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

- 2 BvE 6/13 -,

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),
Pommergasse 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 Verhältniswahlsystem 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 Verhältniswahlsystem 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. 8

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: 9

Das Europäische Parlament, 10

– 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 unmittelbarer 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 Mindestschwellen 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 11

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). 12

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, 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: 14

§ 2

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:

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-

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 handele, 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 Erfolgschance. 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 Erfolgschance, 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 Verhältniswahlsystem 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 Antragstellerin- 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

2011 in Fortsetzung seiner Rechtsprechung (vgl. BVerfGE 120, 82 <102 ff. m.w.N.>) in Bezug auf die Fünf-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht konkretisiert (vgl. BVerfGE 129, 300 <317 ff.>) und mit Urteil vom 25. Juli 2012 in anderem Zusammenhang bestätigt (vgl. BVerfGE 131, 316 <336 ff.>). Dieser Prüfungsmaßstab ist auch hier anzuwenden. Die Einführung einer Drei-Prozent-Sperrklausel nach Nichtigerklärung der Fünf-Prozent-Sperrklausel ist nicht bereits wegen eines Verstoßes gegen das Verbot der Normwiederholung oder das Gebot der Organtreue zu beanstanden (1.). Der verfassungsrechtliche Prüfungsmaßstab ist entgegen dem Vortrag des Deutschen Bundestages nicht durch verbindliche Vorgaben des Unionsrechts eingeschränkt (2.). Die in der Entscheidung vom 9. November 2011 formulierten Maßstäbe sind auf die Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht übertragbar und auch der Prüfung ihrer Rechtfertigung zugrundezulegen (3.).

1. Der Gesetzgeber war nicht bereits wegen der Bindungswirkung des Urteils vom 9. November 2011 gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG daran gehindert, die angegriffene Drei-Prozent-Sperrklausel an die Stelle der für nichtig erklärten Fünf-Prozent-Sperrklausel zu setzen. Es kann dahingestellt bleiben, unter welchen Voraussetzungen er nach Nichtigerklärung einer Norm eine solche inhaltsgleich erneut erlassen kann (vgl. dazu einerseits BVerfGE 1, 14 <37>, andererseits BVerfGE 77, 84 <103 f.>; 96, 260 <263>). Die abgesenkte Mindestschwelle stellt bereits keine inhaltsgleiche Normwiederholung dar. Eine Drei-Prozent-Sperrklausel kann sich anders als eine Fünf-Prozent-Sperrklausel auswirken und bedarf deshalb gesonderter sachlicher Würdigung. Es trifft zwar zu, dass Erwägungen des Urteils vom 9. November 2011 nahelegen, dass Sperrklauseln jeder Art im deutschen Europawahlrecht unter den gegebenen Umständen vor Art. 3 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 GG keinen Bestand haben können. Dies enthebt den Senat jedoch nicht der Pflicht, die veränderte Gesetzeslage als solche und im Hinblick auf die Behauptung veränderter Umstände erneut zu prüfen. 38

Eine Grenze der legislativen Gestaltungsfreiheit ergibt sich hier auch nicht aus dem Grundsatz der Organtreue. Der Gesetzgeber hat entgegen dem Vortrag einiger Antragstellerinnen die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Fünf-Prozent-Sperrklausel nicht bewusst missachtet, sondern gerade in Auseinandersetzung mit dem Urteil vom 9. November 2011 gehandelt und damit nicht gegen seine verfassungsrechtliche Rücksichtnahmepflicht (vgl. hierzu BVerfGE 90, 286 <337>) verstoßen. Daher kann offen bleiben, unter welchen Voraussetzungen im Einzelnen ein Verstoß gegen den Grundsatz der Organtreue darin liegen könnte, 39

dass der Gesetzgeber sich über eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und ihre tragenden Gründe ohne nähere Auseinandersetzung hinwegsetzt, und welche Rechtsfolgen ein solcher Verstoß nach sich zöge.

2. Das Europawahlgesetz ist deutsches Bundesrecht und als solches am Grundgesetz und den darin enthaltenen Grundsätzen der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien zu messen. Die verfassungsrechtliche Prüfung der Sperrklausel in § 2 Abs. 7 EuWG ist entgegen der - im vorliegenden Verfahren erstmals vorgetragenen - Auffassung des Deutschen Bundestages auch nicht durch verbindliche europarechtliche Vorgaben eingeschränkt (vgl. BVerfGE 129, 300 <317>). 40

a) Gemäß Art. 8 Abs. 1 des Direktwahlaktes bestimmt sich das Wahlverfahren - vorbehaltlich unionsrechtlicher Vorgaben und der Vorschriften des Direktwahlaktes - in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften. Danach gibt der Direktwahlakt nur einen Gestaltungsrahmen für den Erlass nationaler Wahlrechtsvorschriften vor, die selbst aber den verfassungsrechtlichen Bindungen des jeweiligen Mitgliedstaates unterliegen (vgl. BVerfGE 129, 300 <317>). Dass die von Seiten des Unionsrechts durch Art. 3 des Direktwahlaktes eröffnete Möglichkeit, eine Sperrklausel von bis zu 5 % der abgegebenen Stimmen festzulegen, zugleich deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit nach dem jeweiligen mitgliedstaatlichen Recht impliziert, lässt sich dem Wortlaut des Direktwahlaktes nicht entnehmen. Für eine solche Auslegung gibt es auch keine anderen Hinweise, vielmehr spricht alles dafür, dass die Norm so zu verstehen ist, wie der Wortlaut nahe legt. 41

Insbesondere spricht die Entstehungsgeschichte der Neufassung des Direktwahlaktes eindeutig gegen die vom Deutschen Bundestag vorgeschlagene Auslegung. Das Europäische Parlament hatte mit Entschließung vom 15. Juli 1998 einen eigenen Entwurf für ein Wahlverfahren auf Grundlage gemeinsamer Grundsätze vorgelegt (vgl. ABl C 292 vom 21. September 1998, S. 66). Dieser sah folgenden Art. 5 vor: „Für die Sitzvergabe kann eine Mindestschwelle festgelegt werden, die jedoch landesweit nicht mehr als 5 % der abgegebenen Stimmen betragen darf." Diesem Regelungsvorschlag korrespondiert der fünfte Erwägungsgrund der Entschließung, mit dem das Europäische Parlament, was die Einführung einer Sperrklausel betrifft, ausdrücklich darauf hinweist, dass diese „auf fakultativer Basis erfolgen muss und auf jeden Fall landesweit nicht bei über 5 % der abgegebenen Stimmen liegen darf". Dieser Entwurf wurde vom Rat zur Kenntnis genommen 42

und hat nahezu unverändert Eingang in Art. 3 der Neufassung des Direktwahlaktes durch die Ratsbeschlüsse vom 25. Juni 2002 und 23. September 2002 gefunden.

Sinn und Zweck der Regelung ist demnach nicht eine Ermächtigung der mitgliedstaatlichen Gesetzgeber zur Schaffung einer Sperrklausel in dieser Höhe unter gleichzeitiger Entbindung von den Vorgaben des jeweiligen nationalen Verfassungsrechts. Sie beschränkt vielmehr den Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten im Gegensatz zur ursprünglichen Fassung des Direktwahlaktes in der Frage der maximal zulässigen Höhe einer Sperrklausel (vgl. Schreiber, NVwZ 2004, S. 21 <25>) und fügt sich damit in die mit dessen Novellierung verbundene Verpflichtung der Mitgliedstaaten auf das Verhältniswahlrecht ein, die in Art. 1 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 2 des Direktwahlaktes Ausdruck gefunden hat. 43

b) Eine Vorlage an den Gerichtshof der Europäischen Union gemäß Art. 267 AEUV steht danach offenkundig nicht im Raum (vgl. EuGH, Urteil vom 6. Oktober 1982 - C.I.L.F.I.T. - Rs. 283/81, Slg. 1982, S. 3415, Rn. 16 ff.). Der Wortlaut aller (gleichermaßen verbindlichen) Originalfassungen, wonach die Mitgliedstaaten eine Mindestschwelle von landesweit höchstens 5 % der abgegebenen Stimmen festlegen „können" (vgl. exemplarisch die französische und englische Fassung: „Les États membres peuvent prévoir la fixation d'un seuil minimal pour l'attribution de sièges."; „Member States may set a minimum treshold for the allocation of seats."), also insbesondere nicht festlegen „sollen", ist eindeutig und unterliegt keinen Auslegungszweifeln. 44

3. Die dem Urteil vom 9. November 2011 zugrunde liegenden Maßstäbe (a)) beanspruchen Geltung auch im vorliegenden Verfahren (b)). 45

a) aa) Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl, der sich für die Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Gebot formaler Wahlrechtsgleichheit ergibt (vgl. BVerfGE 51, 222 <234 f.>), sichert die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Bürger (vgl. BVerfGE 41, 399 <413>; 51, 222 <234>; 85, 148 <157 f.>; 99, 1 <13>) und ist eine der wesentlichen Grundlagen der Staatsordnung (vgl. BVerfGE 6, 84 <91>; 11, 351 <360>). Er gebietet, dass alle Wahlberechtigten das aktive und passive Wahlrecht möglichst in formal gleicher Weise ausüben können, und ist im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen (vgl. BVerfGE 51, 222 <234>; 78, 350 <357 f.>; 82, 322 <337>; 85, 264 <315>). Aus dem Grundsatz der 46

Wahlrechtsgleichheit folgt für das Wahlgesetz, dass die Stimme eines jeden Wahlberechtigten grundsätzlich den gleichen Zählwert und die gleiche rechtliche Erfolgschance haben muss. Alle Wähler sollen mit der Stimme, die sie abgeben, den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben (BVerfGE 129, 300 <317 f.>).

