

Schriften zum Europäischen Recht

Band 217

**Sperrklauseln im Mehrebenensystem
des Europawahlrechts**

Von

Sophie Jendro



Duncker & Humblot · Berlin

SOPHIE JENDRO

Sperrklauseln im Mehrebenensystem des Europawahlrechts

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von

Siegfried Magiera · Detlef Merten
Matthias Niedobitek · Karl-Peter Sommermann

Band 217

Sperrklauseln im Mehrebenensystem des Europawahlrechts

Von
Sophie Jendro



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristenfakultät der Universität Leipzig
hat diese Arbeit im Jahr 2023 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: TextFormA(r)t, Daniela Weiland, Göttingen
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0937-6305
ISBN 978-3-428-19033-1 (Print)
ISBN 978-3-428-59033-9 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Diese Untersuchung stellt die geringfügig überarbeitete Fassung einer Arbeit dar, die im Sommersemester 2023 von der Juristenfakultät der Universität Leipzig als Dissertation angenommen wurde. Sie befindet sich inhaltlich im Wesentlichen auf dem Stand vom 1. Januar 2023. Das erst im Sommer 2023 von Bundestag und Bundesrat beschlossene Zustimmungsgesetz zum Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 des Rates findet sich deshalb nur in den Anmerkungen berücksichtigt.

Mein besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Arnd Uhle, der die Arbeit nicht nur thematisch angeregt, sondern auch mit großem Engagement betreut hat. Die lehrreiche Tätigkeit an seinem Lehrstuhl hat es mir ermöglicht, die Arbeit in einem produktiven Arbeitsumfeld mit der wertvollen Unterstützung von Kolleginnen und Kollegen anzufertigen. Herrn Prof. Dr. Mattias Wendel, Maîtr. en droit (Paris 1), möchte ich für die rasche Erstellung des Zweitgutachtens herzlich danken. Den Herausgebern Herrn Prof. Dr. Siegfried Magiera, M.A., Herrn Prof. Dr. Dr. Detlef Merten, Herrn Prof. Dr. Matthias Niedobitek und Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Karl-Peter Sommermann danke ich für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe „Schriften zum Europäischen Recht“.

Bedanken möchte ich mich außerdem bei Barbara Wiedmer, Bea Hajek, Joy Paulson und meiner Mutter, Elke Raum. Ihre Anregungen und Kritik haben entscheidend zur Erstellung der Arbeit beigetragen. Schließlich gilt mein herzlicher Dank meiner Familie, ohne deren Unterstützung weder Studium noch Promotion möglich gewesen wären.

Berlin, im August 2023

Sophie Jendro

Inhaltsübersicht

Einführung	27
A. Einleitung	27
B. Gang der Untersuchung	30
C. Begriff der Sperrklausel	31

1. Teil

	Genese, Systematik und Rechtsebenen des Europawahlrechts	34
§ 1	Entwicklung und Systematik des Europawahlrechts	34
	A. Die Entwicklung des Europawahlrechts	34
	B. Die Rechtsnatur des DWA	56
	C. Der Regelungsgehalt des Art. 3 DWA-2018 und sein normativer Kontext	81
§ 2	Art. 3 DWA-2018 im Mehrebenensystem des Europawahlrechts	95
	A. Die Anwendbarkeit eines nationalen Maßstabs	96
	B. Die Anwendbarkeit eines unionsrechtlichen Maßstabs	102
	C. Die Anwendbarkeit eines konventionsrechtlichen Maßstabs	110
	D. Fazit	115

2. Teil

	Die Vorgaben für die Einführung einer Sperrklausel im Mehrebenensystem des Europawahlrechts	117
§ 3	Die Vorgaben des nationalen Rechts	117
	A. Die formellen Vorgaben des nationalen Rechts	117
	B. Die materiellen Vorgaben des nationalen Rechts	125
§ 4	Die Vorgaben des Unionsrechts	215
	A. Die formellen Vorgaben des Unionsrechts	215
	B. Die materiellen Vorgaben des Unionsrechts	226
§ 5	Die Vorgaben der EMRK	286
	A. Die formellen Vorgaben der EMRK	286
	B. Die materiellen Vorgaben der EMRK	287

§ 6	Zwischenfazit: Das ebenenübergreifende Zusammenwirken der Maßstäbe	304
	A. Die grundsätzliche Übereinstimmung: Die Garantie von Gleichheit	304
	B. Die unterschiedlichen Herausforderungen der Regelungsebenen	305
	C. Die Verarbeitung der Besonderheiten im Mehrebenensystem des Europawahlrechts	307

3. Teil

Zwischenschritt – Die Verortung des Europäischen Parlaments im europäischen Institutionengefüge 309

§ 7	Die Rolle des Europäischen Parlaments	309
	A. Die Beschreibung des Europäischen Parlaments in der Rechtsprechung	310
	B. Die hier vorgenommene Beschreibung des Europäischen Parlaments	322

4. Teil

Die Vereinbarkeit der Sperrklausel mit höherrangigem Recht und ihre gerichtliche Überprüfung im Mehrebenensystem des Europawahlrechts 332

§ 8	Die Vereinbarkeit der Sperrklausel mit nationalen Vorgaben und ihre Überprüfung durch das BVerfG	332
	A. Die Vereinbarkeit mit nationalen Vorgaben	332
	B. Die Überprüfung durch das BVerfG	346
§ 9	Die Vereinbarkeit der Sperrklausel mit Unionsrecht und ihre Überprüfung durch die Unionsgerichtsbarkeit	357
	A. Die Vereinbarkeit mit Unionsrecht	357
	B. Die Überprüfung durch die Unionsgerichtsbarkeit	371
§ 10	Die Vereinbarkeit der Sperrklausel mit konventionsrechtlichen Vorgaben und ihre Überprüfung durch den EGMR	377
	A. Die Vereinbarkeit mit konventionsrechtlichen Vorgaben	377
	B. Die Überprüfung durch den EGMR	380

Zusammenfassung	387
----------------------------------	-----

Thesen	397
-------------------------	-----

Literaturverzeichnis	400
---------------------------------------	-----

Sachverzeichnis	429
----------------------------------	-----

Inhaltsverzeichnis

Einführung	27
A. Einleitung	27
B. Gang der Untersuchung	30
C. Begriff der Sperrklausel	31

1. Teil

Genese, Systematik und Rechtsebenen des Europawahlrechts	34
§ 1 Entwicklung und Systematik des Europawahlrechts	34
A. Die Entwicklung des Europawahlrechts	34
I. Die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments vor der ersten Direktwahl	35
II. Der DWA von 1976	37
1. Der DWA-1976 als provisorische Regelung	37
2. Die Diskussion über die Vereinbarkeit des DWA-1976 mit europäischem Primärrecht	39
III. Die erste Direktwahl des Parlaments von 1979	40
1. Die Europawahl als „second-order election“	40
2. Der Einfluss der Direktwahl auf die Stellung des Europäischen Parlaments	42
IV. Der Vertrag von Amsterdam	43
V. Die Änderung des DWA von 2002	44
VI. Die Änderung des DWA von 2018	45
1. Die Ziele der Wahlrechtsänderung	46
a) Die bisherige Situation	46
b) Die Ziele der Neuregelung von Art. 3 DWA-2002	47
2. Das Verfahren im Parlament und im Rat	48
3. Art. 3 DWA-2018 im Vergleich zum Vorschlag des Europäischen Parlaments	49
VII. Die 9. Direktwahl des Parlaments von 2019	50
VIII. Fazit: Wahlrechtliche Stagnation trotz institutioneller Evolution	53
B. Die Rechtsnatur des DWA	56
I. Die Rechtsnatur des DWA-1976	57

