



Jean Monnet Saar

EUROPARECHT ONLINE

Saar Expert Papers

Ralf Michael Gitzen

Quo vadis europäisches Wahlrecht? –
Von Spitzenkandidaten, Sperrklauseln und Quoten im
Mehrebenensystem

Zum Autor

Ralf Michael Gitzen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am rechtswissenschaftlichen Fachbereich der Universität Trier. Bis einschließlich Dezember 2023 war er zudem wissenschaftlicher Mitarbeiter am Forschungszentrum Europa (FZE) der Universität Trier.

Vorwort

Diese Veröffentlichung ist Teil einer elektronischen Zeitschriftenserie (Saar Expert Papers), welche von *Jean Monnet Saar*, einem Lehrstuhlprojekt von Prof. Dr. Thomas Giegerich, LL.M. am Europa-Institut der Universität des Saarlandes herausgegeben wird. Die weiteren Titel der Serie können unter <https://jean-monnet-saar.eu/> abgerufen werden.

In den Veröffentlichungen geäußerte Feststellungen und Meinungen sind ausschließlich jene der angegebenen Autoren und Autorinnen.

Herausgeber

Lehrstuhl Prof. Dr. Thomas Giegerich
Universität des Saarlandes
Postfach 15 11 50
66041 Saarbrücken
Germany

ISSN

2199-0069 (Saar Expert Papers)
DOI: 10.17176/20240229-172408-0

Zitierempfehlung

Gitzen, Quo vadis europäisches Wahlrecht? – Von Spitzenkandidaten, Sperrklauseln und Quoten im Mehrebenensystem, online verfügbar unter: <https://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2024/02/Expert-Paper-Quo-vadis-europaeisches-Wahlrecht-Von-Spitzenkandidaten-Sperrklauseln-und-Quoten-im-Mehrebenensystem.pdf>.

Gefördert durch die **Deutsche Forschungsgemeinschaft** (DFG) – Projektnummer: 525576645

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| A. Einleitung und Ausgangslage | 1 |
| B. Der VO-E..... | 4 |
| I. Spitzenkandidaten auf transnationalen Listen in einem unionsweiten Wahlkreis | 4 |
| 1. Transnationale Listen in einem unionsweiten Wahlkreis | 4 |
| 2. Spitzenkandidatensystem | 6 |
| II. 3,5%–5%-Sperrklausel | 7 |
| 1. Sperrklauseln vor EGMR und EuGH..... | 8 |
| 2. Sperrklauseln im Europawahlrecht und das Bundesverfassungsgericht | 9 |
| a) Divergierender Prüfungsmaßstab | 10 |
| b) Kontrollvorbehalte | 11 |
| aa) Solange- und Ultra-vires-Vorbehalt | 12 |
| bb) Verfassungsidentitätskontrolle..... | 13 |
| c) Sperrklausel im Mehrebenensystem | 15 |
| aa) Gestaltungsspielräume..... | 16 |
| bb) Konkrete oder „nur“ abstrakte Gefährdung der Funktionsfähigkeit? | 17 |
| cc) „Deutsch/spanische Sperrklausel“ | 22 |
| dd) Entscheidungen in eigener Sache..... | 23 |
| III. Listen nach Reißverschlussystem oder Quoten | 24 |
| 1. Die Regelung im Art. 10 VO-E..... | 24 |
| 2. Reißverschlussystem/Quoten und das Grundgesetz | 26 |
| a) Bestandsaufnahme..... | 26 |
| b) Bestehende Nachteile? | 32 |
| c) Reißverschlussystem/Quoten im Europawahlrecht und Art. 79 Abs. 3 GG | 35 |
| 3. Reißverschlussystem/Quoten und das Unionsrecht..... | 40 |
| 4. Reißverschlussystem/Quoten und die EMRK | 41 |
| 5. Widersprüche: Rechte nicht-binärer Personen und Gesamtrepräsentation | 42 |
| a) Rechte nicht-binärer Personen | 42 |
| b) Gesamtrepräsentation..... | 42 |
| 6. Viele Wege führen nach Straßburg und Brüssel | 43 |
| IV. Weitere Europäisierungen..... | 45 |
| 1. Gleichheit der Wahl auf europäischer Ebene? | 45 |
| 2. Europäisierung der Stimmzettel | 46 |
| 3. Einheitlicher Wahltag..... | 48 |

| | |
|----------------------------|------|
| C. Fazit und Ausblick..... | 48 |
| D. Zusammenfassung | 51 |
| E. Quellenverzeichnis..... | I |
| I. Rechtsprechung..... | I |
| II. Literatur | II |
| III. Materialien | VIII |
| F. Normen | |

A. Einleitung und Ausgangslage

Während die Debatte um eine notwendige sowie verfassungskonforme Reform des Bundestagswahlrechts¹ auch nach einem (weiteren) Beschluss im März 2023² in der (juristischen) Öffentlichkeit in Deutschland weiterhin einen nicht unerheblichen Raum einnimmt,³ fristen die nicht minder beachtlichen Vorgänge im Wahlrecht auf europäischer Ebene, auch über ein Jahr nach einer angestoßenen Reform, und weniger als ein halbes Jahr vor der Europawahl 2024,⁴ bisher ein eher „mauerblümchenartiges“ Dasein. Dieser Beitrag möchte daher den vom Europäischen Parlament (EP) bereits Anfang Mai 2022 beschlossenen Verordnungsentwurf (VO-E)⁵ darstellen, erläutern und einordnen sowie einen Ausblick wagen, um dieser Thematik zu einer angemessenen Blüte zu verhelfen.

