Europäische Parlament habe nicht zuletzt durch den Vertrag von Lissabon stetig an Bedeutung und Einfluss gewonnen. Zudem schaffe der Gesetzgeber erstmals eine eigenständige, allein an der Problemlage in der Europäischen Union orientierte Regelung. Die geringere Zugangshürde sei verhältnismäßig und räume eventuelle Bedenken aus, im Parlament befindliche Parteien könnten durch Sperrklauseln versuchen, sich gegen Konkurrenz zu schützen.

dd) Der Deutsche Bundestag nahm den Gesetzentwurf in der Plenarsitzung vom 13. Juni 2013 gemäß der Empfehlung des Innenausschusses (BTDrucks 17/13935) an (PlenProt 17/246, S. 31430 ff.). Die hier maßgebliche Bestimmung des § 2 Abs. 7 EuWG trat als Art. 1 Nr. 2 Buchstabe d des Fünften Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes vom 7. Oktober 2013 (BGBl I S. 3749) am 10. Oktober 2013 in Kraft und hat folgenden Wortlaut:

§ 2

15

Wahlsystem, Sitzverteilung

(1) – (6) ...

(7) Bei der Verteilung der Sitze auf die Wahlvorschläge werden nur Wahlvorschläge berücksichtigt, die mindestens 3 Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben.

II.

1. Die Antragstellerinnen und Beschwerdeführer halten § 2 Abs. 7 EuWG für verfassungswidrig und tragen zur Begründung im Wesentlichen übereinstimmend vor:

16

a) Maßstab für die verfassungsrechtliche Überprüfung der Drei-Prozent-Sperrklausel sei die in Art. 3 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 GG verbürgte Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit politischer Parteien in der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts im Urteil vom 9. November 2011. Aus den dort genannten Gründen und aufgrund einer inzwischen gefestigten Rechtsprechung gebiete das Risiko eines Missbrauchs parlamentarischer Macht durch die politischen Parteien eine strikte verfassungsgerichtliche Prüfung. Der schwerwiegende Eingriff in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit politischer Parteien könne auch nach den aktuellen Gegebenheiten nicht mit Aspekten der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments gerechtfertigt werden. Die rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten seien seit dem Urteil vom 9. November 2011 unverändert, so dass für die Wiedereinführung einer Sperrklausel kein Raum sei. Das Bundesverfassungsgericht habe bei der Entscheidung im Jahr 2011 den Vertrag von Lissabon vom 1. Dezember 2009 und die seither im Vertrag über die Europäische Union verankerten primärrechtlichen Bestimmungen berücksichtigt und die für die achte Wahlperiode geltenden Vorschriften, insbesondere die Begrenzung der Gesamtzahl der Abgeordneten und der mitgliedstaatlichen Kontingente sowie die neuen Modalitäten zur Wahl des Kommissionspräsidenten, in den Blick genommen. Soweit auf die künftige Politisierung der europäischen Institutionen durch die Aufstellung von Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten abgestellt werde, deren Vereinbarkeit mit dem geltenden Vertragsrecht insbesondere von den Beschwerdeführern im Verfahren 2 BvR 2221/13 bezweifelt wird, würden lediglich mögliche Entwicklungen und nicht tatsächliche Gegebenheiten benannt. Die Entstehung eines Antagonismus zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktionen sowie das Risiko einer Blockade der politi-

17

schen Willensbildung seien bloße Spekulation. Ob und inwieweit die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments beeinträchtigt wäre, sei nicht absehbar. Das im stark beschleunigten Verfahren ergangene Gesetz beruhe auf Mutmaßungen und bleibe Nachweise schuldig.