1. Entstehungsgeschichtliche Hinweise auf die Rechtsnatur des DWA-1976	57
2. Die Bedeutung von Art. 138 Abs. 3 EWGV für die rechtliche Zuordnung	59
3. Der Regelungsgehalt des DWA-1976	60
a) Konsequenzen einer Einordnung als Sekundärrechtsakt	61
b) Hinweise auf die Rechtsnatur des DWA-1976	62
4. Der DWA-1976 als Primärrechtsakt	62
a) Die Einordnung als gemeinschaftsrechtlicher Rechtsakt	63
b) Keine Einordnung als „abgeleitetes Primärrecht“	64
5. Zwischenergebnis: Art. 138 Abs. 3 EWGV als Verfahren zum Erlass von Primärrecht	66
II. Die Rechtsnatur des DWA-1997/2002	66
1. Anhaltspunkte für eine Änderung der Rechtsnatur	66
2. Mögliche Auslöser einer Rechtsnaturänderung	68
a) Keine Änderung der Rechtsnatur durch den Vertrag von Amsterdam	68
b) Keine Änderung der Rechtsnatur durch die Novellierung von 2002	69
aa) Die Ansicht Feltens: Der DWA-2002 als Sekundärrechtsakt ..	69
bb) Der mögliche Ablauf einer Rechtsnaturänderung	69
III. Die Rechtsnatur des DWA-2018	70
1. Art. 223 Abs. 1 AEUV als besonderes Gesetzgebungsverfahren	70
a) Die Qualifikation als besonderes Gesetzgebungsverfahren	71
b) Die „Zustimmung“ der Mitgliedstaaten	72
c) Keine Vertragsänderung in der Sache	73
d) Keine „Vorschaltung“ eines unionsrechtlichen Gesetzgebungsverfahrens	75
e) Zwischenergebnis	75
2. Die dogmatische Konstruktion der Rechtsnaturänderung	76
a) Das Problem: Die Versteinerung der Rechtslage	76
b) Keine Rechtsnaturänderung im Zuge des Vertrages von Lissabon	77
c) Die implizite Ermächtigung zum Zugriff	78
3. Der DWA-2018 als Sekundärrechtsakt sui generis	80
C. Der Regelungsgehalt des Art. 3 DWA-2018 und sein normativer Kontext	81
I. Der Regelungsgehalt des Art. 3 DWA – 2002 und 2018	81
1. Der Regelungsgehalt des Art. 3 DWA-2002	82
a) Die Interpretation des BVerfG: Art. 3 DWA-2002 als Höchstgrenze	82
b) Weitere Auslegungsmöglichkeiten des Art. 3 DWA-2002	84
c) Kritik	85

2.	Der Regelungsgehalt des Art. 3 DWA-2018	86
a)	Der Regelungsgehalt des Art. 3 Abs. 1 DWA-2018	86
b)	Der Regelungsgehalt des Art. 3 Abs. 2 DWA-2018	87
c)	Das Verhältnis zwischen Abs. 1 und Abs. 2 und die Anwendbarkeit in Deutschland	89
d)	Der Regelungsgehalt des Art. 3 Abs. 3 DWA-2018	90
II.	Der normative Rahmen des DWA-2018	91
1.	Das Verhältniswahlsystem des DWA-2018	91
a)	Die Auslegung des Art. 1 Abs. 1 DWA-2018	91
b)	Die Bedeutung des Art. 8 Abs. 1 DWA-2018	92
2.	Die Bedeutung des Art. 8 Abs. 2 DWA-2018	93
3.	Das Verhältnis zwischen Art. 1 Abs. 1 DWA-2018 und Art. 3 DWA-2018	94
III.	Fazit	95
§ 2	Art. 3 DWA-2018 im Mehrebenensystem des Europawahlrechts	95
A.	Die Anwendbarkeit eines nationalen Maßstabs	96
I.	Das mitgliedstaatliche Umsetzungsgesetz	96
1.	Die Anwendbarkeit eines nationalen Maßstabs im determinierten Bereich	97
2.	Die Anwendbarkeit eines nationalen Maßstabs im nicht-determinierten Bereich	98
a)	Das Kriterium: Die Wahrnehmung politischer Entscheidungsverantwortung	99
b)	Die Anwendung auf das mitgliedstaatliche Umsetzungsgesetz	100
II.	Das mitgliedstaatliche Zustimmungsgesetz und Art. 3 Abs. 2 DWA-2018	101
B.	Die Anwendbarkeit eines unionsrechtlichen Maßstabs	102
I.	Art. 3 DWA-2018	102
1.	Die Anwendbarkeit eines unionsrechtlichen Maßstabs bei determinierenden Vorgaben	102
2.	Die Anwendbarkeit eines unionsrechtlichen Maßstabs bei nicht-determinierenden Vorgaben	102
a)	Das Kriterium: Die Möglichkeit einer primärrechtskonformen Umsetzung	103
b)	Die Anwendung auf Art. 3 Abs. 2 DWA-2018	105
II.	Das mitgliedstaatliche Umsetzungsgesetz	105
1.	Die Vereinbarkeit mit Art. 3 Abs. 2 DWA-2018	105
2.	Keine Bindung an primärrechtliche Vorgaben im nicht-determinierten Bereich	106
a)	Åkerberg Fransson und Solange II	106

b) Recht auf Vergessen I	107
c) Die Anwendung auf das mitgliedstaatliche Umsetzungsgesetz ...	108
III. Das mitgliedstaatliche Zustimmungsgesetz	109
C. Die Anwendbarkeit eines konventionsrechtlichen Maßstabs	110
I. Art. 3 DWA-2018	110
II. Die mitgliedstaatlichen Gesetzgebungsakte	110
1. Die fortbestehende Verantwortlichkeit der Vertragsstaaten	111
2. Die Verantwortlichkeit der Vertragsstaaten bei der Umsetzung von Sekundärrecht	111
3. Die Überprüfung der mitgliedstaatlichen Gesetzgebungsakte	113
a) Das mitgliedstaatliche Zustimmungsgesetz	113
b) Das mitgliedstaatliche Umsetzungsgesetz	114
D. Fazit	115

2. Teil

	Die Vorgaben für die Einführung einer Sperrklausel im Mehrebenensystem des Europawahlrechts	117
§ 3	Die Vorgaben des nationalen Rechts	117
	A. Die formellen Vorgaben des nationalen Rechts	117
	I. Das Zustimmungsgesetz	117
	1. Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG	118
	2. Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG	119
	a) Das Verhältnis von Art. 23 Abs. 1 S. 2 und S. 3 GG	119
	b) Die Anwendbarkeit von Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG auf Sekundärrecht	120
	aa) Die Varianten des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG	120
	bb) Der Sinn und Zweck von Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG	121
	c) Die Verfassungsrelevanz einer Sperrklauselregelung für die Europawahl	122
	d) Die formellen Anforderungen des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG	124
	II. Das Umsetzungsgesetz	125
	B. Die materiellen Vorgaben des nationalen Rechts	125
	I. Die Wahlgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien im nicht-determinierten Bereich	126
	1. Die Wahlgleichheit auf nationaler Ebene	126
	a) Die verwendete Terminologie: Die Ausprägungen der Wahlgleichheit	127
	b) Die Erfolgswertgleichheit auf nationaler Ebene	128
	aa) Die Systemwahlfreiheit des Gesetzgebers	128