Bei der Verhältniswahl verlangt der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit darüber hinaus, dass jeder Wähler mit seiner Stimme auch den gleichen Einfluss auf die Zusammensetzung der zu wählenden Vertretung haben muss (vgl. BVerfGE 16, 130 <139>; 95, 335 <353>). Ziel des Verhältniswahlsystems ist es, dass alle Parteien in einem möglichst den Stimmenzahlen angenäherten Verhältnis in dem zu wählenden Organ vertreten sind. Zur Zählwertgleichheit tritt im Verhältniswahlrecht die Erfolgswertgleichheit hinzu (vgl. BVerfGE 120, 82 <103>; 129, 300 <318>). 47

bb) Aufgrund der durch europäisches Recht (Art. 1 Abs. 1 des Direktwahlaktes) vorgegebenen und in § 2 Abs. 1 EuWG angeordneten Verhältniswahl ist der deutsche Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Europawahlgesetzes verpflichtet, für die Wahl der deutschen Abgeordneten des Europäischen Parlaments grundsätzlich sowohl die Zähl- als auch die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen sicherzustellen (BVerfGE 129, 300 <318>; zur Erfolgswertgleichheit im nationalen Recht zuletzt BVerfGE 131, 316 <338>). 48

cc) Die von Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 3 EUV-Lissabon vorgesehene degressiv proportionale Kontingentierung der auf die Mitgliedstaaten entfallenden Sitze verlangt weder noch rechtfertigt sie Abstriche vom wahlrechtlichen Grundsatz der Erfolgswertgleichheit der Stimmen im Verhältnis zwischen den Teilnehmern an der Wahl des deutschen Abgeordnetenkontingents (vgl. BVerfGE 123, 267 <371 ff.>; 129, 300 <318 f.>). 49

dd) Der aus Art. 21 Abs. 1 GG abzuleitende Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien und die unter dem Gesichtspunkt demokratisch gleicher Wettbewerbschancen auch für sonstige politische Vereinigungen im Sinne des § 8 Abs. 1 EuWG gebotene Chancengleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG) verlangen, dass jeder Partei, jeder Wählergruppe und ihren Wahlbewerbern grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten im gesamten Wahlverfahren und damit gleiche Chancen bei der Verteilung der Sitze eingeräumt werden. Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit hängt eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren. Deshalb 50

muss in diesem Bereich - ebenso wie bei der durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgten gleichen Behandlung der Wähler - Gleichheit in einem strikten und formalen Sinn verstanden werden. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreift, die die Chancen der politischen Parteien verändern kann, sind ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 120, 82 <105>; 129, 300 <319>).

ee) Die Drei-Prozent-Sperrklausel in § 2 Abs. 7 EuWG bewirkt eine Ungleichgewichtung der Wählerstimmen; zugleich wird durch die Sperrklausel der Anspruch der politischen Parteien auf Chancengleichheit beeinträchtigt. Die Sperrklausel bedarf daher - im Grundsatz nicht anders als eine Fünf-Prozent-Sperrklausel (vgl. zu dieser BVerfGE 129, 300 <319 f.>) - der Rechtfertigung. 51

ff) Zwischen Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien besteht ein enger Zusammenhang. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Einschränkungen folgt den gleichen Maßstäben (vgl. BVerfGE 82, 322 <338>; 95, 408 <417>; 111, 54 <105>; 124, 1 <20>; 129, 300 <320>). 52

(1) Der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit unterliegt ebenso wie der Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien keinem absoluten Differenzierungsverbot. Allerdings folgt aus dem formalen Charakter der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien, dass dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen verbleibt. Bei der Prüfung, ob eine Differenzierung innerhalb der Wahlrechtsgleichheit gerechtfertigt ist, ist grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 120, 82 <106>; 129, 300 <320>). Differenzierungen bedürfen zu ihrer Rechtfertigung stets eines besonderen, sachlich legitimierten, in der Vergangenheit als „zwingend" bezeichneten Grundes (vgl. BVerfGE 6, 84 <92>; 51, 222 <236>; 95, 408 <418>; 129, 300 <320>). Das bedeutet nicht, dass sich die Differenzierung als von Verfassungs wegen notwendig darstellen muss. Differenzierungen im Wahlrecht können vielmehr auch durch Gründe gerechtfertigt werden, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann (vgl. BVerfGE 1, 208 <248>; 6, 84 <92>; 95, 408 <418>; 129, 300 <320>; 130, 212 <227 f.>). 53

Hierzu zählen insbesondere die mit der Wahl verfolgten Ziele. Dazu gehört die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes (BVerfGE 95, 408 <418>) und, damit zusam- 54

menhängend, die Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung (vgl. BVerfGE 1, 208 <247 f.>; 4, 31 <40>; 6, 84 <92 ff.>; 51, 222 <236>; 82, 322 <338>; 95, 408 <418>; 120, 82 <111>; 129, 300 <320 f.>). Eine große Zahl kleiner Parteien und Wählervereinigungen in einer Volksvertretung kann zu ernsthaften Beeinträchtigungen ihrer Handlungsfähigkeit führen. Eine Wahl hat nicht nur das Ziel, überhaupt eine Volksvertretung zu schaffen, sondern sie soll auch ein funktionierendes Vertretungsorgan hervorbringen (vgl. BVerfGE 51, 222 <236>; 129, 300 <321>). Die Frage, was der Sicherung der Funktionsfähigkeit dient und dafür erforderlich ist, kann indes nicht für alle zu wählenden Volksvertretungen einheitlich beantwortet werden (vgl. BVerfGE 120, 82 <111 f.>; 129, 300 <321>), sondern bemisst sich nach den konkreten Funktionen des zu wählenden Organs (vgl. BVerfGE 120, 82 <112>; 129, 300 <321>). Zudem kommt es auf die konkreten Bedingungen an, unter denen die jeweilige Volksvertretung arbeitet und von denen die Wahrscheinlichkeit des Eintritts von Funktionsstörungen abhängt (vgl. BVerfGE 129, 300 <323, 326 ff.>).

(2) Differenzierende Regelungen müssen zur Verfolgung ihrer Zwecke geeignet und erforderlich sein. Ihr erlaubtes Ausmaß richtet sich daher auch danach, mit welcher Intensität in das - gleiche - Wahlrecht eingegriffen wird. Ebenso können gefestigte Rechtsüberzeugungen und Rechtspraxis Beachtung finden (BVerfGE 1, 208 <249>; 95, 408 <418>; 120, 82 <107>; 129, 300 <321>). Der Gesetzgeber hat sich bei seiner Einschätzung und Bewertung allerdings nicht an abstrakt konstruierten Fallgestaltungen, sondern an der politischen Wirklichkeit zu orientieren (vgl. BVerfGE 120, 82 <107>; 129, 300 <321>). Gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien wird verstoßen, wenn der Gesetzgeber mit der Regelung ein Ziel verfolgt hat, das er bei der Ausgestaltung des Wahlrechts nicht verfolgen darf, oder wenn die Regelung nicht geeignet und erforderlich ist, um die mit der jeweiligen Wahl verfolgten Ziele zu erreichen (vgl. BVerfGE 120, 82 <107>; 129, 300 <321>). 55

(3) Der Gesetzgeber ist verpflichtet, eine die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit berührende Norm des Wahlrechts zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn die verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieser Norm durch neue Entwicklungen in Frage gestellt wird, etwa durch eine Änderung der vom Gesetzgeber vorausgesetzten tatsächlichen oder normativen Grundlagen oder dadurch, dass sich die beim Erlass der Norm hinsichtlich ihrer Auswirkungen angestellte Prognose als irrig erwiesen hat (vgl. BVerfGE 73, 40 <94>; 82, 322 <338 f.>; 107, 286 <294 f.>; 120, 82 <108>; 129, 300 <321 f.>). Für Sperrklauseln 56

im Verhältniswahlrecht bedeutet dies, dass die Vereinbarkeit einer Sperrklausel mit dem Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der politischen Parteien nicht ein für allemal abstrakt beurteilt werden kann. Eine Wahlrechtsbestimmung kann mit Blick auf eine Repräsentativkörperschaft zu einem bestimmten Zeitpunkt gerechtfertigt sein, mit Blick auf eine andere oder zu einem anderen Zeitpunkt jedoch nicht (vgl. BVerfGE 1, 208 <259>; 82, 322 <338>; 120, 82 <108>; 129, 300 <322>).