Die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. November 2012 sei als rechtlich unverbindliche Erklärung gerade vor dem Hintergrund, dass das Parlament durchaus verbindliche Regelungen treffen könnte, ohne Bedeutung. Die Mitgliedstaaten treffe keine Verantwortung für die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments, wenn dieses trotz des Auftrags zur Schaffung eines gemeinsamen Wahlrechts in Art. 223 AEUV untätig bleibe. Wenn überhaupt, könne sich eine Verantwortung der Mitgliedstaaten nur auf die primärrechtlich verankerten Wahlrechtsgrundsätze erstrecken. Danach wäre Deutschland in besonderer Weise verpflichtet, den Grundgedanken der Verhältniswahl umzusetzen und eine möglichst breite Repräsentation sämtlicher politischer Auffassungen zu gewährleisten, weil dies den kleineren Mitgliedstaaten aufgrund ihrer geringen Sitzzahl von vornherein verwehrt sei. Aufgrund der hohen Bedeutung der Offenheit des politischen Prozesses und für die Sicherung der Funktionsfähigkeit des demokratischen Systems sei die Aufrechterhaltung des politischen Wettbewerbs unabdingbar. Eine Kandidatur von „Spaßparteien“ sei zwecks Gewährleistung einer gleichberechtigten Teilnahme aller Parteien am politischen Prozess hinzunehmen. Dies müsse umso mehr gelten, als die Teilnahme an Europawahlen kleineren Parteien ohnehin durch faktische Sperrklauseln und weitere Hürden wie das Unterschriftenerfordernis (§ 9 Abs. 5 EuWG) erschwert werde.

18

b) Überwiegend messen die Antragstellerinnen und Beschwerdeführer dem Urteil vom 9. November 2011 und seinen tragenden Gründen zudem eine Bindungswirkung zu, die die erneute Einführung einer Mindestschwelle als verbotene Normwiederholung und nach dem Gebot der Verfassungsorgantreue von vornherein ausschließe.

19

2. a) Die Anträge in den Organstreitverfahren und die Verfassungsbeschwerden sind dem Bundespräsidenten, dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung zugestellt worden, ferner den Bundesministerien des Innern und der Justiz, allen Landesregierungen und Senaten sowie den Bundesverbänden der im Deutschen Bundestag und Europäischen Parlament vertretenen und weiteren deutschen Parteien, die in mindestens einem Landtag vertreten sind oder einen Anspruch auf staatliche Teilfinanzierung haben (§ 18 Abs. 4 Satz 1

20

PartG). Das Europäische Parlament, die Europäische Kommission und der Europäische Rat haben ebenfalls Gelegenheit zur Äußerung erhalten. Stellung genommen hat lediglich der Deutsche Bundestag.

b) Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, die Drei-Prozent-Sperrklausel sei eine mittlere und den Verhältnissen des Jahres 2013 angepasste Lösung, die schon keinen Eingriff in die bei Wahlen zum Europäischen Parlament geltenden Gleichheitsgewährleistungen des Grundgesetzes darstelle. Eine umfassende Bindung des deutschen Europawahlgesetzgebers an die Erfolgswertgleichheit sei weder auf der Ebene des Grundgesetzes noch auf der europäischen Ebene angeordnet. Selbst wenn dies anders beurteilt werde, müsse eine nachvollziehbare Vorsorge gegen Funktionsbeeinträchtigungen des Parlaments als Rechtfertigung einer Differenzierung ausreichen, zumal sich die Eingriffsintensität durch die Absenkung der Sperrklausel auf drei Prozent erheblich verringert habe.

21

aa) Seit Inkrafttreten des Grundgesetzes habe es in Deutschland keine Wahl zu gesetzgebenden Körperschaften ohne Sperrklausel gegeben, was eine bestimmte Wahlrechtstradition wiedergebe. Nach der hierzu gegenläufigen Entscheidung vom 9. November 2011 habe das Europäische Parlament in der Entschließung vom 22. November 2012 eine klare Aussage zur Erforderlichkeit von Sperrklauseln zur Wahrung seiner eigenen Funktionalität getroffen. Dieses Anliegen werde von der Kommission unterstützt, die die Aufstellung von Kandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten durch die europäischen Parteien empfehle. Die europäischen Parteien hätten die Empfehlung aufgegriffen; die Nominierungsprozesse seien bereits im Gange.