(1) Die Bildung eines systemunabhängigen Gleichheitsmaßstabs	128
(2) Die Bildung eines systemimmanenten Gleichheitsmaßstabs	131
(3) Der Umfang der gesetzgeberischen Systemwahlfreiheit ..	132
(a) Die Grundtypen von Wahlsystemen	133
(b) Die Wahl zwischen den Grundtypen der Verhältnis- und der Mehrheitswahl	135
(c) Zwischenergebnis	137
(d) Keine Systemwahlfreiheit hinsichtlich abgrenzbarer Wahlsystemteile	137
(4) Zwischenergebnis	138
bb) Die anschließende Folgerichtigkeit	139
c) Allgemeine Grundsätze der Wahlgleichheit	141
2. Die Chancengleichheit der Parteien auf nationaler Ebene	142
a) Der Zusammenhang von Wahlgleichheit und Chancengleichheit der Parteien	143
aa) Die passive Wahlgleichheit als Grund des engen Zusammenhangs	144
bb) Die normative Grundlage der Chancengleichheit der Parteien im Bereich von Wahlen	146
cc) Kritik	147
dd) Das systematische Verhältnis der Gleichheitssätze	149
b) Allgemeine Grundsätze der Chancengleichheit der Parteien	150
3. Die Notwendigkeit von Maßstabsmodifikationen für die Europawahl	151
a) Die normative Verankerung der Maßstäbe	151
aa) Die normative Grundlage der Wahlgleichheit	152
bb) Die normative Grundlage der Chancengleichheit der Parteien	153
(1) Keine Anwendungsrestriktionen aufgrund des Parteienbegriffs	153
(2) Kein Rückgriff auf Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG	155
cc) Die normative Grundlage der Chancengleichheit sonstiger politischer Vereinigungen	156
dd) Kein ausschließlicher Maßstab aus Art. 23 Abs. 1 GG	157
b) Die inhaltliche Ausgestaltung der Prüfungsmaßstäbe	158
aa) Die Vermutung für die Geltung nationaler Schutzstandards ..	158
bb) Keine Modifikation der Maßstäbe	160
(1) Keine konventionsrechtlich bedingte Maßstabsmodifikation	160
(2) Keine unionsrechtlich bedingte Maßstabsmodifikation ..	161
(a) Die degressiv proportionale Sitzverteilung gem. Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 3 EUV	161

(b)	Die Festlegung der Verhältniswahl durch Art. 1 Abs. 1 DWA-2018	162
(c)	Vorrang, Einheit und Wirksamkeit des Unionsrechts	163
(3)	Keine national bedingte Maßstabsmodifikation	164
c)	Zwischenergebnis	166
II.	Die Rechtfertigung von Sperrklauseln nach nationalem Recht	166
1.	Die Grundlagen der Rechtfertigung	167
a)	Der zwingende Grund	168
b)	Der legitime Grund: Die Funktionsfähigkeit	170
aa)	Der Verfassungsrang der Funktionsfähigkeit	170
bb)	Die demokratische Komponente der Funktionsfähigkeit	171
c)	Die Geeignetheit von Sperrklauseln	172
aa)	Die Hypothesen über den parlamentarischen Betrieb	173
bb)	Der enge Zusammenhang zwischen wahlrechtlicher Mandatsvergabe und parlamentarischer Fraktionsbildung	173
d)	Die Erforderlichkeit und die Angemessenheit von Sperrklauseln	175
2.	Die Rechtfertigung von nationalen Sperrklauseln für die Europawahl	175
a)	Der legitime Grund: Die Funktionsfähigkeit	176
aa)	Der Verfassungsrang der Funktionsfähigkeit	177
bb)	Die Grenzen der Funktionsfähigkeit als Ansatzpunkt zur Verarbeitung des europäischen Bezugs	177
(1)	Die supranationale Fraktionsbildung	179
(a)	Die Relevanz des Wahlrechts anderer Mitgliedstaaten	180
(b)	Die Argumentation bei der Beurteilung der Parlamentsaufgaben	181
(c)	Die Argumentation bei der Beurteilung der innerparlamentarischen Arbeit	181
(2)	Die Kongruenz von Wahl- und Parlamentsrecht	182
cc)	Zwischenergebnis	184
dd)	Das Bedürfnis zur Anpassung	184
ee)	Die Alternative: Die „Verantwortung zur gesamten Hand“	186
(1)	Die Konzeption einer Verantwortung zur gesamten Hand	186
(2)	Kritik	188
ff)	Die Anwendung der Rechtsfigur der „Verantwortung zur gesamten Hand“	189
gg)	Zwischenergebnis	190
b)	Die vom BVerfG verworfenen Gründe	191
c)	Weitere Aspekte der Rechtfertigung	192
aa)	Die Kontrollintensität: Entscheidung in eigener Sache	193

(1) Die Kategorie als solche und die aus ihr folgende Kontrollintensität	193
(2) Voraussetzungen für eine Entscheidung in eigener Sache	194
bb) Die Relevanz der Korrekturmöglichkeit des Wahlrechts	196
cc) Der Wahrscheinlichkeitsmaßstab für die Funktionsbeeinträchtigung	197
(1) Die Entscheidung über die Wahrscheinlichkeit	197
(2) Der Wahrscheinlichkeitsmaßstab des BVerfG	198
(3) Das Zusammenspiel von Wahrscheinlichkeitsmaßstab und Kontrollintensität	199
(4) Die Orientierung des Wahlgesetzgebers an der Wirklichkeit	199
(5) Zwischenergebnis	200
III. Die nationalen Vorgaben im determinierten Bereich	201
1. Der Maßstab von Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG	201
a) Die Verpflichtung auf demokratische Grundsätze	202
b) Die Anwendung im konkreten Fall	203
2. Der Maßstab von Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i. V. m. Art. 79 Abs. 3 GG	204
a) Keine Anpassung der Vorgaben des Art. 79 Abs. 3 GG	204
b) Der Schutz der substantiellen Rolle des Bundestages	206
c) Das Demokratieprinzip als Verfassungsprinzip für die Europawahl	207
aa) Die Anwendbarkeit des Demokratieprinzips auf supranationale Wahlen	207
bb) Die Gleichheit als Teil des änderungsfesten Demokratieprinzips	208
(1) Die Wahlgleichheit	209
(a) Kein originärer Schutz der Erfolgswertgleichheit	210
(b) Das Mehrheitsprinzip als Ansatzpunkt	211
(2) Die Chancengleichheit der Parteien	213
(a) Der Schutz von Parteien durch die Ewigkeitsgarantie	213
(b) Die Chancengleichheit im Bereich der Wahl	214
3. Fazit	215
§ 4 Die Vorgaben des Unionsrechts	215
A. Die formellen Vorgaben des Unionsrechts	215
I. Die Zuständigkeit der EU	216
1. Art. 223 Abs. 1 AEUV als geteilte Zuständigkeit	216
2. Die Kompetenzausübungsgrenzen	218
a) Der Grundsatz der Subsidiarität	219
b) Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit	220