Die Gemengelage um eine Reform des europäischen Wahlrechts stellt sich als recht verflochten dar. Reformen beruhen auf Art. 223 Abs. 1 AEUV, der ein sehr komplexes Verfahren u.a. mit einstimmigem Ratsbeschluss und Ratifikation aller Mitgliedstaaten vorsieht.⁶ In Deutschland

¹ Die ehemaligen Bundestagspräsidenten Prof. Dr. Norbert Lammert (schon 2013) und Dr. Wolfgang Schäuble wiesen mehrfach auf die Notwendigkeit einer Reform vor dem Hintergrund eines ständig wachsenden Bundestages hin; zur Frage der Verfassungskonformität der vorletzten Reform aus dem Herbst 2020 siehe BVerfG, Urt. v. 29.11.2023 - 2 BvF 1/21 -, das mit 5 zu 3 Stimmen ebendiese feststellt. Das von den drei dissentierenden Richtern verfasste Sondervotum konstatiert allerdings einen Zustand, der „den Wahlberechtigten im Ergebnis eine Wahrnehmung ihres fundamentalen Rechts auf demokratische Selbstbestimmung ‚im Blindflug‘“ zumute (Rn. 1 des Sondervotums); siehe auch *Schröder*, Die „Reform“ des Bundestagswahlrechts, 27.10.2020, <https://www.juwiss.de/123-2020/> sowie *Gitzen*, Odyssee im Wahlrecht, 19.5.2021, <https://www.juwiss.de/51-2021/>.

² BGBl. 2023 I Nr. 147 v. 13.6.2023, S. 1–5; auch gegen diese Reform wurden bereits Klagen beim Bundesverfassungsgericht angekündigt (Die Linke) bzw. eingereicht (die bayerische Staatsregierung und gleichzeitig zudem die CSU als Partei, außerdem der Verein „Mehr Demokratie“ sowie die CDU/CSU-Bundestagsfraktion). Kritisiert werden u.a. die Kappung der Berücksichtigung von errungenen Direktmandaten sowie der Wegfall der Grundmandatsklausel (bei Beibehaltung der 5%-Sperrklausel bzw. deren Höhe). Der bayerische Ministerpräsident und Vorsitzende der CSU Dr. Markus Söder macht die Rücknahme der Reform gar zur Grundbedingung für eine potentielle Regierungsbeteiligung im Bund, vgl. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/markus-soeder-csu-macht-abschaffung-der-wahlrechtsreform-zur-koalitionsbedingung-a-2711f19d-4033-4f77-9719-84f0c53e9e05>.

³ Vgl. nur *Austermann*, Wahlrechtsreform mit gleichheitswidriger Zweitstimmendeckung, NVwZ 2023, 625; *Bubrowski/Klenner*, Asterix und Obelix im Bundesverfassungsgericht, FAZ v. 19.4.2023, S. 2; *Groß*, Die Fünf-Prozent-Klausel, NVwZ 2023, 1282; *Ruttloff/Niemann/Misztl*, Die Wahlrechtsreform der Ampel-Koalition, NJOZ 2023, 512; *Schönberger*, Sturm im Wasserglas, NVwZ 2023, 785; *Volkman*, Kein schöner Zug, VerfBlatt 2023, 368 (vgl. auch im Folgenden <https://verfassungsblog.de/blatt/>).

⁴ Mit Beschluss vom 22. Mai hat der Rat für die Europawahl 2024 den Zeitraum von Donnerstag, 6. Juni bis Sonntag, 9. Juni bestimmt, vgl. Art. 10 Abs. 1 DWA, Art. 11 Abs. 1, 2 UAbs. 1 DWA. Die Bundesregierung hat Sonntag, den 9. Juni 2024 als Wahltermin festgelegt, vgl. § 7 EuWG (BGBl. 2023 I Nr. 213 v. 16.8.2023).

⁵ Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Mai 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 - P9_TA(2022)0129, ABIEU C 465 v. 6.12.2022, S. 171–198.

⁶ Entwurf durch das EP, einstimmiger Beschluss des Rates nach Zustimmung des EP mit der Mehrheit seiner Mitglieder, Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften (Art. 223 Abs. 1 AEUV).

ist nach Art. 23 Abs. 1 GG, § 3 Abs. 1, 2 IntVG für die Zustimmung nach Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV ein Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates erforderlich.⁷

Der Entwurf, dem ein, wegen noch fehlender Ratifikation durch einige Mitgliedstaaten (Spanien⁸ sowie die Bundesrepublik⁹), noch unbeendeter erster Versuch des EP aus 2015 vorausgegangen ist,¹⁰ der vom Rat 2018 (stark verändert) einstimmig erlassen wurde (DWA 2018),¹¹ sieht u.a. folgende, noch weitergehende Änderungen im Europawahlrecht vor: die Einführung einer zweiten Stimme (I.), eine Sperrklausel von 3,5%–5% (II.), Listen nach dem Reißverschlussystem oder Quoten (III.) sowie weitere Europäisierungen (IV.) z.B. hinsichtlich der Stimmzettel und des Wahltermins.

Vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Sperrklauseln im Europawahlrecht¹² sowie der anhaltenden Diskussion über Paritätsregelungen bei Wahlen auf Landes-¹³ und Bundesebene¹⁴ erscheint eine nähere Betrachtung und Einordnung der Reformbestrebungen geboten, zumal die Bundesregierung den Vorschlag im Rat im Kern unterstützt hat.¹⁵ Dabei betrachtet der Beitrag, unter Berücksichtigung der Rechtsprechung Karlsruhes¹⁶

⁷ Zwar haben Bundestag (BT-Drs. 20/6821) und Bundesrat (BR-Drs. 276/23) im Sommer 2023 bereits entsprechende Beschlüsse gefasst, allerdings steht die Ausfertigung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten weiterhin aus. Die Partei hat mit Blick auf eine obligatorisch einzuführende 2%–5%-Sperrklausel auf Grundlage des DWA 2018 bereits einen Organstreit vor dem BVerfG gegen die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat angestrengt und wollte so die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten verhindern, vgl. *Hipp*, Klausel ohne Grund, <https://www.spiegel.de/panorama/die-partei-wehrt-sich-gegen-sperrklausel-bei-europawahl-a-1532bbd4-6732-4a50-b41b-3434cf0516be>; das BVerfG hat den Antrag von Die Partei sowie eine Verfassungsbeschwerde ihres Vorsitzenden als unzulässig verworfen (nicht hinreichend substantiiert), womit die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegenstandslos geworden sind, BVerfG, Beschl. v. 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 -; zur Praxis von „Stillhaltezusagen“ des Bundespräsidenten hinsichtlich der Ausfertigung von Gesetzen, wenn ein Eilantrag gegen das Inkrafttreten gestellt wurde, siehe *Sauer*, Die angehaltene Ausfertigung, *VerfBlatt* 2023, 1266; das BVerfG spricht in diesem Zusammenhang nun, mit Verweis auf überwiegend jüngere Rechtsprechung, von „ständiger Staatspraxis“, BVerfG, Beschl. v. 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 -, Rn. 73.

⁸ Vgl. BT-Drs. 20/7557, S. 1, 4 ff. und BVerfG, Beschl. v. 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 -, Rn. 20.

⁹ Vgl. Fn. 7; eine Ausfertigung durch den Bundespräsidenten dürfte mit Blick auf BVerfG, Beschl. v. 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 - nun zeitnah erfolgen.

¹⁰ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. November 2015 zu der Reform des Wahlrechts der Europäischen Union - P8_TA(2015)0395, ABIEU C 366 v. 27.10.2017, S. 7–18.

¹¹ Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 des Rates vom 13. Juli 2018 zur Änderung des dem Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20. September 1976 beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments, ABIEU L 178 v. 16.7.2018, S. 1–3 (noch nicht in Kraft).

¹² BVerfGE 51, 222; BVerfGE 129, 300; BVerfGE 135, 259; zudem auch BVerfG, Beschl. v. 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 -.

¹³ BayVerfGH, Ent. v. 26.3.2018 - Vf. 15-VII-16 -; ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 - VerfGH 2/20 -; VerfGBbg, Urt. v. 23.10.2020 - VfGBbg 9/19 -; BVerfG, Beschl. v. 6.12.2021 - 2 BvR 1470/20 -; aus der Literatur an dieser Stelle nur *Friehe*, Wir sind ein Volk, *NVwZ* 2021, 39.

¹⁴ BVerfGE 156, 224; vgl. aus der Literatur an dieser Stelle nur *Gloßner*, Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie, Baden-Baden 2022; *Heimerl*, Paritätische Aufstellung von Kandidaten für Bundestagswahlen, Berlin 2023; *Volk*, Paritätisches Wahlrecht, Tübingen 2022.

¹⁵ *Gutschker*, Wahlrecht soll bleiben, *FAZ* v. 28.6.2023, S. 6.

¹⁶ BVerfGE 152, 152; BVerfGE 152, 216; BVerfGE 158, 1.

und der Besonderheiten des Mehrebenensystems, nicht nur die verfassungsrechtliche, sondern zudem auch die menschen-¹⁷ und europarechtliche Ebene. Diese Betrachtung und Einordnung erfolgt auch vor dem Hintergrund möglicher Verfahren gegen die vorgesehenen Regelungen.

Bisher hat das Wahlrecht zum EP, im Hinblick auf die relativ große Freiheit der Mitgliedstaaten bei dessen Regulierung (vgl. Art. 8 DWA), nicht unerheblich voneinander abgewichen¹⁸ und kann als „polymorphes Wahlsystem“¹⁹ bezeichnet werden. Auf europäischer Ebene ist die Wahl des EP in Art. 14 Abs. 2, 3 EUV und im Direktwahlakt (DWA)²⁰ nämlich bisher nur unvollständig geregelt.²¹ Der DWA stellt eine Rahmenregelung dar, die nur einzelne Aspekte der Wahl, z.B. das Verhältniswahlsystem, verbindlich vorschreibt (Art. 1 Abs. 1 DWA) und mithin der weiteren Ausfüllung bedarf.²²

Der Vorschlag des EP ist einer weiteren Vereinheitlichung schon deshalb zuträglich, weil eine Verordnung im Sinne des Art. 288 Abs. 2 AEUV vorgesehen ist, die mithin unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten würde.²³ Ziel der Reform ist die derzeit bestehenden 27 (nationalen) Wahlverfahren mit ihren divergierenden Regeln in eine einheitliche europäische Wahl mit

¹⁷ EGMR, Nr. 24833/94, *Matthews v. UK*, 18.2.1999; EGMR, Nr. 10547/07, 34049/07, *Partija "Jaunie Demokrāti" and Partija "Mūsu Zeme" v. Latvia*, 29.11.2007; EGMR, Nr. 10226/03, *Yumak und Sadak gegen Türkei*, 8.7.2008; EGMR, Nr. 35473/08, *Méndez Pérez and others v. Spain*, 4.10.2011; EGMR, Nr. 54893/18, *Metka Zevnik and others v. Slovenia*, 12.11.2019.