Eine einmal als zulässig angesehene Sperrklausel darf daher nicht als für alle Zeiten verfassungsrechtlich unbedenklich eingeschätzt werden. Eine abweichende verfassungsrechtliche Beurteilung kann sich ergeben, wenn sich die Verhältnisse wesentlich ändern. Findet der Wahlgesetzgeber in diesem Sinne veränderte Umstände vor, so muss er ihnen Rechnung tragen. Maßgeblich für die Frage der weiteren Beibehaltung, Abschaffung oder (Wieder-)Einführung einer Sperrklausel sind allein die aktuellen Verhältnisse (vgl. BVerfGE 120, 82 <108>; 129, 300 <322>). 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. 57

Entgegen einer im vorliegenden Verfahren geäußerten Meinung folgt aus der Rechtsprechung des Senats nicht, dass der Gesetzgeber angesichts veränderter Umstände eine ehemals bestehende, sodann jedoch aufgehobene Sperrklausel nicht wieder einführen dürfte, sei es in gleicher, sei es in anderer verfassungsrechtlich - namentlich vor dem Hintergrund der Gewährleistung der Mitwirkung der politischen Parteien an der politischen Willensbildung in Art. 21 Abs. 1 GG - nicht zu beanstandender Höhe. Gegebenenfalls kann er auch andere Maßnahmen zur Funktionssicherung der zu wählenden Vertretungskörperschaft treffen. Dieser Gesichtspunkt ist für die verfassungsrechtliche Beurteilung des Europawahlrechts vor allem deshalb von Bedeutung, weil bei sich abzeichnenden relevanten, durch das Fehlen einer Sperrklausel bedingten Beeinträchtigungen der Funktionen des Europäischen Parlaments der Deutsche Bundestag - anders als es bei Einbußen seiner eigenen Funktionsfähigkeit der Fall sein könnte - in der Lage ist, das Europawahlrecht in der nötigen Weise zu ändern (vgl. BVerfGE 129, 300 <324>). 58

gg) Für Differenzierungen im Rahmen der Wahlrechtsgleichheit verbleibt dem Gesetzgeber nur ein eng bemessener Spielraum (vgl. BVerfGE 95, 408 <417 f.>; 129, 300 <322>). Zwar hat das Bundesverfassungsgericht nicht die Aufgabe des Gesetzgebers zu übernehmen und alle zur Überprüfung relevanten tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte selbst zu ermitteln und gegeneinander abzuwägen (vgl. BVerfGE 120, 82 <113>) oder eigene Zweckmäßigkeitsbeurteilungen an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers zu setzen (vgl. BVerfGE 51, 222 <238>). Weil mit Regelungen, die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, die parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird und gerade bei der Wahlgesetzgebung die Gefahr besteht, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lässt, unterliegt aber die Ausgestaltung des Wahlrechts hier einer strikten verfassungsgerichtlichen Kontrolle (vgl. BVerfGE 120, 82 <105>; 129, 300 <322 f.>; 130, 212 <229>). 59

Der Einsatz einer Sperrklausel beruht auf der Einschätzung des Gesetzgebers von der Wahrscheinlichkeit des Einzugs von Splitterparteien, dadurch zu erwartender Funktionsstörungen und deren Gewichts für die Aufgabenerfüllung der Volksvertretung. Bei dieser Prognoseentscheidung darf der Gesetzgeber zur Rechtfertigung des Eingriffs nicht allein auf die Feststellung der rein theoretischen Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung abstellen (vgl. BVerfGE 120, 82 <113 ff.>; 129, 300 <323>). Dürfte der Gesetzgeber frei darüber befinden, von welchem Wahrscheinlichkeitsgrad an er Funktionsstörungen in Betracht zieht, würde eine gerichtliche Kontrolle gesetzgeberischer Prognoseentscheidungen, einschließlich deren tatsächlicher Grundlagen, unmöglich gemacht (vgl. BVerfGE 129, 300 <323>). 60

Vor diesem Hintergrund kann jedenfalls die allgemeine und abstrakte Behauptung, durch den Wegfall der Drei-Prozent-Sperrklausel werde der Einzug kleinerer Parteien und Wählergemeinschaften in die Vertretungsorgane erleichtert und dadurch die Willensbildung in diesen Organen erschwert, einen Eingriff in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit nicht rechtfertigen. Deshalb genügt die bloße „Erleichterung“ oder „Vereinfachung“ der Beschlussfassung nicht. Nur die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane aufgrund bestehender oder bereits gegenwärtig verlässlich zu prognostizierender künftiger Umstände kann die Drei-Prozent-Sperrklausel rechtfertigen (vgl. BVerfGE 120, 82 <114>; 129, 300 <323>). 61

b) Weder die Anhörung der Sachverständigen durch den Innenausschuss des Deutschen Bundestages noch das vorliegende Verfahren haben Gesichtspunkte zutage gefördert, die Anlass geben könnten, den verfassungsrechtlichen Maßstab für die Beurteilung wahlrechtlicher Sperrklauseln abweichend von der gefestigten Rechtsprechung des Senats zu bestimmen. Soweit Einwände nicht von vornherein die Rechtsanwendung betreffen - wie namentlich der Hinweis auf die geringere Eingriffsintensität der Drei- gegenüber der verworfenen Fünf-Prozent-Sperrklausel -, zielen sie vor allem auf eine Reduzierung der Anforderungen an die Rechtfertigung wahlrechtlicher Sperrklauseln und auf eine Zurücknahme der verfassungsgerichtlichen Kontrolldichte. Im Wesentlichen im Anschluss an die von den Richtern Di Fabio und Mellinghoff formulierte abweichende Meinung zum Urteil vom 9. November 2011 (BVerfGE 129, 300 <346 ff.>) soll den Schwierigkeiten, hinzunehmende Erschwerungen der Mehrheitsbildung bei einer großen Zahl von Vertretern kleiner Parteien im Parlament abzugrenzen gegenüber nicht mehr hinzunehmenden und damit Sperrklauseln rechtfertigenden Funktionsbeeinträchtigungen, dadurch Rechnung getragen werden, dass diese Abgrenzung weitergehend als nach der Rechtsprechung des Senats der Einschätzung des Gesetzgebers überlassen werden soll. 62

Der Senat hält demgegenüber an dem dargestellten Prüfungsmaßstab fest. Es kann offenbleiben, inwieweit dem Ansatz des Deutschen Bundestages, dass Sperrklauseln bereits unter Aspekten der Vorsorge gegen Gefahren für die Funktionsfähigkeit gerechtfertigt sind, in Bezug auf Volksvertretungen zu folgen ist, bei denen jede durch interne Parteienzersplitterung bedingte Schwächung der Funktionsfähigkeit gleichbedeutend sein kann mit einer entsprechenden Schwächung der Fähigkeit, hierauf mit einer Korrektur des Wahlrechts zu reagieren. Jedenfalls bezogen auf das Europäische Parlament, bei dem es sich nach gegenwärtiger Rechtslage so nicht verhält, weil Korrekturen durch den nationalen Wahlrechtsgesetzgeber möglich sind, würde mit einer unabhängig von konkret absehbaren Funktionsstörungen rein vorsorglich statuierten Sperrklausel der schwerwiegende Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit in unverhältnismäßiger Weise vorverlagert. 63

Auch dem Ansinnen einer Zurücknahme der verfassungsgerichtlichen Kontrolle durch Zubilligung von weitgehend frei ausfüllbaren Prognosespielräumen kann nicht gefolgt werden. Nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass es bei der Wahlgesetzgebung um die Grundbedingungen politischer Konkurrenz geht, ist eine strikte verfassungsgerichtliche Kontrolle unausweichlich (vgl. bereits BVerfGE 129, 300 <322 f.>). 64

II.

Nach diesen Maßstäben ist die Drei-Prozent-Sperrklausel (§ 2 Abs. 7 EuWG) mit Art. 3 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 GG unvereinbar. Die für die Beurteilung maßgeblichen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse haben sich seit dem Urteil vom 9. November 2011 nicht entscheidend geändert (1.). Die zur Rechtfertigung der Sperrklausel herangezogenen Entwicklungen stehen am Anfang und sind in ihren Auswirkungen nicht abschätzbar, so dass gegenwärtig aus ihnen nicht geschlossen werden kann, ohne eine Sperrklausel werde die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments mit einiger Wahrscheinlichkeit beeinträchtigt (2.). Der Umstand, dass die Drei-Prozent-Sperrklausel in die Wahlrechtsgleichheit und in die Chancengleichheit der Parteien weniger intensiv als vormals die Fünf-Prozent-Sperrklausel eingreift, genügt nicht zur Rechtfertigung der angegriffenen Regelung (3.). 65