c)	Keine weiteren Begrenzungen aus Art. 223 Abs. 1 AEUV	221
II.	Die Ausübung des Initiativrechts durch das Europäische Parlament	222
III.	Das weitere Verfahren im Europäischen Parlament und im Rat	222
1.	Die Abstimmung im Rat	223
2.	Die Zustimmung im Europäischen Parlament und die Beschlussfassung im Rat	224
IV.	Die Form des Gesetzgebungsaktes	224
1.	Die Begründung des Gesetzgebungsaktes	224
2.	Die Unterzeichnung und die Veröffentlichung des Gesetzgebungsaktes	225
B.	Die materiellen Vorgaben des Unionsrechts	226
I.	Die Wahlgleichheit auf europäischer Ebene	226
1.	Die Geltung der Wahlgleichheit auf europäischer Ebene	226
a)	Die Ansichten des BVerfG und der Literatur	226
aa)	Die These der Nichtgeltung einer europäischen Wahlgleichheit	227
(1)	Das Argument der mangelnden Normierung der Wahlgleichheit	228
(2)	Das Argument der degressiven Proportionalität	229
(3)	Das Argument der Normenhierarchie und des institutionellen Gefüges	230
bb)	Ansätze in der Literatur für die Geltung einer europäischen Wahlgleichheit	230
(1)	Die These der Geltung von Zählwert- und Erfolgswertgleichheit	231
(2)	Die These der Unterscheidung in systemimmanente und nicht systemimmanente Differenzierungen	232
(3)	Die These der Wahlgleichheit als Optimierungsgebot	232
b)	Die Begründung einer europäischen Wahlgleichheit	233
aa)	Die Vorannahmen der Untersuchung	234
(1)	Die fehlende Normenhierarchie innerhalb des Primärrechts	234
(2)	Die Rechtsnatur der EU, der derzeitige Integrationsstand und die Wahlgleichheit	236
(3)	Das individualistische Demokratieverständnis	237
(4)	Die verwendete Terminologie: Die Ausprägungen der Wahlgleichheit	238
bb)	Die primärrechtliche Relevanz von Differenzierungen in der Wahlgleichheit	239
(1)	Die Bedeutung von Art. 9 S. 1 EUV für die europäische Wahlgleichheit	240
(a)	Der Gewährleistungsgehalt von Art. 9 S. 1 EUV	240

(b)	Der Einwand der degressiven Proportionalität	242
(c)	Der Ausgleich von Art. 9 S. 1 EUV und Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 3 EUV	243
(d)	Die vorgebrachten Einwände	244
(e)	Zwischenergebnis	245
(2)	Die Bedeutung des Demokratieprinzips für die europäische Wahlgleichheit	245
(a)	Die Konsequenzen des individualistischen Demokra- tieverständnisses	245
(b)	Der Einfluss der Werte gem. Art. 2 S. 1 EUV	246
(c)	Die Konkretisierung des Demokratieprinzips gem. Art. 9 ff. EUV	247
(d)	Die Bedeutung von Art. 2 S. 1 EUV für die Geltung der Wahlgleichheit	248
(3)	Keine Bedeutung der gemeinsamen Verfassungsüberliefe- rung der Mitgliedstaaten für die europäische Wahlgleich- heit	249
(a)	Die Einwände gegen die Qualifikation als allgemeiner Rechtsgrundsatz	250
(b)	Die Einwände gegen die Qualifikation als gemeinsamer Grundsatz i. S. v. Art. 223 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV	251
(4)	Keine Bedeutung von Art. 3 1. ZP-EMRK für die europä- ische Wahlgleichheit	252
(a)	Die Auslegung von Art. 39 Abs. 2 GRC	253
(b)	Das Verhältnis von Art. 52 Abs. 2 GRC und Art. 52 Abs. 3 GRC	254
(5)	Weitere Anhaltspunkte für die europäische Wahlgleichheit	255
c)	Zwischenergebnis	256
2.	Die Ausgestaltung der Wahlgleichheit auf europäischer Ebene	257
a)	Die Unionsbürgerschaft als Anknüpfungspunkt der europäischen Wahlgleichheit	258
aa)	Die Unionsbürgerinnen und -bürger als Gesamtheit	258
bb)	Die Zäsur: Die Einteilung in Wählerinnen und Wähler mitglied- staatlicher Kontingente	259
c)	Die Unionsbürgerinnen und -bürger als Wählerinnen und Wäh- ler mitgliedstaatlicher Kontingente	260
(1)	Die Ausgestaltung des diskriminierungsfreien Wahlrechts- zugangs	261
(2)	Die Regelung des Wahlrechts gem. Art. 223 Abs. 1 AEUV	262
dd)	Die Ableitungen für den Vergleichsmaßstab der europäischen Wahlgleichheit	262

(1) Die zwei Bezugspunkte der Wahlgleichheit	263
(2) Der Ausgleich zwischen der Wahlgleichheit und der degressiven Proportionalität	264
ee) Zwischenergebnis	265
b) Die europäische Wahlgleichheit in Bezug auf die Unionsbürgerinnen und -bürger als Gesamtheit	265
c) Die europäische Wahlgleichheit in Bezug auf die Unionsbürgerinnen und -bürger als Wählerinnen und Wähler mitgliedstaatlicher Kontingente	266
aa) Die materielle Reichweite von Art. 9 S. 1 EUV	266
(1) Die Ansätze zur Begründung eines Einschätzungsspielraums	267
(2) Der Einschätzungsspielraum bei fragmentarischer Regelung des Europawahlrechts	268
(a) Die unterschiedliche Ausgestaltung des mitgliedstaatlichen Wahlrechts	268
(b) Die rechtlichen Konsequenzen für die europäische Wahlgleichheit	269
bb) Der Einfluss des Demokratieprinzips	271
cc) Zwischenergebnis	271
d) Die Funktionsfähigkeit des Parlaments als legitimes Ziel	272
3. Fazit	273
II. Die Chancengleichheit der Parteien auf europäischer Ebene	274
1. Die Geltung der Chancengleichheit der Parteien auf europäischer Ebene	275
a) Die Bedeutung von Art. 10 Abs. 4 EUV und Art. 12 GRC für die europäische Chancengleichheit der Parteien	276
aa) Die Gewährleistung der Chancengleichheit der Parteien	277
bb) Die Anwendbarkeit im Kontext der Europawahl	279
(1) Die Anwendbarkeit auf den Wahlakt	279
(2) Der Einbezug nationaler Parteien	279
b) Die Bedeutung von Art. 9 S. 1 EUV für die europäische Chancengleichheit der Parteien	281
c) Die Bedeutung des Demokratieprinzips für die europäische Chancengleichheit der Parteien	282
d) Keine Bedeutung der gemeinsamen Verfassungsüberlieferung der Mitgliedstaaten für die europäische Chancengleichheit der Parteien	283
e) Zwischenergebnis	284
2. Die Ausgestaltung der Chancengleichheit der Parteien auf europäischer Ebene	284