¹⁸ So differieren bisher z.B. der Wahltag, die Höhe einer potentiellen Sperrklausel sowie das Mindestalter für das aktive und passive Wahlrecht, vgl. *Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments*, Europawahl 2019: Nationale Bestimmungen, PE 623.556, April 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA\(2018\)623556_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA(2018)623556_DE.pdf) und *Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments*, Europäisches Parlament: Fakten und Zahlen, PE 747.102, Mai 2023, S. 6, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI\(2023\)747102_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI(2023)747102_DE.pdf); „erhebliche Spielräume“ BVerfG, Beschl. v. 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 -, Rn. 6.

¹⁹ *Europäisches Parlament*, Das Europäische Parlament: Wahlmodalitäten, 2023, S. 3, https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/de/FTU_1.3.4.pdf.

²⁰ Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments („Wahlakt“) im Anhang zum Beschluss des Rates 76/787/EGKS, EWG, Euratom vom 20. September 1976, geändert durch den Beschluss 2002/772/EG, Euratom des Rates vom 25. Juni und 23. September 2002, ABIEU L 278 v. 8.10.1976, S. 5–11 (BGBl. 1977 II Nr. 34 v. 11.8.1977, S. 733–737), ABIEU L 283 v. 21.10.2002 S. 1–4 (BGBl. 2003 II Nr. 21 v. 20.8.2003, S. 810–814) sowie durch den Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 des Rates vom 18. Juli 2018, ABIEU L 178 v. 16.7.2018, S. 1–3 (letzterer noch nicht in Kraft).

²¹ Über Art. 14 Abs. 3 EUV hinaus (allgemeine, unmittelbare, freie und geheime Wahl) macht das Unionsverfassungsrecht keine näheren Vorgaben zum Wahlrecht, *Sauer*, Unions- und verfassungsrechtliche Fragen einer Sperrklausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, *EuZW* 2023, 792 (792).

²² *Mayer*, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023, S. 5, 8; *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Änderung des Direktwahlaktes, WD 3 - 3000 - 261/18, 31.7.2018, S. 3 „Die Ausgestaltung obliegt den Mitgliedstaaten.“; *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Änderung des Direktwahlaktes, WD 3 - 3000 - 285/18, 3.8.2018, S. 7.

²³ „Da Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV nur allgemein vom Erlass der ‚erforderlichen Bestimmungen‘ spricht, können diese auch als Verordnung erlassen werden.“, *Giegerich*, Die Verflechtungsfälle des Europawahlrechts, *VerfBlog*, 16.8.2022, <https://verfassungsblog.de/die-verflechtungsfalle-des-europawahlrechts/>.

Mindestvorschriften weiterzuentwickeln.²⁴ Die Verordnung soll gem. Art. 30 Abs. 1 VO-E den DWA insgesamt aufheben. Im Hinblick darauf, dass Art. 14 Abs. 2 S. 1 EUV feststellt, dass das EP sich aus Vertretern der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zusammensetzt – Art. 189 EG bezeichnete das EP bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 noch als aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten bestehend²⁵ – und Art. 10 Abs. 1, 2 EUV eine repräsentative Demokratie mit einer unmittelbaren Vertretung der Bürgerinnen und Bürger im EP festschreibt, erscheint eine solche weitere Vereinheitlichung vor dem Hintergrund dieses Repräsentationsverständnisses jedenfalls nicht fernliegend.²⁶

B. Der VO-E

I. Spitzenkandidaten auf transnationalen Listen in einem unionsweiten Wahlkreis

Der VO-E sieht im Hinblick auf die Wahlsystematik nicht unerhebliche Änderungen vor.

1. Transnationale Listen in einem unionsweiten Wahlkreis

Art. 12 VO-E bestimmt die Einführung eines Zweistimmensystems. Neben der bestehenden Möglichkeit Europaabgeordnete aus nationalen Wahlkreisen zu wählen (Art. 14 VO-E), soll

²⁴ *Europäisches Parlament*, Das Europäische Parlament: Wahlmodalitäten, 2023, S. 9, https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/de/FTU_1.3.4.pdf; im Rahmen des DWA 2018 spricht Mayer von einer „stufenweise[n] Annäherung an das Maximalziel“, vgl. Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023, S. 8, ermächtigt Art. 223 Abs. 1 S. 1 AEUV doch auch zum Entwurf eines einheitlichen Verfahrens in allen Mitgliedstaaten und nicht nur, wie mangels Konsenses (erst) seit dem Vertrag von Amsterdam möglich, eines solchen im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen.

