

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 Verhältniswahlssystem 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:

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>).

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 intensiviertere 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

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.

(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.

(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.

(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 ist hinreichend gewichtig, um einen Eingriff in die Grundsätze der Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien zu rechtfertigen. 24

Zwar unterscheidet sich das Europäische Parlament vom Deutschen Bundestag 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. 25

Das Europäische Parlament ist ein Parlament eigener Art. Die Unterschiede in 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 Kurations- 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 26

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 Mandatzuteilung 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 29

(vgl. BVerfGE 51, 222 <249 ff.>; 82, 322 <338>). Dem Senat ist zuzustimmen, 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