a)	Das Verhältnis der Chancengleichheit der Parteien zur Wahlgleichheit	284
b)	Die Vergleichsgruppen der Chancengleichheit und der Einschätzungsspielraum	285
§ 5	Die Vorgaben der EMRK	286
A.	Die formellen Vorgaben der EMRK	286
B.	Die materiellen Vorgaben der EMRK	287
I.	Die Wahlgleichheit in der EMRK	287
1.	Das Europäische Parlament als gesetzgebende Körperschaft i. S. v. Art. 3 1. ZP-EMRK	288
a)	Die Anwendbarkeit von Art. 3 1. ZP-EMRK außerhalb des nationalstaatlichen Bereichs	288
b)	Das Europäische Parlament als gesetzgebende Körperschaft i. S. v. Art. 3 1. ZP-EMRK	290
2.	Der Gleichheitsmaßstab der EMRK	290
a)	Art. 3 1. ZP-EMRK als Individualrecht	290
b)	Der gleichheitsrechtliche Gehalt von Art. 3 1. ZP-EMRK	291
aa)	Die Ableitung eines gleichheitsrechtlichen Gehalts durch den EGMR	292
bb)	Die Ableitung und der Umfang der gleichheitsrechtlichen Anforderungen	293
c)	Die Einschränkung von Art. 3 1. ZP-EMRK	295
aa)	Der weite Beurteilungsspielraum der Vertragsstaaten (wide margin of appreciation)	295
bb)	Die Anwendbarkeit der Maßstäbe in der Rechtsprechung des EGMR	297
(1)	Die Fälle Federación Nacionalista Canaria und Partija „Jaurie Demokrati“ u. Partija „Musu Zeme“	297
(2)	Der Fall Yumak u. Sadak	298
(3)	Der Fall Strack u. Richter	299
(4)	Zwischenergebnis	300
II.	Die Chancengleichheit der Parteien in der EMRK	301
1.	Keine Ableitung aus der Vereinigungsfreiheit gem. Art. 11 EMRK ..	302
2.	Die Gleichbehandlung von Parteien i. R. v. Art. 3 1. ZP-EMRK	303
§ 6	Zwischenfazit: Das ebenenübergreifende Zusammenwirken der Maßstäbe	304
A.	Die grundsätzliche Übereinstimmung: Die Garantie von Gleichheit	304
B.	Die unterschiedlichen Herausforderungen der Regelungsebenen	305
C.	Die Verarbeitung der Besonderheiten im Mehrebenensystem des Europawahlrechts	307

3. Teil

**Zwischenschritt –
Die Verortung des Europäischen Parlaments
im europäischen Institutionengefüge**

	309
§ 7 Die Rolle des Europäischen Parlaments	309
A. Die Beschreibung des Europäischen Parlaments in der Rechtsprechung	310
I. Die Beschreibung des Europäischen Parlaments durch den EGMR	310
II. Die Beschreibung des Europäischen Parlaments durch den EuGH und das EuG	311
III. Die Beschreibung des Europäischen Parlaments durch nationale Verfas- sungsgerichte	312
1. Die Beschreibung des Europäischen Parlaments durch das italienische Verfassungsgericht	313
2. Die Beschreibung des Europäischen Parlaments durch das tschechische Verfassungsgericht	314
3. Die Beschreibung des Europäischen Parlaments durch das BVerfG ..	315
a) Das Urteil vom 9. 11. 2011	315
aa) Die Funktionen des Europäischen Parlaments im Institutionen- gefüge	315
bb) Die innerparlamentarische Arbeit	317
b) Das Urteil vom 26. 2. 2014	318
IV. Die Einordnung der bundesverfassungsgerichtlichen Beschreibung	318
1. Die These der Verzichtbarkeit der Aufgabenwahrnehmung	319
2. Die unzulässige Vernachlässigung der demokratischen Legitimation ..	320
B. Die hier vorgenommene Beschreibung des Europäischen Parlaments	322
I. Die Funktionen des Parlaments im Institutionengefüge	323
1. Die Kreationfunktion des Parlaments	323
2. Die Rechtsetzungsfunktion des Parlaments	324
3. Die Kontroll- und die Beratungsfunktion des Parlaments	325
II. Die innerparlamentarische Arbeit	326
1. Die Arbeit in Ausschüssen und Fraktionen	326
2. Der innerparlamentarische Ablauf des Trilog-Verfahrens vor der ersten Lesung	328
III. Demokratische Legitimation und die Rolle der Trilogie	329
IV. Fazit	331

4. Teil

**Die Vereinbarkeit der Sperrklausel mit höherrangigem Recht
und ihre gerichtliche Überprüfung im Mehrebenensystem
des Europawahlrechts**

	332
§ 8 Die Vereinbarkeit der Sperrklausel mit nationalen Vorgaben und ihre Überprüfung durch das BVerfG	332
A. Die Vereinbarkeit mit nationalen Vorgaben	332
I. Die Vereinbarkeit des Zustimmungsgesetzes mit den materiellen Vorgaben des Grundgesetzes	332
1. Die Vereinbarkeit mit der Struktursicherungsklausel gem. Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG	333
2. Die Vereinbarkeit mit dem integrationsfesten Kern des Grundgesetzes	335
a) Das Demokratieprinzip als Sicherung staatlicher Substanz	335
b) Das Demokratieprinzip als Verfassungsprinzip für Europawahlen	335
aa) Das Demokratieprinzip in den Entscheidungen des BVerfG aus 2011 und 2014	335
bb) Keine Verletzung des unberührbaren Kerns des Demokratieprinzips	336
3. Fazit	338
II. Die Vereinbarkeit des Umsetzungsgesetzes mit den materiellen Vorgaben des Grundgesetzes	338
1. Die nationale Umsetzung im determinierten Bereich	338
2. Die nationale Umsetzung im nicht-determinierten Bereich	339
a) Das legitime Ziel der Sperrklausel	339
b) Geeignetheit und Erforderlichkeit der Sperrklausel	340
aa) Die Geeignetheit der Sperrklausel	340
bb) Die Erforderlichkeit der Sperrklausel	342
c) Die Angemessenheit der Sperrklausel	343
aa) Die Schwere der Differenzierung	343
(1) Die vergangenen Europawahlen	344
(2) Die Konsequenzen für die Schwere der Differenzierung	345
bb) Abwägung	345
d) Zwischenergebnis	346
3. Fazit	346
B. Die Überprüfung durch das BVerfG	346
I. Die Verfassungsbeschwerde	347
1. Der Kreis potentieller Beschwerdeführerinnen und -führer	347
2. Der Prüfungsmaßstab eines Verfassungsbeschwerdeverfahrens	349
a) Der Prüfungsmaßstab im determinierten Bereich	349