²⁵ Art. 137 EWG-Vertrag (1957) sprach von einer aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten bestehenden Versammlung. Bis zur ersten Direktwahl 1979 setzte sich die seit 1952 bestehende Versammlung auf europäischer Ebene, die sich als EP bezeichnete, aus Mitgliedern nationaler Parlamente zusammen, die entsandt wurden, vgl. BVerfGE 129, 300 (301) und *Boehl*, Die Reform des europäischen und des deutschen Europawahlrechts, ZG 2019, 234 (234); auch mit dem Vertrag von Maastricht bleibt es in Art. 137 EGV (ABIEG C 191 v. 29.7.1992, S. 1–112 (30)) im Wesentlichen bei dieser Formulierung: Es wird weiterhin von Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten gesprochen, allerdings nun im Kontext des Europäischen Parlaments; ab dem Vertrag von Amsterdam (ABIEG C 340 v. 10.11.1997, S. 173–306 (260)) bis zum Vertrag von Lissabon (ABIEU C 306 v. 17.12.2007, S. 1–231) findet sich diese Formulierung in Artikel 189 EG; vgl. auch bei *Stiegemeier*, Die parlamentarische Behandlung der europäischen Integrationsakte und ihre Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht, Berlin 2020, S. 185.

²⁶ Der DWA 2018 spricht in Art. 1 Abs. 1 nun auch von den Mitgliedern des EP als Vertreter der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger. Der Vorschlag des EP aus 2015 enthielt eine ähnliche Formulierung: „Sie [die Mitglieder des EP] vertreten alle Unionsbürgerinnen und Unionsbürger.“ Der gegenwärtig weiterhin geltende DWA (1976), der zuletzt 2002 geändert wurde, enthält eine solche Formulierung nicht und spricht derzeit in seinem Art. 1 Abs. 1 schlicht von den Mitgliedern des EP. In seiner ursprünglichen Fassung sprach eben dieser DWA (1976), vergleichbar mit EWG- und EG-Vertrag, von Abgeordneten der Völker der in der Gemeinschaft vereinigten Staaten in der Versammlung, vgl. Fn. 25. Mit dem in Maastricht angenommenen EUV wurde die Einführung einer Unionsbürgerschaft als Ziel der Union festgelegt und ein neuer Teil des EG-Vertrages (Art. 17–22) dieser gewidmet. Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (1.12.2009) ist die Unionsbürgerschaft nun im AEUV (Art. 20), im EUV (Art. 9) sowie in der GRCh verankert. Zu Art. 12 VO-E im relevanten Zusammenhang sogleich unter B. I. 1. sowie generell unter B. IV. 1.

nun mit einer zweiten Stimme auch über die Vergabe von Mandaten aus einem unionsweiten Wahlkreis (Art. 15 VO-E) entschieden werden.

Gemäß Art. 15 Abs. 3, 4 VO-E darf jede europäische Wahleinheit je eine Liste für den unionsweiten Wahlkreis vorlegen, deren Ausgestaltung weiteren Voraussetzungen – z.B. im Hinblick auf deren geografische Ausgewogenheit – unterliegt (vgl. Art. 15 VO-E). Die Einführung eines unionsweiten Wahlkreises mit transnationalen Listen soll nach den Erwägungsgründen des VO-E u.a. zu einer stärkeren Fokussierung auf europäische Themen beitragen, die Rolle europäischer Parteien stärker hervorheben und die europäische Identität sowie das europäische Gemeinschaftsgefühl fördern. Es werden mithin hehre Ziele angeführt, deren Verwirklichung jedenfalls Art. 14 Abs. 2 EUV nicht im Wege steht.

Die degressiv-proportionale Sitzverteilung führt, je nach Bevölkerungszahl, zu einer Vertretung der Mitgliedstaaten durch 6 bis 96 Abgeordnete. Diese wird durch eine geringe Anzahl zusätzlicher Mandate, für die erste Wahl nach Inkrafttreten der Verordnung sind 28 angedacht (Art. 15 Abs. 1 VO-E), nicht in erheblicher Weise beeinträchtigt. Dies zumal Art. 12 Abs. 2 VO-E bekräftigt, dass die Mitglieder des EP als Vertreter der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger gewählt werden.²⁷ Die normierte Obergrenze von 751 Parlamentariern (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 EUV) wird bei einer derzeitigen Anzahl von 705 Abgeordneten jedenfalls gewahrt. Dies ist auch bei der nun beschlossenen Vergrößerung des Parlaments um 15 Sitze auf 720 Abgeordnete bereits für die Wahl 2024 der Fall.²⁸

Transnationale Listen könnten auch einen ersten Schritt in Richtung einer Verbesserung der Wahlrechtsgleichheit auf europäischer Ebene darstellen.²⁹ Diese wird bewusst systembedingt

²⁷ Giegerich, Die Verflechtungsfälle des Europawahlrechts, VerfBlog, 16.8.2022, <https://verfassungsblog.de/die-verflechtungsfalle-des-europawahlrechts/>.

²⁸ Das EP hatte zunächst eine Vergrößerung um 11 Sitze auf 716 Sitze (ebenfalls bereits für die Wahl 2024) vorgeschlagen, vgl. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15. Juni 2023 zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments - P9_TA(2023)0243. Im Ergebnis stimmte das EP für den Entwurf eines Beschlusses des Europäischen Rates über die Zusammensetzung des EP, der vorsieht die Zahl der Sitze für die nächste Wahlperiode von 705 auf 720 zu erhöhen und damit einhergehend auch für die vorgeschlagene Verteilung der zusätzlichen Sitze unter den Mitgliedstaaten (1–2 zusätzliche Sitze für 12 Mitgliedstaaten), vgl. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. September 2023 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Europäischen Rates über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (00013/2023 – C9-0319/2023 – 2023/0900(NLE)) – P9_TA(2023)0311 und ABIEU L 238 v. 27.9.2023, S. 114–116. Die Vergrößerung soll demografischen Veränderungen in der EU Rechnung tragen, die seit dem Beschluss über die Neuverteilung der Sitze nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs (ABIEU L 165 I v. 2.7.2018, S. 1–3), der für die Wahl 2019 Geltung beanspruchte, eingetreten sind, vgl. auch beim *European Parliamentary Research Service*, Composition of the European Parliament, PE 751.468, September 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751468/EPRS_ATA\(2023\)751468_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751468/EPRS_ATA(2023)751468_EN.pdf).