22

Das Parteiensystem in Deutschland sei zum aktuellen Zeitpunkt nicht mehr mit demjenigen des Jahres 2009 vergleichbar, weil die Sperrklausel nicht mehr nur von den im Bundestag vertretenen Parteien überwunden werden könne. Von der Mindestschwelle seien nur noch Parteien betroffen, deren Wahlerfolg so gering sei, dass sie auch in keinem anderen Mitgliedstaat der Union einen Sitz erringen könnten. Neben Deutschland verfügten 14 weitere Mitgliedstaaten über formale Sperrklauseln von drei bis fünf Prozent, vier Mitgliedstaaten hätten funktional äquivalente Regelungen. Die übrigen neun Mitgliedstaaten hätten zwar keine formale Regelung, in ihnen werde jedoch wegen ihrer niedrigen Sitzzahl größtenteils eine faktische Sperrklausel in zweistelliger Höhe wirksam. Lediglich Spanien, Portugal und die Niederlande hätten faktische Sperrklauseln von unter fünf Prozent

23

und dennoch aus politischen Gründen auf formale Sperrklauseln oder äquivalente Maßnahmen verzichtet.

Das Europäische Parlament sei bisher nur aufgrund der dargestellten Sperrklauseln und äquivalenten Regelungen in allen Mitgliedstaaten funktionsfähig gewesen. Durchschnittlich seien etwa sechs Parteien aus einem Mitgliedstaat im Europäischen Parlament vertreten, die die großen politischen Richtungen abdeckten. Der Wegfall von Sperrklauseln in den weiteren größeren und mittleren Mitgliedstaaten hätte vergleichbare Effekte zur Folge, so dass mit 40 bis 80 zusätzlichen nationalen Parteien und insgesamt mit weit mehr als 160 Parteien zu rechnen wäre. Hierdurch sei die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments handgreiflich gefährdet, zumal es sich um politische Kräfte handle, die nicht ohne weiteres in die bestehenden Fraktionen integriert werden könnten. 24

bb) Der verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab sei zurückhaltender und flexibler als bislang vom Bundesverfassungsgericht angenommen. Hieran gemessen liege schon kein Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit vor. Die angegriffene Sperrklausel beeinträchtige weder den gleichen Zählwert noch die gleiche Erfolgchance. Ebenso wenig sei die Chancengleichheit politischer Parteien betroffen, weil die Hürde für alle Parteien gleichermaßen gelte und wegen ihrer abgesenkten Höhe von jeder nennenswerten Partei übersprungen werden könne. Das Grundgesetz gebe dadurch, dass es keine Vorschriften über die Wahlen zum Europäischen Parlament enthalte, einen klaren Hinweis auf eine zurückgenommene verfassungsrechtliche Determination und eine dementsprechend beschränkte verfassungsrechtliche Überprüfbarkeit, was die Rechtsprechung nicht hinreichend würdige. Für das deutsche Europawahlgesetz gelte ein bereichsspezifischer Maßstab des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG. Dieser gewährleiste allein den gleichen Zählwert und die gleiche Erfolgchance, enthalte aber kein verfassungsrechtliches Gebot des gleichen tatsächlichen Erfolgswerts. Die nationale Rechtsprechung zur Wahlrechtsgleichheit sei nicht auf das Europawahlgesetz übertragbar. Auch im Direktwahlakt oder in späteren europäischen Vertragstexten sei die Erfolgswertgleichheit nicht verankert worden. Der Verweis auf das Verhältniswahlssystem im Direktwahlakt enthalte keine Entscheidung für die Erfolgswertgleichheit, wie sich darin zeige, dass nach Art. 3 die Einführung von Sperrklauseln von bis zu 5 % und nach Art. 2 eine Mandatsvergabe in regionalen Wahlkreisen erlaubt seien. Auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte fordere bei Wahlregelungen keine strikte Erfolgswertgleichheit. Die Forderung nach einer strikten Erfolgswertgleichheit stelle vor diesem Hintergrund einen deut- 25

schen Sonderweg dar, der unter Berücksichtigung des Konzepts der offenen Staatlichkeit und der Grundsätze der Europa- und Völkerrechtsfreundlichkeit nicht beschritten werden dürfe.