	aa) Die Prüfung an nationalen Vorgaben: Identitätskontrolle	349
	bb) Die Prüfung an Unionsrecht	351
	cc) Die Prüfung an Konventionsrecht	352
	b) Der Prüfungsmaßstab im nicht-determinierten Bereich	352
II.	Die Wahlprüfungsbeschwerde	353
	1. Die Zuständigkeit des Bundestages für die Wahlprüfung	353
	2. Der Kreis potentieller Beschwerdeberechtigter	354
	3. Der mögliche Ausgang einer Wahlprüfungsbeschwerde	355
§ 9	Die Vereinbarkeit der Sperrklausel mit Unionsrecht und ihre Überprüfung durch die Unionsgerichtsbarkeit	357
A.	Die Vereinbarkeit mit Unionsrecht	357
I.	Die Vereinbarkeit des Beschlusses (EU, Euratom) 2018/994 mit den formellen Vorgaben des Unionsrechts	357
	1. Die Zuständigkeit der EU	357
	a) Der Grundsatz der Subsidiarität	357
	aa) Die Kriterien der Subsidiarität	358
	bb) Die Einwände der nationalen Parlamente	359
	b) Der Grundsatz der kompetenziellen Verhältnismäßigkeit	360
	2. Die Ausübung des Initiativrechts durch das Europäische Parlament	361
	a) Die vermeintlich unterbliebene Übermittlung an die nationalen Parlamente	362
	b) Die vermeintlich mangelnde Begründung des Parlaments	362
	c) Der vermeintlich fehlende Hinweis auf Protokoll Nr. 2	363
	3. Das weitere Verfahren im Europäischen Parlament und im Rat	363
	4. Die Form des Gesetzgebungsaktes	364
	a) Die Begründung des Gesetzgebungsaktes gem. Art. 296 Abs. 2 AEUV	364
	b) Die Unterzeichnung und die Veröffentlichung	365
II.	Die Vereinbarkeit mit den materiellen Vorgaben des Unionsrechts	365
	1. Die Sperrklausel i. H. v. 5 %	366
	a) Die betroffene Vergleichsgruppe und die rechtfertigungsbedürftige Differenzierung	366
	b) Die Rechtfertigung der Differenzierung	367
	aa) Keine Willkür der Maßnahme	367
	bb) Keine offensichtliche Unverhältnismäßigkeit	367
	cc) Zwischenergebnis	368
	2. Die Mindestschwelle und die Mindestmandatsanzahl i. S. v. Art. 3 Abs. 2 S. 1 DWA	368
	a) Die Mindestschwelle i. H. v. 2 %	368

aa) Keine zu hohe Ansetzung der verbindlichen Mindestschwelle	368
bb) Keine zu niedrige Ansetzung der Mindestschwelle	369
b) Die Mindestmandatzahl von 35 und die Frist in Art. 3 Abs. 3 DWA-2018	370
3. Fazit	371
B. Die Überprüfung durch die Unionsgerichtsbarkeit	371
I. Die Nichtigkeitsklage gem. Art. 263 AEUV	372
1. Die allgemeinen Zulässigkeitsvoraussetzungen	372
2. Die Frist gem. Art. 263 Abs. 6 AEUV	374
II. Das Vorabentscheidungsverfahren gem. Art. 267 AEUV	375
III. Das Vertragsverletzungsverfahren gem. Art. 258 Abs. 2 AEUV	375
§ 10 Die Vereinbarkeit der Sperrklausel mit konventionsrechtlichen Vorgaben und ihre Überprüfung durch den EGMR	377
A. Die Vereinbarkeit mit konventionsrechtlichen Vorgaben	377
I. Der Maßstab von Art. 3 1. ZP-EMRK	377
II. Der Kerngehalt und die Wirksamkeit	378
III. Die Verfolgung eines berechtigten Ziels und Willkür	379
IV. Keine Unverhältnismäßigkeit	379
V. Fazit	380
B. Die Überprüfung durch den EGMR	380
I. Die Individualbeschwerde gem. Art. 34 EMRK	380
1. Der Kreis potentieller Beschwerdeführerinnen und -führer	381
2. Der Beschwerdegegner	381
3. Die Opfereigenschaft der Beschwerdeführerinnen und -führer	382
4. Die Rechtswegerschöpfung und die Frist	384
5. Die Negativvoraussetzung: Keine offensichtliche Unbegründetheit	385
II. Die Staatenbeschwerde gem. Art. 33 EMRK	385
Zusammenfassung	387
Thesen	397
Literaturverzeichnis	400
Sachverzeichnis	429

Abkürzungsverzeichnis

Allgemein gebräuchliche Abkürzungen werden nicht aufgeführt. Ergänzend wird verwiesen auf *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Aufl. 2021.

ABl.	Amtsblatt
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung – ABl. 2016 C 202 S. 47 ber. ABl. 2016 C 400 S. 1)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. 8. 1993 (BGBl. I S. 1473), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 20. 11. 2019 (BGBl. I S. 1724)
BWahlG	Bundeswahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. 7. 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 8. 6. 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 147)
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
Dok.	Dokument
DWA	Direktwahlakt
DWA-1976	Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung im Anhang zum Beschluß (76/787/EGKS, EWG, Euratom) des Rates vom 20. 9. 1976 (ABl. 1976 L 278 S. 1, ber. ABl. 1976 L 326 S. 32).
DWA-1997	Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments in seiner durch den Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte (ABl. 1997 C 340 S. 1) geänderten Fassung
DWA-2002	Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments in seiner durch den Beschluss (2002/772/EG, Euratom) des Rates der EU vom 25. 6. 2002 und 23. 9. 2002 zur Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Anhang zum Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom (Abl. 2002 L 283 S. 1) geänderten Fassung
DWA-2018	Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments in seiner durch den Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 des Rates vom 13. 7. 2018 zur Änderung des dem Beschluss 76/787/EGKS, Euratom des Rates vom 20. 9. 1976 beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner, unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments (Abl. 2018 L 178 S. 1; ber. ABl. 2018 L 310 S. 44) geänderten Fassung
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft in seiner Fassung vom 25. 3. 1957
EFSF	Europäische Finanzstabilisierungsfazilität

EG-AsylZustVO	Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. 2. 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist (ABl. 2003 L 50 S. 1), aufgehoben durch Art. 48 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (ABl. 2013 L 180 S. 31)
EG-Beitrittsakte A/FIN/S	Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Norwegen, der Republik Österreich, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden und die Anpassungen der die Europäische Union begründenden Verträge (ABl. 1994 C 241 S. 21; angepasst durch Beschluss [95/1/EG, Euratom, EGKS] des Rates vom 1. 1. 1995 [ABl. 1995 L 1 S. 1 mit Berichtigung in ABl. 1997 L 179 S. 12])
EG-Beitrittsakte E/P	Akte über die Bedingungen des Beitritts des Königreichs Spanien und der Portugiesischen Republik und die Anpassungen der Verträge (ABl. 1985 L 302 S. 23)
EG-Beitrittsakte Griechenland	Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Griechenland und die Anpassungen der Verträge (ABl. 1979 L 291 S. 17)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKS-Vertrag	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. 4. 1951 in der durch das Abkommen über gemeinsame Organe für die europäischen Gemeinschaften vom 23. 3. 1957 geänderten Fassung
EGV-Amsterdam	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in seiner durch den Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte (ABl. 1997 C 340 S. 1) geänderten Fassung
EGV-Maastricht	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in seiner durch den Vertrag über die Europäische Union (Abl. 1992 C 191 S. 7) geänderten Fassung
EGV-Nizza	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in seiner durch den Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte (Abl. 2001 C 80 S. 1) geänderten Fassung
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung vom 22. 10. 2010, zuletzt geändert durch Art. 15 EMRK-Protokoll vom 24. 6. 2013
EuGH-Satzung	Protokoll (Nr. 3) über die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union (ABl. 2008 C 115 S. 210), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung (EU, Euratom) 2019/629 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. 4. 2019 (ABl. 2019 L 111 S. 1)
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EUV	Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung – Abl. 2016 C 202 S. 13)
EuWG	Europawahlgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. 3. 1994 (BGBl. I S. 423, 555, 852), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 11. 1. 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 11)