²⁹ Vgl. Müller, Making the Most of Transnational Lists, Friedrich-Ebert-Stiftung Policy Paper 2021, https://brussels.fes.de/fileadmin/public/editorfiles/events/2021/Q4/211115_Transnational_Lists_final_online.pdf.

nicht (ausdrücklich)³⁰ durch Art. 14 Abs. 3 EUV und Art. 39 Abs. 2 GRCh sowie bisher³¹ auch nicht durch den DWA (vgl. Art. 1 Abs. 3) garantiert.³² Das in Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 EUV primärrechtlich normierte Prinzip der degressiven Proportionalität beeinträchtigt derzeit den Erfolgswert von Stimmen aus größeren Mitgliedstaaten nicht unerheblich.³³ Allerdings wird dies durch die im Rat erforderliche doppelt qualifizierte Mehrheit, die dort zu einer Überrepräsentation größerer Mitgliedstaaten führt, jedenfalls teilweise kompensiert (Art. 16 Abs. 3, 4 EUV).³⁴ Die Erfolgswertgleichheit ist aber jedenfalls innerhalb eines Mitgliedstaates zu gewährleisten.³⁵

Das EP würde nach der dargestellten Neuerung mithin unitaristische und föderale Elemente vereinigen.³⁶

2. Spitzenkandidatensystem

Zudem verfolgt der Vorschlag das Ziel, die Legitimation des Kommissionspräsidenten zu verbessern. Die Spitzenkandidaten sollen an der Spitze der jeweiligen Liste für den unionsweiten Wahlkreis stehen. Derjenige Spitzenkandidat, dessen europäische politische Einheit die höchste Sitzanzahl über beide Listen erhalten hat, soll als erster mit der Suche nach einer Mehrheit für die Nominierung eines Kommissionspräsidentenskandidaten betraut werden (Erwägungsgrund 8 VO-E). Zwar wird damit das weiterhin primärrechtlich festgelegte Vorschlagsrecht des Europäischen Rates gem. Art. 17 Abs. 7 EUV, der die Wahlergebnisse zu „berücksichtigen“ hat, nicht erheblich stärker vorgeformt als bisher. Durch eine Formalisierung des Verfahrens mit Hilfe einer politischen Vereinbarung zwischen den europäischen politischen Einheiten und durch eine interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem EP und dem Europäischen Rat (Art. 295 AEUV; Erwägungsgrund 8 VO-E) könnte jedoch jedenfalls die Wahrscheinlichkeit erhöht werden, dass z.B. aus einem Manfred Weber nicht doch plötzlich eine Ursula von der Leyen wird. Die damalige Verteidigungsministerin der Bundesrepublik war 2019 nicht als

³⁰ Vgl. *Heinig*, Sperrklausel im Direktwahlakt, DVBl 2016, 1141 (1144 f.).

³¹ Vgl. zu Art. 12 Abs. 1 VO-E, der auch von gleichen Wahlen spricht B. IV. 1.

³² „sicher nicht versehentlich nicht erwähnt“ *Sauer*, Unions- und verfassungsrechtliche Fragen einer Sperrklausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, EuZW 2023, 792 (793); „kein Versehen“ *Giegerich*, Die Verflechtungsfalle des Europawahlrechts, ZEuS 2018, 145 (147); vgl. auch *Hilbert*, Die Informationsfunktion von Parlamenten, Tübingen 2022, S. 293 ff.

³³ Es bedarf im Ergebnis eines Ausgleichs zwischen Bürger- und Staatengleichheit, vgl. *Sauer*, Unions- und verfassungsrechtliche Fragen einer Sperrklausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, EuZW 2023, 792 (792).

³⁴ Vgl. dazu *Giegerich*, Die Verflechtungsfalle des Europawahlrechts, ZEuS 2018, 145 (147) und *Stiegemeyer*, Die parlamentarische Behandlung der europäischen Integrationsakte und ihre Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht, Berlin 2020, S. 202 ff.

³⁵ BVerfGE 135, 259 (285); *Giegerich*, Die Verflechtungsfalle des Europawahlrechts, ZEuS 2018, 145 (147).

³⁶ *Polzin*, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (375).

Spitzenkandidatin angetreten und ihre Wahl zur Kommissionspräsidentin führte das erst 2014 eingeführte Spitzenkandidatensystem ad absurdum.³⁷ Eine normative Verankerung des Systems durch Änderung des Primärrechts (Art. 17 EUV) erscheint derzeit nahezu ausgeschlossen.³⁸

Die Idee der Einführung transnationaler Listen in einem unionsweiten Wahlkreis in Verbindung mit einem Spitzenkandidatensystem findet sich auch in den Ergebnissen der „Konferenz zur Zukunft Europas“, die erheblich von EU-Bürgern mitgestaltet wurde.³⁹ Auf einen jüngeren Vorschlag, die Ämter des Präsidenten der Europäischen Kommission und des Präsidenten des Europäischen Rates zusammenzulegen und so ein Präsidentenamt zu schaffen, das infolge einer direkten Wahl über transnationale Listen unter Anwendung des Spitzenkandidatenprozesses starke demokratische Legitimation und Handlungsfähigkeit vereinen würde, sei an dieser Stelle nur hingewiesen.⁴⁰

II. 3,5%–5%-Sperrklausel

Eine weitere, jedenfalls durch die bundesverfassungsgerichtliche Brille betrachtete, einschneidende Änderung stellt Art. 13 Abs. 2 VO-E dar. Dieser sieht eine nun obligatorische 3,5%–5%-Sperrklausel nur für solche nationalen Wahlkreise vor, aus denen mehr als 60 Abgeordnete entsendet werden.