cc) Selbst wenn man von der Verankerung der Erfolgswertgleichheit im allgemeinen Gleichheitssatz und mithin von einem Eingriff ausgehen wolle, müsse eine nachvollziehbare Vorsorge gegen Funktionsbeeinträchtigungen des Parlaments für die Rechtfertigung einer Differenzierung ausreichen, zumal sich die Eingriffsintensität durch die Absenkung der Sperrklausel auf 3 % erheblich verringert habe. Die geringe Eingriffsintensität werde ferner durch einen Vergleich zu der Situation in anderen Mitgliedstaaten deutlich, wo deutlich größere Anteile der Stimmen ohne Erfolgswert blieben.

26

Zudem sei im Direktwahlakt - und zwar abschließend - entschieden, dass die spezifischen Aufgaben und Kompetenzen des Europäischen Parlaments dem Grunde nach mitgliedstaatliche Maßnahmen zur Vorsorge gegen dessen Funktionsbeeinträchtigung rechtfertigten. An diese Bewertung des europäischen Gesetzgebers sei die Bundesrepublik Deutschland gebunden, sofern nicht spezifische nationale Gründe entgegenstünden. Derartige Gründe seien von den hierfür darlegungs- und beweisbelasteten Antragstellerinnen und Beschwerdeführern nicht geltend gemacht worden und auch nicht ersichtlich.

27

Die im Jahre 2002 getroffene normative Entscheidung auf europäischer Ebene müsse angesichts der seither ausgebauten Aufgaben und Einflussmöglichkeiten des Europäischen Parlaments erst recht gelten. Ferner beschränke der Direktwahlakt die Zulässigkeit der verfassungsrechtlichen Überprüfung von Sperrklauseln in den Mitgliedstaaten auf die Prüfung, ob eine Sperrklausel entsprechend den spezifischen Besonderheiten des Mitgliedstaats der Höhe nach unverhältnismäßig angesetzt sei. Dies sei jedenfalls bei der angegriffenen Sperrklausel nicht der Fall.

28

Wollte der Senat Art. 3 des Direktwahlaktes anders als dargelegt auslegen, sei er verpflichtet, eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs der Europäischen Union einzuholen. Zur Auslegung des Art. 3 des Direktwahlaktes gebe es keine einheitliche Beurteilung und Rechtsprechung, auch gebe es keine Gerichtsentscheidung in der Europäischen Union, die der Norm den hier erläuterten Gehalt abgesprochen habe.

29

3. In der mündlichen Verhandlung vom 18. Dezember 2013 haben die Antragstellerinnen und Beschwerdeführer sowie der Deutsche Bundestag ihren Vortrag vertieft und ergänzt. Das Bundesverfassungsgericht hat Prof. em. Dr. Dr. h.c. Beate Kohler, Prof. Dr. Andreas Maurer, Prof. Dr. Hermann Schmitt und Prof. Dr. Thomas Poguntke als sachverständige Auskunftspersonen (§ 27a BVerfGG) gehört. Geäußert haben sich ferner der Präsident des Europäischen Parlaments Martin Schulz sowie die Abgeordneten des Europäischen Parlaments Elmar Brok, Reinhard Bütikofer und Klaus-Heiner Lehne. 30

#### B.

Der Antrag der Antragstellerinnen zu 2., 3., 4., 5., 6., 7. und 9. in dem Organstreitverfahren 2 BvE 6/13 ist unzulässig. Die Anträge im Verfahren 2 BvE 8/13 und 2 BvE 12/13 sind unzulässig, soweit sie sich gegen den Bundesrat und den Bundespräsidenten richten. Der Antrag der übrigen Antragstellerinnen im Verfahren 2 BvE 6/13 und die Anträge in den weiteren Organstreitverfahren, soweit sie sich gegen den Deutschen Bundestag richten, sowie die Verfassungsbeschwerden sind zulässig. Der Beitritt im Verfahren 2 BvE 7/13 ist gemäß § 65 Abs. 1 BVerfGG zulässig (vgl. BVerfGE 120, 82 <100 f.>). 31