1. Der Senat hat im Urteil vom 9. November 2011 festgestellt, dass die bei der Europawahl 2009 gegebenen und fortbestehenden tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse keine hinreichenden Gründe bieten, die den mit der Fünf-Prozent-Sperrklausel verbundenen schwerwiegenden Eingriff in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien rechtfertigen könnten (vgl. BVerfGE 129, 300 <324 ff.>). Eine maßgebliche Veränderung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse ist seither nicht eingetreten. 66

a) Eine unionsrechtliche Sperrklausel auf der Grundlage des Art. 223 Abs. 1 AEUV besteht weiterhin nicht. Die vom Bevollmächtigten des Deutschen Bundestages unterstellte gemeineuropäische Überzeugung in Bezug auf die Notwendigkeit von Sperrklauseln oder äquivalenten Bestimmungen ist damit gerade dort, wo sie konsequenterweise praktisch werden müsste, nämlich auf der Ebene des Unionsrechts, nicht erkennbar. Dem entspricht, dass eine Änderung des Direktwahlaktes mit dem Ziel, die Mitgliedstaaten zur Einführung bestimmter Mindestschwellen für die Sitzvergabe zu verpflichten, auch nicht beabsichtigt ist. Eine Veränderung der rechtlichen Grundlagen der Europawahl auf Unionsebene wird in der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. November 2012 nicht gefordert. Diese beschränkt sich vielmehr auf einen rechtlich unverbindlichen Appell an die Mitgliedstaaten, geeignete und angemessene Mindestschwellen für die Sitzzuteilung festzulegen. Im Übrigen stehen nach übereinstimmender Auffassung der dazu in der mündlichen Verhandlung Gehörten die mitgliedstaatlichen Vorschriften des Europawahlrechts bislang nur in der jeweiligen Tradition der Mit- 67

gliedstaaten, ein Umstand, der auch dem Erlass eines einheitlichen Europawahlverfahrens entgegenstehe.

b) Auch in tatsächlicher Hinsicht haben sich während der laufenden Wahlperiode keine erheblichen Veränderungen ergeben. Die in der mündlichen Verhandlung vorgetragene Zunahme der Belastung des Europäischen Parlaments mit Legislativaufgaben mag zwar für die Frage einer strukturellen Beeinträchtigung seiner Funktionsfähigkeit Bedeutung erlangen, sobald das Europäische Parlament wegen einer Vielzahl kooperationsunwilliger Vertreter kleiner Parteien und Vereinigungen an die Grenze seiner Kapazitäten stößt. Dafür ist indes nichts Greifbares vorgetragen worden. 68

Konkrete Bestrebungen anderer Mitgliedstaaten, Hemmnisse für den Zugang kleiner Parteien zum Europäischen Parlament zu beseitigen (zu deren Relevanz für die verfassungsrechtliche Beurteilung nationaler Sperrklauseln vgl. BVerfGE 129, 300 <325 f.>), sind gegenwärtig nicht erkennbar. Greifbare Hinweise darauf, dass andere Mitgliedstaaten sich durch den Wegfall der Sperrklausel in Deutschland veranlasst sehen könnten, ihr nationales Wahlrecht entsprechend zu ändern, haben auch in der mündlichen Verhandlung die Ausführungen der Vertreter des Europäischen Parlaments zu den Motiven der Entschließung vom 22. November 2012 nicht erbracht. 69

2. Die Drei-Prozent-Sperrklausel findet keine Rechtfertigung im Hinblick auf zu erwartende politische und institutionelle Entwicklungen und damit verbundene Änderungen der Funktionsbedingungen des Europäischen Parlaments in der nächsten Wahlperiode. 70

a) Die Begründung des Entwurfs eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes stellt darauf ab, dass die mit der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. November 2012 angestoßene Entwicklung hinsichtlich der Wahl des Kommissionspräsidenten aus einem Kreis von den europäischen Parteien benannter Spitzenkandidaten bei der Europawahl 2014 zu einer stärkeren antagonistischen Profilierung von Regierung und Opposition in der Europäischen Union führen werde. Mit dieser im Zeitpunkt des Senatsurteils vom 9. November 2011 noch nicht konkret absehbaren neuen Entwicklung und der daraus folgenden zunehmenden Politisierung des Europäischen Parlaments werde die erforderliche Mehrheitsbildung erschwert, und es drohe konkret eine Funk- 71

tionsbeeinträchtigung, der mit einer geeigneten und angemessenen Mindestschwelle zu begegnen sei (vgl. BTDrucks 17/13705 S. 6 f.).

Der Gesetzgeber geht zutreffend davon aus, dass eine antagonistische Profilierung von Regierung und Opposition auf europäischer Ebene unter Umständen dann eine Sperrklausel im deutschen Europawahlrecht rechtfertigen kann, wenn in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht Verhältnisse gegeben sind, die denen auf nationaler Ebene vergleichbar sind, wo die Bildung einer stabilen Mehrheit für die Wahl einer handlungsfähigen Regierung und deren fortlaufende Unterstützung nötig ist (vgl. - auch zur bislang bestehenden Interessenlage im Institutionengefüge der Union - BVerfGE 129, 300 <327, 335 f.>). Diese - politisch angestrebte - Entwicklung steckt indes noch in den Anfängen. Die tatsächlichen Auswirkungen der in Gang gesetzten politischen Dynamik auf die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments sind derzeit nicht abzusehen, so dass für die Prognose des Gesetzgebers, es drohe ohne die Drei-Prozent-Sperrklausel eine Funktionsbeeinträchtigung des Europäischen Parlaments, die Grundlage fehlt. 72

b) Das Europäische Parlament strebt ausweislich seiner Entschließung vom 22. November 2012 im Einverständnis mit der derzeitigen Kommission eine Stärkung der politischen Legitimität beider Institutionen an, deren Wahl jeweils unmittelbarer mit der Entscheidung der Wähler verknüpft werden soll. Um dies zu fördern, sollen die europäischen politischen Parteien Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission nominieren, die eine führende Rolle im bevorstehenden Europawahlkampf spielen sollen, indem sie insbesondere ihr Programm in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union vorstellen. Eine Änderung der vertraglichen Grundlagen der Aufgaben und Befugnisse der europäischen Institutionen wird jedoch nicht angestrebt (vgl. zu den Grenzen einer Fortentwicklung des institutionellen Gefüges unter Geltung der Verträge in der Fassung des Vertrags von Lissabon BVerfGE 123, 267 <372>; zu Einzelheiten der geltenden Zuständigkeitsordnung BVerfGE 129, 300 <336 ff.>). Insoweit ist auch unklar, wie das politische Anliegen, die demokratische Willensbildung auf europäischer Ebene zu stärken, im Rahmen des geltenden Unionsrechts mit Relevanz für die hier zu entscheidende Frage umgesetzt werden soll. Aus welchen Gründen etwa der Kommissionspräsident auf die fortlaufende Unterstützung einer stabilen Mehrheit im Europäischen Parlament angewiesen sein könnte (vgl. Art. 234 Abs. 2 AEUV), hat auch die Erörterung in der mündlichen Verhandlung nicht erhellt. Die damit verbundenen Fragen können jedoch dahin stehen. 73

c) Es ist nämlich bereits in tatsächlicher Hinsicht nicht konkret absehbar, dass die angestoßene politische Entwicklung ohne eine Sperrklausel im deutschen Europawahlrecht zu einer Funktionsbeeinträchtigung des Europäischen Parlaments führen könnte. 74

aa) Derzeit lässt sich nicht einmal abschätzen, in welchem Umfang und mit welchen Auswirkungen für die Tätigkeit und Funktionsweise des neu zu wählenden Europäischen Parlaments die in der Entschließung vom 22. November 2012 zum Ausdruck gebrachte Position der amtierenden Kommission und des Europäischen Parlaments sich gegenüber den Vertretern der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und im Rat wird durchsetzen lassen. Auch der Umfang damit möglicherweise einhergehender Veränderungen im politischen Prozess innerhalb des Europäischen Parlaments in der kommenden Wahlperiode bleibt spekulativ. So hat etwa der Abgeordnete des Europäischen Parlaments Bütikofer in der mündlichen Verhandlung ausgeführt, er erwarte, dass die nunmehr angestoßene Dynamik hin zu einem stärkeren Antagonismus und zu einer stärkeren Politisierung im Parlament nicht in einer Legislaturperiode abgeschlossen sein werde, sondern sich über den Zeitraum mehrerer Legislaturperioden erstrecken dürfte. 75

Soweit die Drei-Prozent-Sperrklausel danach mit der Erwägung gerechtfertigt werden sollte, der beabsichtigte „Demokratisierungsschub" dürfe nicht dadurch in Frage gestellt werden, dass von Deutschland aus eine Zersplitterung des Europäischen Parlaments in Kauf genommen werde, verfehlte dies nicht nur die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Rechtfertigung von Eingriffen in die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der politischen Parteien. Es würde auch der Offenheit des politischen Prozesses, der für die parlamentarische Debatte gerade im Hinblick auf mögliche Umstrukturierungen wesentlich ist und zu dem kleine Parteien einen wichtigen Beitrag leisten können (vgl. BVerfGE 129, 300 <340>), nicht gerecht. Aus diesem Grunde können Sperrklauseln auch nicht mit der Erwägung gerechtfertigt werden, nur politische Parteien, die diese überwinden könnten, seien hinreichend repräsentativ und leisteten einen verlässlichen Beitrag zur Legitimation von Volksvertretungen. 76

bb) Es ist auch nicht belegbar, dass die Mehrheitsbildung im Europäischen Parlament infolge der angestrebten Politisierung strukturell beeinträchtigt wird. 77