Darunter können nach der Wahl 2024 nur die Bundesrepublik (96), Frankreich (81), Italien (76) und Spanien (61) fallen.⁴¹ Allerdings hat Frankreich bereits eine 5%-Sperrklausel eingeführt (Art. 3)⁴² und auch in Italien gilt eine 4%-Sperrklausel⁴³. Italien wäre aufgrund einer Einteilung

³⁷ *Dobbert*, Es bleibt ein Skandal, ZEIT ONLINE, 16.7.2019, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-07/ursula-von-der-leyen-eu-kommissionspraesidentin-wahlsieg>; „indeed a step backwards“ *Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, Europeanising the elections of the European Parliament, Study requested by the AFCO committee, PE 694.199 June 2021, S. 14, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694199/IPOL_STU\(2021\)694199_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694199/IPOL_STU(2021)694199_EN.pdf).

³⁸ So auch *Giegerich*, Die Verflechtungsfälle des Europawahlrechts, VerfBlog, 16.8.2022, <https://verfassungsblog.de/die-verflechtungsfalle-des-europawahlrechts/>.

³⁹ Konferenz zur Zukunft Europas: Bericht über das endgültige Ergebnis, Mai 2022, S. 89, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/06619e05-eaee-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-de/format-PDF>.

⁴⁰ *Calliess*, Für eine bessere und größere EU, FAZ v. 13.7.2023, S. 6.

⁴¹ Der Beschluss (EU) 2018/937 des Europäischen Rates vom 28. Juni 2018 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, ABIEU L 165 I v. 2.7.2018, S. 1–3 hat Spanien nach Vollzug des Brexit 59 Sitze (zuvor 54) zugeteilt; im zehnten EP (2024–2029) erhält Spanien nun 61 Sitze und wäre mithin ebenfalls von der Regelung erfasst, vgl. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. September 2023 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Europäischen Rates über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (00013/2023 – C9-0319/2023 – 2023/0900(NLE)) – P9_TA(2023)0311.

⁴² Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

⁴³ *Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments*, Europawahl 2019: Nationale Bestimmungen, PE 623.556, April 2019, S. 1, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA\(2018\)623556_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA(2018)623556_DE.pdf) und *Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments*, Europäisches Parlament: Fakten und Zahlen, PE 747.102, Mai 2023, S. 6, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI\(2023\)747102_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI(2023)747102_DE.pdf).

des Staatsgebiets in mehrere Wahlkreise (5), aus denen jeweils weniger als 60 Abgeordnete entsendet werden, derzeit ebenfalls nicht von der Regelung betroffen.⁴⁴ Mithin verbleiben nur Spanien und die Bundesrepublik als von der dargestellten Regelung erfasste Mitgliedstaaten. Beide Mitgliedstaaten sehen bisher keine Sperrklausel für die Europawahl vor. Zudem ist das jeweilige Staatsgebiet auch nicht in mehrere Wahlkreise unterteilt. Folglich werden aus Spanien und Deutschland je mehr als 60 Abgeordnete aus einem nationalen Wahlkreis entsendet.⁴⁵

Schon der DWA 2018 sieht für Wahlkreise in Staaten mit Listenwahl, in denen es mehr als 35 Sitze gibt, die obligatorische Einführung einer Sperrklausel vor, die nicht weniger als 2% und nicht mehr als 5% der abgegebenen gültigen Stimmen in dem betreffenden Wahlkreis, einschließlich eines einen einzigen Wahlkreis bildenden Mitgliedstaats, betragen darf (Art. 3 Abs. 2 DWA 2018). Art. 3 Abs. 1 DWA 2018 ermöglicht ganz generell (auf fakultativer Basis) die Einführung einer Mindestschwelle auf nationaler Ebene, die nicht mehr als 5% der abgegebenen gültigen Stimmen betragen darf.

1. Sperrklauseln vor EGMR und EuGH

Der EGMR stuft Sperrklauseln bei nationalen Wahlen – im Hinblick auf nationale Sperrklauseln bei Wahlen zum EP hatte er noch keine Gelegenheit zur Stellungnahme – mit Blick auf Art. 3 1. ZP zur EMRK,⁴⁶ der wie auch das derzeitige Unionsrecht die Gleichheit der Wahl nicht ausdrücklich gewährleistet,⁴⁷ vor dem Hintergrund des Rechts auf freie Wahlen zwar als rechtfertigungsbedürftig, aber selbst eine 10%-Sperrklausel, mit Blick auf einen großen Ermessensspielraum der Konventionsstaaten, nicht als konventionswidrig ein⁴⁸ (zur Unbedenklichkeit einer 5%-Sperrklausel)⁴⁹.