EVP	Europäische Volkspartei
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in seiner Fassung vom 25. 3. 1957
FDP	Freie Demokratische Partei
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100–I, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 19. 12. 2022 (BGBl. I S. 2478).
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. 7. 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 23. 12. 2022 (BGBl. I S. 2598)
GOEP	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments 9. Wahlperiode – Januar 2023
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union (konsolidierte Fassung – ABl. 2016 C 202 S. 389)
Grüne/EFA	Fraktion der Grünen/Freie Europäische Allianz
GUE/NGL	Konföderale Fraktion der Vereinten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke
i. E.	im Ergebnis
i.H.d.	in Höhe der
i. H. v.	in Höhe von
IntVG	Integrationsverantwortungsgesetz vom 22. 9. 2009 (BGBl. I S. 3022), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 1. 12. 2009 (BGBl. I S. 3822)
Lfg.	Lieferung
Ls.	Leitsatz
mAnm.	mit Anmerkung
PartG	Parteiengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. 1. 1994 (BGBl. I S. 149), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 10. 8. 2021 (BGBl. I S. 3436)
Protokoll Nr. 2	Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit (Abl. 2008 C 115 S. 206)
S&D	Progressive Allianz der Sozialdemokraten
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
verb.	verbundene
Verf.	Verfasserin
VerfO EuGH	Verfahrensordnung des Gerichtshofs vom 25. 9. 2012 (ABl. 2012 L 265 S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 EuGHVfO-Änd. vom 26. 11. 2019 (ABl. 2019 L 316 S. 103)
v. H.	von Hundert
Vol.	Volume
WRV 1919	Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919 (RGBl. 1919 S. 1383)
WVK	Wiener Übereinkommen vom 23. 5. 1969 über das Recht der Verträge
ZP-EMRK	Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 20. 3. 1952 in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. 10. 2010
4. ZP	Protokoll Nr. 4 zur Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten, durch das gewisse Rechte und Freiheiten gewährleistet werden, die nicht bereits in der Konvention oder im ersten Zusatzprotokoll enthalten sind vom 16. 9. 1963 in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. 10. 2010

Einführung

A. Einleitung

Das Europawahlrecht sieht sich deutlicher Kritik aus dem Schrifttum ausgesetzt. Es sei die „Achillesferse der europäischen Demokratie“¹ und ein „Muster dafür, was in der EU nicht vernünftig [funktioniere] und das europäische Einigungsprojekt in Misskredit [bringe].“² Diesem Rechtsgebiet will sich die folgende Untersuchung unter dem Fokus auf wahlrechtlichen Sperrklauseln widmen.

Die Materie fällt auf den ersten Blick durch eine außergewöhnliche Änderungsfestigkeit auf: Im dynamischen Prozess der europäischen Integration³ wurden Vertragswerke geschaffen, Sekundärrechtsakte erlassen und Urteile gesprochen. Das zentrale unionsrechtliche Regelwerk des Europawahlrechts – der Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung⁴ (der sog. Direktwahlakt – DWA) – wurde seit seinem Erlass 1976 nur ein einziges Mal grundlegend modifiziert.⁵ Auch das Änderungsverfahren, das den Anlass dieser Untersuchung bildet, begann 2015 im Europäischen Parlament mit einem Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen und dauert nach wie vor an.⁶ Der Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 des Rates vom 13.7.2018 markiert zwar den

¹ *Peuker*, ZEuS 2008, 453 (453); *Ruffert*, in: Masing/Jestaedt/Jouanjan/Capitant, Politische Gestaltung durch Repräsentativorgane, 2019, 63 (65); *ders.*, in: Bitburger Gespräche Jahrbuch 2018, 2019, 65 (68).

² *Giegerich*, ZEuS 2018, 145 (163).

³ Vgl. *Calliess*, in: *ders./Ruffert*, EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, EUV Art. 1 Rn. 9.

⁴ Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Anhang zum Beschluß (76/787/EGKS, EWG, Euratom) des Rates vom 20.9.1976 (ABl. 1976 L 278 S. 1, ber. ABl. 1976 L 326 S. 32). Im Folgenden wird zwischen dem DWA-1976, dem DWA-1997, dem DWA-2002 und dem DWA-2018 unterschieden, wobei sich die Jahresangaben auf seinen Erlass bzw. besonders relevante Änderungen beziehen. Es wird dabei auf den Zeitpunkt des Beschlusses des Aktes bzw. der jeweiligen Änderung abgestellt, nicht auf deren Inkrafttreten. Die Angabe meint außerdem den gesamten DWA in seiner jeweiligen Fassung, nicht den ihn jeweils ändernden Rechtsakt.

⁵ Vgl. *de León*, E.L. Rev. 42 (2017), 353 (367).

⁶ Bericht über die Reform des Wahlrechts der Europäischen Union (2015/2035(INL)) vom 2.10.2015, A8–0286/2015; inzwischen liegt sogar eine neue Initiative des Europäischen Parlaments vor, siehe dazu die Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3.5.2022 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die allgemeine unmittelbare Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments sowie zur Aufhebung des Beschlusses (76/787/EGKS, EWG, Euratom) des Rates und des diesem Beschluss beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP)), P9_TA(2022)0129; dazu *Rathke*, in: Jahrbuch für Vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften, 2022, 173 (181 ff.).

Abschluss des europäischen Verfahrensteils.⁷ Die gem. Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 AEUV für sein Inkrafttreten erforderliche mitgliedstaatliche Zustimmung steht jedoch in Deutschland, Spanien und Zypern noch aus.⁸

Diese Änderungsfestigkeit mag alleine nicht die Dysfunktion des Europawahlrechts belegen. Sie führt aber zur Fortgeltung des als Provisorium geschaffenen Regelungsansatzes des DWA-1976, der grundlegende europäische Vorgaben mit weiten mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielräumen kombiniert.⁹ Die eigentlich zutiefst europäische Materie des Europawahlrechts, die immerhin die einzig direkte Wahl eines Unionsorgans durch die Unionsbürgerinnen und -bürger betrifft, ist in der Konsequenz von einem bemerkenswert geringen Maß an unionsrechtlicher Vereinheitlichung geprägt. Das Wahlrecht liegt vom konkreten Wahltermin, über das Mindestalter für aktives und passives Wahlrecht bis hin zu den Verrechnungsverfahren für die mitgliedstaatliche Sitzverteilung in der Hand der Mitgliedstaaten.¹⁰ Resultat ist ein Zusammenwirken europäischer und nationaler Rechtsquellen in einem Bereich, der grundlegende Fragen nationaler Staatlichkeit und europäischer Legitimation betrifft. Auf nationaler Ebene bedeutet die Wahl des Parlaments durch die Wahlberechtigten – klassischerweise die Staatsbürgerinnen und -bürger¹¹ – ihre „ursprünglichste und wichtigste Äußerungsform [in] der repräsentativen Demokratie überhaupt.“¹² Aus europäischer Perspektive geht es um nicht weniger als die Frage, nach welchen Regeln sich der europäische Legitimationsstrang des dualen Legitimationskonzepts der EU konstituieren soll. Die Entscheidung darüber beeinflusst, welche legitimierende Kraft er in der Folge entfalten kann.