(1) Zwar ist nicht auszuschließen, dass die Zusammenarbeit der beiden großen Fraktionen im Europäischen Parlament, welche die parlamentarische Praxis 78

bislang geprägt hat (vgl. BVerfGE 129, 300 <330 f.>), aufgrund der Benennung von (konkurrierenden) Spitzenkandidaten der Parteien, wie von Vertretern des Europäischen Parlaments in der mündlichen Verhandlung vorgetragen, in Zukunft nicht mehr oder in signifikant geringerem Umfang stattfindet. Ob und inwieweit dies der Fall sein wird, ist jedoch ungewiss; denkbar sind jedenfalls auch Entwicklungen, die die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments unbeeinträchtigt lassen. So kann es Gründe für die Annahme geben, dass die beiden großen Fraktionen, die regelmäßig eine absolute Mehrheit der Mandate auf sich vereinen (vgl. BVerfGE 129, 300 <330>), auch weiterhin in einer Vielzahl von Fällen an einer Zusammenarbeit interessiert, wenn nicht sogar auf eine solche angewiesen sind. Dementsprechend liegt etwa die Möglichkeit nicht fern, dass ein Kandidat für das Amt des Kommissionspräsidenten aus dem Kreis der im Europäischen Parlament vertretenen Parteien zur Bildung einer ihn tragenden Parlamentsmehrheit die Unterstützung der beiden großen Fraktionen benötigt und es aufgrund von hierüber geführten Verhandlungen zu einer Verfestigung der Kooperation der beiden großen Fraktionen kommt. Auf die Zahl nicht fraktionsgebundener Abgeordneter käme es bei einer derartigen Entwicklung nicht entscheidend an.

(2) Darüber hinaus kann auch nicht ohne weiteres unterstellt werden, dass die bislang praktizierte flexible Mehrheitsbildung im Parlament (vgl. BVerfGE 129, 300 <331>) durch die Zuwahl neuer Abgeordneter kleiner Parteien nennenswert erschwert würde. So erscheint es nicht zwingend, dass die Integrationsfähigkeit der europaweiten Parteifamilien, von denen im Wesentlichen die Fraktionsbildung im Europäischen Parlament ausgeht und die damit entscheidend zu seiner Funktionsfähigkeit beitragen, im Zuge der Politisierung des Europäischen Parlaments Einbußen erleidet. Möglich ist auch, dass etwaige deutlichere politische Gegensätze zwischen den einzelnen Fraktionen deren internen Zusammenhalt gerade erhöhen. Zudem ist offen, ob eine infolge stärkerer parteipolitischer Profilierung veränderte Wahrnehmung des Europäischen Parlaments nicht Wähler mehr als bislang zu strategischem Wahlverhalten veranlassen und dies einer Zunahme der im Europäischen Parlament vertretenen Parteien entgegenwirken würde. 79

(3) Die in der mündlichen Verhandlung genannte Zahl von künftig möglicherweise achtzig kooperationsunwilligen Abgeordneten lässt sich angesichts derartiger Ungewissheiten nicht mit der notwendigen Wahrscheinlichkeit prognostizieren. Ohnehin bezogen sich die betreffenden Äußerungen nicht auf die Zahl der zu erwartenden fraktionslosen Abgeordneten kleiner Parteien mit einem oder zwei Abgeordneten, sondern auf Abgeordnete bestimmter unionskritischer Parteien, die 80

voraussichtlich nicht an einer Sperrklausel scheitern werden. Auch ist zu berücksichtigen, dass es sich bei Parteien, die auf nationaler Ebene eine kleine Splitterpartei sein mögen, um solche handeln kann, die einer im Europäischen Parlament gut vertretenen Parteienfamilie angehören oder ihr zumindest nahestehen und deren Abgeordnete daher zu einer Zersplitterung, wie sie mit Sperrklauseln abgewehrt werden soll, gar nicht beitragen. Damit besteht eine Besonderheit im Tatsächlichen, die Sperrklauseln gerade in Bezug auf die gemeineuropäische Integrationsfunktion des Europäischen Parlaments besonderen Einwänden unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit aussetzt.

Soweit zur Verteidigung der angegriffenen Sperrklausel auf die Schwierigkeit hingewiesen wird, qualifizierte Mehrheiten im Europäischen Parlament zu erreichen, ist ferner daran zu erinnern, dass die Anordnung qualifizierter Mehrheiten in den Verträgen gerade auf eine breite Zustimmung im Europäischen Parlament zielt und nicht zuletzt mit Blick auf das institutionelle Gleichgewicht mit den anderen Organen (Art. 13 EUV) in Kauf nimmt, dass das Europäische Parlament bei unüberwindbaren Meinungsverschiedenheiten keine durchsetzbare Position erlangt (vgl. BVerfGE 129, 300 <332>). 81

(4) Im Hinblick auf die Integrationskraft der Fraktionen ist schließlich nicht ersichtlich, dass in der kommenden Wahlperiode neu gewählte Abgeordnete kleinerer Parteien von vornherein keine Aufnahme in einer der etablierten Fraktionen oder - je nach Wahlergebnis in den anderen Mitgliedstaaten - in einer neu gegründeten weiteren Fraktion finden könnten. Auch wenn die Integrationskraft der Fraktionen im Europäischen Parlament nicht überbewertet werden darf und im Zuge einer intensiveren Politisierung die Bereitschaft einer Fraktion, Abgeordnete aufzunehmen, die auf nationaler Ebene als Konkurrenten auftreten, abnehmen könnte, sind die Anreize für die Anbindung von Abgeordneten an eine Fraktion doch beträchtlich, so dass nicht ohne weiteres von einer unverträglich hohen Anzahl fraktionsloser Abgeordneter ausgegangen werden kann (vgl. dazu bereits BVerfGE 129, 300 <327 ff.>). Es wird allerdings zu beobachten sein, wie sich eine denkbare Wahl von Abgeordneten weiterer, in der deutschen Parteienlandschaft im Wettbewerb stehender Parteien auswirken wird. Gesicherte Einschätzungen sind derzeit auch diesbezüglich nicht möglich. Sich etwa konkret abzeichnenden Fehlentwicklungen kann der Gesetzgeber Rechnung tragen. 82

3. Die Drei-Prozent-Sperrklausel greift zwar weniger intensiv in die Wahlrechtsgleichheit und in die Chancengleichheit der Parteien ein als die frühere 83

Fünf-Prozent-Sperrklausel. Daraus folgt jedoch nicht, dass der auch mit der Drei-Prozent-Sperrklausel verbundene Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit vernachlässigbar wäre und keiner Rechtfertigung bedürfte. Ein Sitz im Europäischen Parlament kann bereits mit etwa einem Prozent der abgegebenen Stimmen errungen werden, so dass die Sperrklausel praktische Wirksamkeit entfaltet. Da eine Sperrklausel im deutschen Europawahlrecht gegenwärtig - und zwar mit Blick sowohl auf die bestehenden Verhältnisse als auch auf hinreichend sicher prognostizierbare Entwicklungen - bereits nicht erforderlich ist, es also an der Rechtfertigung bereits dem Grunde nach fehlt, kommt es auf Fragen der Angemessenheit der Drei-Prozent-Klausel nicht an.

III.

Die Verfassungswidrigkeit der Drei-Prozent-Sperrklausel führt zur Nichtigerklärung von § 2 Abs. 7 EuWG (§ 95 Abs. 3 Satz 1 BVerfGG). Zugleich ist gemäß § 67 Satz 1 und 2 BVerfGG festzustellen, dass der Deutsche Bundestag mit dem Beschluss dieser Vorschrift das Recht der Antragstellerinnen und der Beigetretenen auf Chancengleichheit der politischen Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG) verletzt hat. 84

D.

Die Entscheidung über die Auslagenerstattung folgt aus § 34a Abs. 2 und Abs. 3 BVerfGG. Damit erledigt sich der Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe in dem Verfahren 2 BvR 2238/13. 85

E.

Diese Entscheidung ist mit 5:3 Stimmen ergangen. 86

Voßkuhle Lübbe-Wolff Gerhardt

Landau Huber Hermanns

Müller Kessal-Wulf

Abweichende Meinung
des Richters Müller
zum Urteil des Zweiten Senats vom 26. Februar 2014

- 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 -

Zu meinem Bedauern sehe ich mich nicht in der Lage, die Entscheidung mitzutragen. Nach meiner Überzeugung stellt der Senat zu hohe Anforderungen an die Feststellung einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments zur Rechtfertigung eines Eingriffs in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit und trägt damit dem Auftrag des Gesetzgebers zur Ausgestaltung des Wahlrechts unzureichend Rechnung. Im Ergebnis führt dies nicht nur zur Beschreitung eines deutschen Sonderweges bei der Wahl des Europäischen Parlaments, sondern auch zur Hinnahme des Risikos einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments jedenfalls für die Dauer einer Legislaturperiode. Dass dies verfassungsrechtlich geboten ist, vermag ich nicht zu erkennen. 1

I.