#### I.

Das Organstreitverfahren 2 BvE 6/13 ist für die Antragstellerinnen zu 2., 3., 4., 5., 6., 7. und 9. nicht jeweils durch ihren satzungsgemäßen Vertreter oder durch ihren Vorstand und damit nicht wirksam eingeleitet worden. Die Einleitung eines Verfassungsrechtsstreits einer politischen Partei gehört grundsätzlich zu der dem Vorstand einer Partei obliegenden Geschäftsführung (vgl. BVerfGE 24, 300 <331>). Der Vorstand vertritt den Gebietsverband gemäß § 11 Abs. 3 Satz 2 PartG in Verbindung mit § 26 Abs. 1 Satz 2 und 3 BGB gerichtlich und außergerichtlich, soweit nicht die Satzung eine abweichende Regelung trifft. 32

Die Satzungen der Antragstellerinnen zu 3., 4., 5. und 9. enthalten jeweils Regelungen, wonach mehrere Personen aus dem Vorstand gemeinschaftlich vertretungsbefugt sind (§§ 22, 23 der Satzung der Antragstellerin zu 3.; § 26 Abs. 4 der Satzung der Antragstellerin zu 4.; § 9 der Satzung der Antragstellerin zu 5.; § 7 der Satzung der Antragstellerin zu 9.). In den Satzungen der Antragstellerinnen zu 6. und 7. findet sich keine Vertretungsregelung, so dass es bei der gesetzlich vorgesehen Vertretung durch den Vorstand bleibt. Für die genannten Antragstellerinnen 33

nen verfahrenseinleitend tätig geworden ist aber nur jeweils eine Person. Für die Antragstellerin zu 2. ist die Vertretungsbefugnis des allein tätig gewordenen zweiten Vorsitzenden nicht ausreichend dargelegt, weil die Satzung trotz Aufforderung nicht übersandt worden und auch sonst nicht ermittelbar ist.

## II.

Soweit sich die Anträge in den Verfahren 2 BvE 8/13 und 2 BvE 12/13 gegen den Bundesrat und den Bundespräsidenten richten, fehlt es an der ausreichenden Darlegung der Antragsbefugnis. 34

Die Antragsbefugnis im Organstreit gemäß § 64 Satz 1 BVerfGG ist gegeben, wenn die Antragsteller schlüssig behaupten, dass sie und der Antragsgegner an einem verfassungsrechtlichen Rechtsverhältnis unmittelbar beteiligt sind und dass der Antragsgegner hieraus erwachsende eigene verfassungsmäßige Rechte und Zuständigkeiten der Antragsteller durch die beanstandete Maßnahme oder das Unterlassen verletzt oder unmittelbar gefährdet hat (vgl. im Einzelnen BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. September 2013 - 2 BvR 2436/10, 2 BvE 6/08 -, NVwZ 2013, S. 1468, Rn. 160 ff.). An einer solchen schlüssigen Behauptung fehlt es hier. Die Antragstellerinnen haben die Möglichkeit einer Verletzung ihrer Rechte durch die Beteiligung von Bundesrat und Bundespräsident im Gesetzgebungsverfahren nicht dargelegt. 35

## C.

Die Anträge in den Organstreitverfahren, soweit sie zulässig sind, und die Verfassungsbeschwerden haben Erfolg. Die Sperrklausel, die eine Berücksichtigung von Parteien und politischen Vereinigungen mit einem Ergebnis von unter 3 % der gültigen Stimmen von der Sitzvergabe ausschließt und damit zugleich den auf diese entfallenden Stimmen ihre wahlrechtliche Bedeutung nimmt, verstößt gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der politischen Parteien. 36

## I.

Das Bundesverfassungsgericht hat die verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstäbe für die Rechtfertigung eines Eingriffs in die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der politischen Parteien in seinem Urteil vom 9. November 37