Unter diesen Vorzeichen spielt sich in Deutschland seit mehr als zehn Jahren eine Auseinandersetzung über die Zulässigkeit einer nationalen Sperrklausel für

⁷ Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 des Rates vom 13. 7. 2018 zur Änderung des dem Beschluss 76/787/EGKS, Euratom des Rates vom 20. 9. 1976 beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner, unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments (Abl. 2018 L 178 S. 1; ber. ABl. 2018 L 310 S. 44).

⁸ Dazu *Cicchi*, *Europeanising the elections of the European Parliament*, 2021, 43 ff. Ein deutsches Zustimmungsgesetz liegt inzwischen vor: Am 15. 6. 2023 stimmten 568 der 736 Mitglieder des Bundestages nach dritter Lesung dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung (siehe dazu BT-Drs. 20/6821) zu (siehe zum Ergebnis der namentlichen Schlussabstimmung Plenarprotokoll des Bundestages 20/109 vom 15. 6. 2023, 13307D ff.). Der Bundesrat hatte zuvor in seiner Sitzung vom 12. 5. 2023 keine Einwände gegen den Gesetzesentwurf erhoben (siehe dazu Plenarprotokoll 1033 des Bundesrates vom 12. 5. 2023, 142 f.). Der Bundesrat stimmte dem Gesetzesbeschluss des Bundestages (siehe BR-Drs. 276/23) wiederum am 7. 7. 2023 mit 56 seiner 69 Mitglieder zu (siehe Plenarprotokoll 1035 des Bundesrates vom 7. 7. 2023, 219 f.). Zum Zeitpunkt der Manuskriptfertigstellung war das Gesetz noch nicht im Bundesgesetzblatt verkündet (Stand: 15. 7. 2023).

⁹ *Ivan*, in: *Carp/Matiuța*, 2019 *European Elections*, 2020, 39 (45).

¹⁰ *Braun/Tausendpfund*, *ZParl* 2019, 715 (717); *Ivan*, in: *Carp/Matiuța*, 2019 *European Elections*, 2020, 39 (45 f.); der Wahltermin muss innerhalb des viertägigen Zeitraums gem. Art. 10 Abs. 1 DWA-2018 festgelegt werden.

¹¹ Zur Verknüpfung des Wahlrechts mit dem Innehaben der Staatsbürgerschaft *Lardy*, *Oxford Journal of Legal Studies* 1997, 75 (75); *Haag*, *FS Bieber*, 2007, 137 (138).

¹² *BVerfGE* 3, 19 (26).

die Europawahl ab. Für die Wahl des deutschen Kontingents galt seit der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments im Jahr 1979 eine Mindestschwelle i. H. v. 5 %, ¹³ die das BVerfG 1979 noch als verfassungsgemäß qualifizierte. ¹⁴ Umso überraschender war es, als 2011 eine gegen diese Regelung gerichtete Wahlprüfungsbeschwerde Erfolg hatte: In einem vielfach kritisierten Urteil erklärte das BVerfG das 5 %-Quorum für verfassungswidrig. ¹⁵ Die tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse sollten trotz der seit 1979 deutlich gewachsenen Kompetenzen des Europäischen Parlaments keine hinreichenden Gründe dafür bieten, den mit der Sperrklausel verbundenen schwerwiegenden Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien zu rechtfertigen. ¹⁶ Das BVerfG ordnete allerdings weder eine erneute Wahl noch eine Neuvergabe der Mandate an. Dieses Unterlassen beschäftigte in der Folge den EGMR, der die dagegen gerichteten Individualbeschwerden als offensichtlich unbegründet zurückwies. ¹⁷

Der Bundesgesetzgeber entschied sich 2013 nichtsdestotrotz zur Einführung einer 3 %-Sperrklausel. ¹⁸ Deren Verfassungswidrigkeit stellte das BVerfG 2014 in einem erneut kritisierten, allerdings weniger überraschenden Urteil fest. ¹⁹ In der deutschen Europapolitik blieb das Projekt einer Sperrklausel für die Europawahl auch danach aktuell. Maßgeblich aufgrund deutscher Initiative kam es 2018 zum Erlass des Beschlusses (EU, Euratom) 2018/994, der in seinem Art. 1 eine Änderung von Art. 3 DWA-2002 vorsieht. ²⁰ Gem. Art. 3 Abs. 2 DWA-2018 müssen Mitgliedstaaten, in denen eine Listenwahl stattfindet, für Wahlkreise, in denen mehr als 35 Sitze vergeben werden, in Zukunft eine Mindestschwelle von mindestens

¹³ § 2 Abs. 6 des Gesetzes über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz – EuWG) vom 16. 6. 1978 (BGBl. I S. 709 [710]).

¹⁴ BVerfGE 51, 222.

¹⁵ § 2 Abs. 7 EuWG in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. 3. 1994 (BGBl. I S. 424, ber. BGBl. I S. 555), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts vom 17. 3. 2008 (BGBl. I S. 394). In ihrer Deutlichkeit changierende Kritik findet sich u. a. bei *Schönberger*, JZ 2012, 80 ff.; *Hillgruber*, JA 2012, 316 (318 f.); *Grzeszick*, EuR 2012, 667 (671 ff.); *Geerlings/Hamacher*, DÖV 2012, 671 (675 ff.); *Eilert*, DVBl. 2012, 234 ff.; *Hrbek*, integration 2013, 259 (272 ff.); *Gundel*, in: Stern/Sodan/Möstl, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 2022, Bd. I, § 18 Rn. 58 ff.; grundsätzliche Zustimmung dagegen bei *Roßner*, NVwZ 2012, 22 ff.; *Morlok*, JZ 2012, 76 ff.; v. *Arnim*, DÖV 2012, 224 (224); *Lembcke/Peucker/Seifarh*, DVBl. 2012, 401 ff.; *Ehlers*, ZG 2012, 188 (195 ff.).

¹⁶ BVerfGE 129, 300 (324).

¹⁷ EGMR, Entsch. v. 5. 7. 2016, Nr. 28811/12 u. 50303/12.

¹⁸ § 2 Abs. 7 a. F. EuWG in der Fassung des Fünften Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes vom 7. 10. 2013 (BGBl. I S. 3749).

¹⁹ BVerfGE 135, 259; kritisch z. B. *Frenz*, DÖV 2014, 960 ff.; *Felten*, EuR 2014, 298 ff.; *Grzeszick*, NVwZ 2014, 537 ff.; *Haug*, ZParl 2014, 467 ff.; *Kotzur/Heidrich*, ZEuS 2014, 259 (265 ff.); *Gundel*, BayVBl. 2014, 586 ff.; *Schäfer*, StudZR 2014, 271 (286); *Misol*, in: Scheffczyk/Wolter, Linien der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 4, 2017, 359 (373 ff.); kritisch zur Kritik wiederum v. *Arnim*, DVBl. 2014, 1489 ff.

²⁰ So auch die Einschätzung von *Hölscheidt*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der EU, Stand: 78. Lfg. 2023, AEUV Art. 223 Rn. 27; *Röben*, in: Dörr/Grote/Maruhn, EMRK/GG Konkordanzkommentar, 3. Aufl. 2022, Kap. 5 Rn. 109; vgl. auch BT-Drs. 19/1979, 31.