1. Der Feststellung des Senats, dass die Sperrklausel des § 2 Abs. 7 EuWG ausschließlich am Grundgesetz und den darin enthaltenen Grundsätzen der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien zu messen ist, stimme ich zu. Dem stehen weder Art. 3 des Direktwahlaktes, noch Ziffer 4 der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. November 2012 entgegen. 2

2. Ebenso stimme ich der Feststellung des Senats zu, dass mit der durch Art. 1 Abs. 1 des Direktwahlaktes vorgegebenen und in § 2 Abs. 1 EuWG umgesetzten Entscheidung für das Verhältniswahlsystem bei der Wahl des Europäi- 3

schen Parlaments der Gesetzgeber grundsätzlich verpflichtet ist, sowohl die Zähl- als auch die Erfolgswertgleichheit der Wählerstimmen sicherzustellen. Dem kann weder die im Vergleich zu einer niedrigen Sperrklausel stärkere Durchbrechung der Erfolgswertgleichheit im Mehrheitswahlsystem (vgl. BVerfGE 120, 82 <103>), noch die in Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 Satz 3 EUV vorgesehene degressiv-proportionale Kontingentierung der auf die einzelnen Mitgliedstaaten entfallenden Sitze (vgl. BVerfGE 123, 267 <373 f.>; 129, 300 <318 f.>) entgegengehalten werden.

3. Schließlich ist mit dem Senat davon auszugehen, dass aufgrund des strikten und formalen Charakters der Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien dem Gesetzgeber nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen verbleibt und diese der Rechtfertigung durch Gründe bedürfen, die durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht sind, das der Wahlrechtsgleichheit die Waage halten kann (vgl. BVerfGE 1, 208 <248>; 6, 84 <92>; 95, 408 <418>; 129, 300 <320>; 130, 212 <227 f.>). 4

In ständiger Rechtsprechung hat der Senat anerkannt und legt seiner vorliegenden Entscheidung zugrunde, dass die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes (BVerfGE 95, 408 <418>) und, damit zusammenhängend, die Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung einen solchen Grund darstellen kann (vgl. BVerfGE 1, 208 <247 f.>; 4, 31 <40>; 6, 84 <92 ff.>; 51, 222 <236 f.>; 82, 322 <338>; 95, 408 <418>; 120, 82 <111>; 129, 300 <320 f.>). Soweit der Senat darauf hinweist, dass der Gesetzgeber diesbezüglich einer strikten verfassungsrechtlichen Kontrolle unterliegt (vgl. BVerfGE 120, 82 <106 f.>; 129, 300 <322 f.>; 130, 212 <229>), darf diese nicht zu einer Verwischung der Grenzen zwischen gesetzgeberischer Gestaltung und verfassungsgerichtlicher Kontrolltätigkeit führen. Dem trägt die Entscheidung des Senats unzureichend Rechnung. 5

II.

1. Die Ausgestaltung des Wahlrechts ist Sache des Gesetzgebers. Im Rahmen dieses Auftrages, der bezogen auf die Bundestagswahl in Art. 38 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich fundiert ist, obliegt es dem Gesetzgeber, durch die Verfassung legitimierte Ziele und den Grundsatz der Gleichheit der Wahl gegeneinander abzuwägen (vgl. BVerfGE 95, 408 <420>; 121, 266 <303>; 131, 316 <338>). Er hat daher auch die Belange der Funktionsfähigkeit des Parlaments, das Anliegen weitgehender integrativer Repräsentanz und die Gebote der Wahlrechtsgleichheit sowie der Chancengleichheit der politischen Parteien zum Ausgleich zu bringen 6

(vgl. BVerfGE 51, 222 <236>; 71, 81 <97>; 95, 408 <420>). Den hierbei sich ergebenden Gestaltungsspielraum hat das Bundesverfassungsgericht zu achten und nur zu prüfen, ob dessen Grenzen überschritten sind (vgl. BVerfGE 95, 408 <420>). Es kann daher einen Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichheit der Wahl nur feststellen, wenn eine differenzierende Regelung an einem Ziel orientiert ist, das der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Wahlrechts nicht verfolgen darf oder wenn die Regelung zur Erreichung dieses Ziels nicht geeignet ist oder das Maß des zur Erreichung des Ziels Erforderlichen überschreitet (vgl. BVerfGE 131, 316 <339> m.w.N.). Dies gilt auch für die Entscheidung über den Einsatz von Sperrklauseln im Rahmen des Verhältniswahlrechts. Ob es zur Sicherung der Funktionsfähigkeit einer zu wählenden Volksvertretung einer Sperrklausel bedarf, ist auch nach Auffassung des Senats (vgl. BVerfGE 120, 82 <113>; 129, 300 <323>) auf der Basis einer Prognose über die Wahrscheinlichkeit des Einzugs von Splitterparteien, dadurch künftig zu erwartender Funktionsstörungen und deren Gewicht für die Aufgabenerfüllung der Volksvertretung zu entscheiden. Diese Prognoseentscheidung hat der Gesetzgeber im Rahmen des ihm übertragenen Auftrages zur Gestaltung des Wahlrechts zu treffen. Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts ist die Kontrolle dieser Prognoseentscheidung; es ist aber nicht befugt, seine eigene Prognose an die Stelle derjenigen des Gesetzgebers zu setzen.

2. Demgegenüber legt der Senat seiner Entscheidung hinsichtlich der Feststellung einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments eine Kontrolldichte zugrunde, die nach meiner Überzeugung die gebotene Beachtung des gesetzgeberischen Gestaltungsauftrages nicht hinreichend gewährleistet: 7

Hinsichtlich der zur Rechtfertigung des Einsatzes einer Sperrklausel gebotenen Prognoseentscheidung fordert der Senat nicht nur, dass der Gesetzgeber sich nicht auf die Feststellung einer rein theoretischen Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung beschränkt (vgl. BVerfGE 120, 82 <113 f.>; 129, 300 <323>). Vielmehr dürfe er auch nicht frei darüber befinden, von welchem Wahrscheinlichkeitsgrad an er Funktionsstörungen in Betracht zieht (vgl. BVerfGE 129, 300 <323>). Nur die mit einiger Wahrscheinlichkeit zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane aufgrund bestehender oder bereits gegenwärtig verlässlich zu prognostizierender künftiger Umstände könne eine Sperrklausel rechtfertigen (vgl. BVerfGE 120, 82 <114>; 129, 300 <323>). 8

Soweit der Senat eine mit „einiger Wahrscheinlichkeit“ zu erwartende Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Vertretungsorgane fordert, verbleibt ein erheblicher Entscheidungsspielraum. Die Bewertung dieses Korridors zwischen der rein theoretischen Möglichkeit und dem sicheren Eintritt einer Funktionsbeeinträchtigung ist dem Gesetzgeber vorbehalten. Stützt er seine Entscheidung auf nachvollziehbare tatsächliche Umstände und leitet daraus in vertretbarer Weise eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Vertretungsorgans ab, handelt er in Wahrnehmung seines Auftrages zur Ausgestaltung des Wahlrechts. Behält das Gericht sich demgegenüber vor, zu bestimmen, ab welchem Grad der Wahrscheinlichkeit von einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit eines Vertretungsorgans auszugehen ist, ist angesichts der unvermeidlichen Unsicherheiten derartiger Prognosen eine Beschränkung auf die bloße Kontrolle der gesetzgeberischen Entscheidung nicht mehr gewährleistet. Es ist aber nicht Sache des Bundesverfassungsgerichts, die vertretbare Entscheidung des Gesetzgebers durch eine eigene vertretbare Entscheidung zu ersetzen. 9

3. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Hinweis des Senats, die Ausgestaltung des Wahlrechts bedürfe strikter verfassungsrechtlicher Kontrolle, weil mit Regelungen, die die Bedingungen politischer Konkurrenz berühren, die parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig werde und gerade bei der Wahlgesetzgebung die Gefahr bestehe, dass die jeweilige Parlamentsmehrheit sich statt von gemeinwohlbezogenen Erwägungen vom Ziel des eigenen Machterhalts leiten lasse (vgl. auch BVerfGE 120, 82 <105>; 129, 300 <322 f.>; 130, 212 <229>). Abgesehen von der Unschärfe und darauf sich gründender Zweifel an der Tauglichkeit des Begriffs „Entscheidung in eigener Sache“ als Rechtskategorie (vgl. Streit, Entscheidung in eigener Sache, 2006, S. 20 ff.; Lang, Gesetzgebung in eigener Sache, 2007, S. 16 ff.) sind die vorliegend an der Gesetzgebung zur Wahl des Europäischen Parlaments beteiligten nationalen Mandatsträger in ihrem Abgeordnetenstatus nicht unmittelbar betroffen. In Betracht kommt allenfalls eine mittelbare Betroffenheit in Bezug auf die Interessen der Partei, der der jeweilige Abgeordnete angehört. Dabei stellt sich die potentielle Betroffenheit der im Parlament vertretenen Parteien von einer Sperrklausel durchaus unterschiedlich dar. Vor diesem Hintergrund kann nicht ohne Weiteres davon ausgegangen werden, dass bei der Entscheidung über das Verfahren zur Wahl des Europäischen Parlaments ein auf Interessengleichheit beruhendes, strukturelles Kontrolldefizit besteht, das der Kompensation durch eine intensivierte verfassungsrechtliche Kontrolle bedarf (vgl. Streit, a.a.O., S. 203 ff.). Jedenfalls kann dies weder zu einer Suspendierung des gesetzgeberischen Gestaltungsauftrages, 10

noch zu einer verfassungsgerichtlichen Kontrolltätigkeit führen, die diesem Gestaltungsauftrag nicht hinreichend Rechnung trägt.

4. Soweit der Senat darauf verweist, dass im Falle eintretender Funktionsbeeinträchtigungen des Europäischen Parlaments der nationale Wahlgesetzgeber mit entsprechenden Korrekturen des Wahlrechts reagieren könne, während diese Möglichkeit bei der Wahl des Deutschen Bundestages nicht bestehe (vgl. auch BVerfGE 129, 300 <324>) und daher Aspekte der Vorsorge gegen eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit bei der Entscheidung über den Einsatz einer Sperrklausel auf europäischer Ebene nicht zu berücksichtigen seien, vermag ich dem nicht zu folgen. Der Senat lässt außer Betracht, dass eine Korrektur des Wahlrechts ihre Wirksamkeit frühestens in der nachfolgenden Wahlperiode entfalten kann. In der laufenden Wahlperiode bleiben derartige Veränderungen demgegenüber wirkungslos. Der Verzicht auf eine Vorsorge gegen die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit eines Vertretungsorgans beinhaltet demgemäß die Hinnahme der Gefahr einer Funktionsbeeinträchtigung oder Funktionsunfähigkeit für die Dauer einer Wahlperiode. Dies wäre mit der Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes nicht vereinbar. Bei der Entscheidung über den Einsatz von Sperrklauseln bei der Wahl des Europäischen Parlaments ist daher auch der Gesichtspunkt der Vorsorge gegen eine Beeinträchtigung oder den Verlust der Funktionsfähigkeit zu berücksichtigen. 11

III.

Vor diesem Hintergrund begegnet § 2 Abs. 7 EuWG meines Erachtens keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Weder ist die gesetzgeberische Prognose einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments bei einem Verzicht auf den Einsatz von Sperrklauseln oder äquivalenten Regelungen zu beanstanden, noch stehen die Erfordernisse der Geeignetheit und Erforderlichkeit der Verfassungsmäßigkeit der Regelung entgegen. 12

1. Die Entscheidung des Senats führt zur Unzulässigkeit jeglicher Sperrklausel bei der Wahl des Europäischen Parlaments. Die verfassungsrechtliche Bewertung von § 2 Abs. 7 EuWG hat daher von der Frage auszugehen, ob bei einem unionsweiten Verzicht auf Sperrklauseln und äquivalente Regelungen von einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments auszugehen ist. Dagegen kann nicht eingewandt werden, dass § 2 Abs. 7 EuWG allein auf den Geltungsbereich des Grundgesetzes bezogen und daher für die Zusammenset- 13

zung und Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments von zu vernachlässigender Bedeutung ist. Dem steht entgegen, dass gegenwärtig mit Ausnahme Spaniens in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union rechtliche oder faktische Sperrklauseln beziehungsweise äquivalente Regelungen bestehen, die in ihrer Wirkung nicht hinter § 2 Abs. 7 EuWG zurückbleiben. Wäre die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von § 2 Abs. 7 EuWG ausschließlich danach zu beurteilen, welche tatsächlichen Auswirkungen diese Regelung auf die Zusammensetzung und Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments als Ganzes hat, würde die verfassungsrechtliche Bewertung der Norm vom Fortbestand solcher Regelungen in anderen europäischen Staaten abhängig gemacht, die nach den Maßstäben des Senats am deutschen Verfassungsrecht gemessen dem Verdikt der Verfassungswidrigkeit unterfielen. Dies würde zudem der Verantwortung zur gesamten Hand für die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments nicht gerecht, die jeden Staat anhält, die Strukturen seines Wahlrechts so auszugestalten, dass sie zugleich Maxime für die Wahl des gesamten Europäischen Parlaments sein können (so auch BVerfGE 129, 300 <352, abweichende Meinung>).

2. Der Gesetzgeber hat seine Prognoseentscheidung, dass ohne den Einsatz von Sperrklauseln eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments zu erwarten ist, auf hinreichend plausible tatsächliche Umstände gestützt. Entgegen der Auffassung des Senats genügt sie nach meiner Überzeugung den verfassungsrechtlichen Anforderungen. 14

a) Dass der Verzicht auf Sperrklauseln und äquivalente Regelungen zu einer weiteren Zersplitterung des Europäischen Parlaments führen wird, ist evident. Allein mit Blick auf die Bundesrepublik Deutschland wäre die Zahl der im Europäischen Parlament vertretenen Parteien bei der Europawahl 2004 um neun und bei der Europawahl 2009 um sieben gestiegen. Die Tatsache, dass das Wahlverhalten tendenziell durch zunehmende Volatilität geprägt ist, lässt künftig zumindest keine Abschwächung dieses Befundes erwarten. Zu Recht hat das Bundesverfassungsgericht daher in seinem Urteil vom 9. November 2011 festgestellt: „Es ist zu erwarten, dass ohne Sperrklausel und äquivalente Regelungen die Zahl der Parteien im Europäischen Parlament zunimmt, die nur mit einem oder zwei Abgeordneten vertreten sind. Auch ist davon auszugehen, dass es sich dabei um eine nicht zu vernachlässigende Größenordnung handelt.“ (BVerfGE 129, 300 <325>). 15

16

b) Die Prognose des Gesetzgebers, dass eine weitere Zersplitterung des Europäischen Parlaments nicht nur zur Erschwerung, sondern auch zur Verhinderung der Bildung notwendiger Mehrheiten führen kann, ist nicht zu beanstanden.

aa) Das Europäische Parlament und seine Fraktionen sind bereits gegenwärtig durch ein erhebliches Maß an Heterogenität geprägt. Insgesamt sind in der laufenden Wahlperiode im Europäischen Parlament über 160 Parteien vertreten. Die zu Beginn der Wahlperiode 736 Abgeordneten haben sich in sieben Fraktionen zusammengeschlossen, deren innerer Zusammenhalt geringer ist als in nationalen Parlamenten, allerdings zwischen einzelnen Fraktionen differiert (vgl. BVerfGE 129, 300 <329>). Hinzu kommen fraktionslose Abgeordnete, deren Zahl sich im Laufe der Wahlperiode von 27 auf 32 erhöht hat. 17

Vor diesem tatsächlichen Hintergrund ist die Annahme des Gesetzgebers, die mit einem Verzicht auf Sperrklauseln und äquivalente Regelungen verbundene Erhöhung der Zahl der Parteien mit einem oder zwei Abgeordneten in einer nicht zu vernachlässigenden Größenordnung werde dazu führen, dass notwendige Mehrheiten nicht mehr gebildet werden können, ohne Weiteres nachvollziehbar. Es ist unvermeidbar, dass diese Prognose durch ein gewisses Maß an Unsicherheit geprägt ist. Die Plausibilität dieser Prognose bleibt aber nicht hinter der Plausibilität vergleichbarer Prognosen, die auf nationale Parlamente bezogen sind, zurück, zumal die Heterogenität nationaler Parlamente regelmäßig diejenige des Europäischen Parlaments nicht übersteigt. Dass eine weitere Zersplitterung des Parlaments nicht nur zu einer Erschwerung, sondern auch zur Verhinderung des Zustandekommens notwendiger Mehrheiten führen kann, ist jedenfalls keine rein theoretische, völlig abstrakte Möglichkeit. Das Bundesverfassungsgericht selbst ist vor diesem Hintergrund in seiner Entscheidung vom 22. Mai 1979 (BVerfGE 51, 222) zu dem Ergebnis gekommen, dass zur Vermeidung einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit eine Sperrklausel in Höhe von 5 % gerechtfertigt ist, obwohl das Europäische Parlament zum damaligen Zeitpunkt lediglich aus 410 Abgeordneten aus neun Mitgliedstaaten bestand und über ein wesentlich geringeres Maß an Kompetenzen verfügte. 18

bb) Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber seine Prognose nicht aufgrund von Umständen modifiziert hat, die im Falle eines Verzichts auf Sperrklauseln und äquivalente Regelungen geeignet sein könnten, einer weiteren Zersplitterung des Parlaments entgegenzuwirken. 19

(1) Hinsichtlich der Möglichkeit der Aufnahme neu gewählter Abgeordneter kleiner Parteien in eine der etablierten Fraktionen (vgl. BVerfGE 129, 300 <328 f.>) haben die Abgeordneten des Europäischen Parlaments Brok und Bütikofer in der mündlichen Verhandlung deutlich gemacht, dass in den bestehenden Fraktionen eine Bereitschaft zur Aufnahme national konkurrierender Parteien nicht vorhanden ist. Der Sachverständige Poguntke hat ausgeführt, dass kleinere Parteien aus Deutschland voraussichtlich nicht in die bestehenden Fraktionsstrukturen eingebunden werden würden. Inwieweit die Integrationskraft der bestehenden Fraktionen einer weiteren Zersplitterung des Parlaments entgegenwirken könnte, ist daher ebenso wenig absehbar wie die nach Art. 30 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments von erheblichen Voraussetzungen (25 Abgeordnete aus mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten) abhängige Bildung neuer Fraktionen. 20

(2) Soweit auf die Prägung der parlamentarischen Praxis durch die Zusammenarbeit der großen Fraktionen, die regelmäßig eine absolute Mehrheit der Mandate auf sich vereinen, verwiesen wird (vgl. BVerfGE 129, 300 <330>), steht dem bereits entgegen, dass der Fortbestand dieser absoluten Mehrheit nicht gewährleistet ist. Gegenwärtig verfügen beide Fraktionen über 61 % der Sitze. Der Sachverständige Maurer hat in der mündlichen Verhandlung eine Modellrechnung vorgelegt, wonach dieser Anteil ohne eine Sperrklausel in Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien bei ansonsten unverändertem Wahlverhalten auf 56,7 % der Sitze sinken würde. Außerdem weist der Senat selbst darauf hin, dass aufgrund der Benennung von konkurrierenden Spitzenkandidaten bei der Wahl des Europäischen Parlaments nicht auszuschließen ist, dass die Zusammenarbeit der beiden großen Fraktionen im Europäischen Parlament künftig nicht mehr oder nur noch in signifikant geringerem Umfang stattfindet. 21

(3) Im Hinblick auf die bislang praktizierte flexible Mehrheitsbildung (vgl. BVerfGE 129, 300 <331>) ist nicht absehbar, welche Auswirkungen der Prozess der Personalisierung und Politisierung des Europäischen Parlaments, der aufgrund der Benennung von Spitzenkandidaten im Wahlkampf und der Benennung des Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Wahlen zum Europäischen Parlament gemäß Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 EUV zu erwarten ist, haben wird. 22

23

(4) Vor diesem Hintergrund ist es Sache des Gesetzgebers, im Rahmen seiner Prognoseentscheidung die vorgenannten Umstände und ihre Wirkung hinsichtlich der bei einem Verzicht auf Sperrklauseln und äquivalente Regelungen eintretenden Zersplitterung des Parlaments zu bewerten. Berücksichtigt er diese Umstände nicht, weil nicht konkret absehbar ist, in welchem Umfang sie der Zersplitterung des Parlaments entgegenwirken würden, ist verfassungsrechtlich hiergegen nichts einzuwenden.

c) Die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments 24
ist hinreichend gewichtig, um einen Eingriff in die Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien zu rechtfertigen.

Zwar unterscheidet sich das Europäische Parlament vom Deutschen Bundes- 25
tag insbesondere dadurch, dass die Bildung einer stabilen Mehrheit für die Wahl und die fortlaufende Unterstützung einer handlungsfähigen Regierung nicht erforderlich ist (vgl. BVerfGE 129, 300 <335 f.>). Auch ist sein Handeln bisher nicht durch die antagonistische Profilierung von Regierung und Opposition geprägt (vgl. BVerfGE 129, 300 <331>). Es ist nicht absehbar, inwieweit sich dies im Rahmen des beabsichtigten Prozesses der Personalisierung und Politisierung des Europäischen Parlaments ändern wird. Soweit daraus jedoch abgeleitet wird, dass der mit der Anordnung des Verhältniswahlrechts auf europäischer Ebene verfolgte Gedanke repräsentativer Demokratie im Europäischen Parlament uneingeschränkt zu entfalten ist (vgl. BVerfGE 129, 300 <336>), darf dies auch angesichts ihres formalen Charakters nicht zu einer Verabsolutierung der Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien gegenüber der Sicherung des Charakters der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes führen.

Das Europäische Parlament ist ein Parlament eigener Art. Die Unterschiede in 26
Aufgabenstellung und Funktion zum Deutschen Bundestag sind (noch) erheblich, rechtfertigen jedoch eine grundlegend andere Gewichtung der Bedeutung der Sicherung seiner Funktionsfähigkeit nicht. Dem Europäischen Parlament sind in erheblichem Umfang Kreations- und Legislativfunktionen übertragen (Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 Satz 2, UAbs. 3 EUV; Art. 289, Art. 294, Art. 314 AEUV). Auch wenn es zum Zustandekommen eines Rechtsakts im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und bei der Erstellung des Jahreshaushaltsplans nicht zwingend einer mehrheitsgetragenen Zustimmung des Parlaments bedarf (Art. 294 Abs. 7 Buchstabe a Alternative 2; Art. 314 Abs. 4 Buchstabe b AEUV), setzt die Wahrnehmung der

durch den Vertrag dem Parlament übertragenen Funktionen die Fähigkeit zur Bildung handlungsfähiger Mehrheiten voraus. Nur so kann das Europäische Parlament dem Wählerauftrag Rechnung tragen und die ihm im Institutionengefüge zugewiesenen Aufgaben erfüllen. Soll der Charakter der Wahl als Integrationsvorgang bei der politischen Willensbildung des Volkes erhalten bleiben, bedarf es eines funktionsfähigen Parlaments. Daher kommt es für die Frage der Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit vor allem auf das Europäische Parlament selbst und nicht auf die Europäische Union als Ganzes an. Die Sicherung der Funktionsfähigkeit auch des Europäischen Parlaments stellt einen Grund dar, welcher der Beachtung der Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien die Waage halten kann und unter den Voraussetzungen der Geeignetheit und Erforderlichkeit deren Durchbrechung rechtfertigt.

3. Durchgreifende Zweifel, dass § 2 Abs. 7 EuWG den Grundsätzen der Geeignetheit und Erforderlichkeit hinreichend Rechnung trägt, habe ich nicht. 27

a) Auszugehen ist insoweit von der Intensität des Eingriffs in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien (BVerfGE 121, 266 <298>). Der Gesetzgeber hat sich - nach Aufhebung der ursprünglich in § 2 Abs. 7 EuWG enthaltenen Sperrklausel in Höhe von 5 % durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. November 2011 (BVerfGE 129, 300) - für eine Sperrklausel in Höhe von 3 % entschieden. Dies gewährleistet die Abbildung der Breite des politischen Meinungsspektrums in deutlich stärkerem Maße. Zwar hätte diese Klausel mit Blick auf die Wahl des Europäischen Parlaments 2009 die gleiche Sperrwirkung entfaltet, da keine der bei der Mandatszuteilung unberücksichtigt gebliebenen Parteien ein Ergebnis von mehr als 3 % der abgegebenen Stimmen erreicht hat. Anders verhält es sich aber bereits, wenn man der Betrachtung das Ergebnis der Bundestagswahl 2013 zugrunde legt, bei der zwei Parteien ein Ergebnis von mehr als 3 %, aber weniger als 5 % der abgegebenen Stimmen erreicht haben und eine weitere Partei mit einem Ergebnis von 2,2 % der abgegebenen Stimmen von dem Erreichen der 3 %-Grenze nicht weit entfernt war. Dies verdeutlicht, dass die Intensität des Eingriffs in die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien bei einer Sperrklausel in Höhe von 3 % deutlich geringer ist als bei einer Sperrklausel in Höhe von 5 %. 28

b) Mit der Festlegung einer Sperrklausel in Höhe von 3 % bewegt der Gesetzgeber sich innerhalb des ihm grundsätzlich zustehenden Gestaltungsspielraums (vgl. BVerfGE 51, 222 <249 ff.>; 82, 322 <338>). Dem Senat ist zuzustimmen, 29

wenn er darauf verweist, dass die unterschiedlichen Vorschriften des Europawahlrechts Ausdruck der jeweiligen Tradition der Mitgliedstaaten sind. Dies ändert jedoch nichts daran, dass diese unterschiedlichen Regelungen in keinem Fall in ihrer Wirkung hinter § 2 Abs. 7 EuWG zurückbleiben. Unter Berücksichtigung faktischer Begrenzungen ergibt sich der Befund, dass mit Ausnahme Spaniens in allen Mitgliedstaaten das Erreichen eines Anteils von mindestens 3 % der abgegebenen Stimmen Voraussetzung der Zuteilung eines Mandats bei der Wahl des Europäischen Parlaments ist. Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber eine Sperrklausel in Höhe von 3 % als zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments geeignet angesehen hat.

c) Der Erforderlichkeit der Regelung des § 2 Abs. 7 EuWG kann die Möglichkeit einer Korrektur des Europawahlrechts durch den nationalen Gesetzgeber nicht entgegengehalten werden (siehe oben II. 4.). Eine solche Korrektur kann ihre Wirkung erst für die nachfolgende Wahlperiode entfalten, so dass eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments für die laufende Wahlperiode hinzunehmen wäre. Ich bin mir sicher, dass dies verfassungsrechtlich nicht geboten sein kann. Stattdessen wäre der Gesetzgeber verpflichtet, § 2 Abs. 7 EuWG zu überprüfen und gegebenenfalls zu ändern, wenn sich erweisen sollte, dass die Prognose der Notwendigkeit einer Sperrklausel zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments fehlerhaft war (vgl. BVerfGE 120, 82 <108>; 129, 300 <321 f.>; 131, 316 <339>). 30

Müller