Vorausgesetzt man geht beim DWA (2018) von Sekundärrecht aus,⁵⁰ so haben auch mögliche Verfahren vor dem EuGH (Art. 263 AEUV; Art. 267 AEUV), hinsichtlich dieser nicht

⁴⁴ Vgl. <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/03/25/19A02051/sg>; in den Wahlkreisen werden zwischen 8 und 20 Sitze vergeben.

⁴⁵ Vgl. *Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments*, Europäisches Parlament: Fakten und Zahlen, PE 747.102, Mai 2023, S. 6, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI\(2023\)747102_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI(2023)747102_DE.pdf).

⁴⁶ BVerfG, Beschl. v. 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 -, Rn. 120; Art. 3 1. ZP zur EMRK auch als für Europawahlen geltend einstuft EGMR, Nr. 24833/94, *Matthews v. UK*, 18.2.1999, Abschn. 36 ff.; siehe auch *Giegerich*, Die Verflechtungsfälle des Europawahlrechts, ZEuS 2018, 145 (149).

⁴⁷ Vgl. unter B. I. 1.

⁴⁸ EGMR, Nr. 10226/03, *Yumak and Sadak v. Turkey*, 8.7.2008.

⁴⁹ EGMR, Nr. 10547/07, 34049/07, *Partija "Jaunie Demokrāti" and Partija "Mūsu Zeme" v. Latvia*, 29.11.2007.

⁵⁰ Die Einordnung des DWA ist umstritten. Diesem Primärrechtsqualität zuschreibend *Hilbert*, Die Informationsfunktion von Parlamenten, Tübingen 2022, S. 375 ff. m.w.N.; das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 123, 267 (386 f.)) spricht von einer dem vereinfachten Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 Abs. 6 EUV nachgebildeten Bestimmung; von Sekundärrecht ausgehend etwa *Felten*, Durfte das Bundesverfassungsgericht die Drei-

systemimmanenten Beeinträchtigung des individuellen Wahlrechts (Art. 39 Abs. 2 GRCh i.V.m. Art. 14 Abs. 3 EUV; Art. 3 1. ZP i.V.m. Art. 6 Abs. 3 EUV), wenig Aussicht auf Erfolg, ist doch gem. Art. 52 Abs. 3 GRCh deren Art. 39 Abs. 2 im Einklang mit Art. 3 1. ZP zur EMRK auszulegen.⁵¹ Dies gilt erst recht, stuft man den DWA (2018) als Primärrecht ein. Unionsrechtlich wäre der Direktwahlakt in diesem Falle lediglich an den Verfahrensvorschriften des Art. 223 AEUV zu messen.⁵² Die Bezeichnung des Entwurfs aus 2022 als Verordnung legt eine Einstufung als Sekundärrecht nahe, für den das gerade Gesagte gleichermaßen gilt.⁵³

2. Sperrklauseln im Europawahlrecht und das Bundesverfassungsgericht

Von 1979, dem Jahr der 1. Direktwahl, bis 2011 galt in der Bundesrepublik nicht nur für Bundestags-, sondern auch für Europawahlen eine 5%-Sperrklausel. Dies mit Segen des Bundesverfassungsgerichts.⁵⁴ Das Gericht erblickte 1979 noch eine Rechtfertigung im durch

Prozent-Hürde bei der Europawahl überprüfen?, EuR 2014, 298 (309 ff.) („von den europäischen Verträgen abgeleitetes Sekundärrecht“ (311)); *Giegerich*, in: Schulze/Janssen/Kadelbach (Hrsg.), *Europarecht*, 4. Aufl. 2020, § 9 Rn. 110 („Sekundärrechtsakt unter mitgliedstaatlichem Ratifikationsvorbehalt“) und *Giegerich*, Die Verflechtungsfälle des Europawahlrechts, ZEuS 2018, 145 (150 f.) („Gesetzgebungsakte (Sekundärrechtsakte) mit mitgliedstaatlichem Ratifikationsvorbehalt“ (151)); *Heinig*, Sperrklausel im Direktwahlakt, DVBl 2016, 1141 (1142) („der mitgliedstaatlichen Zustimmung bedürftiger Sekundärrechtsakt“); *Mayer*, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023, S. 1, 5 f.; den auf Vorschlag und mit Zustimmung des EP ergehenden Ratsbeschluss (vgl. Art. 223 Abs. 1 AEUV), unabhängig von der Zuordnung zum Primär- oder Sekundärrecht, im Hinblick auf die Besonderheit, dass dieser gem. Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 AEUV ausnahmsweise der Zustimmung der Mitgliedstaaten nach dem jeweils einschlägigen innerstaatlichen Recht bedarf, als „atypischen Unionsrechtsakt“ bezeichnend *Sauer*, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023, S. 3; das BVerfG führt mit Blick auf den DWA als „Rechtsakt des Sekundärrechts“ (Rn. 113) mit Bezug auf den Wortlaut des Art. 223 AEUV nun aus, „dass auf Grundlage dieser Bestimmung [Art. 223 AEUV] erlassene Rechtsakte abgeleiteter Art sind, die den Bindungen des höherrangigen Primärrechts unterliegen.“ BVerfG, Beschl. v. 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 -, Rn. 113; der Ratifizierungsvorbehalt stelle „lediglich eine spezielle verfahrensrechtliche Maßgabe dar, mit der der besonderen Bedeutung der Bestimmungen des Wahlrechts Rechnung getragen werden soll.“ (Rn. 113); in Bezug auf den ursprünglichen Direktwahlakt aus 1976 wird auch von einem „ratifizierungsbedürftigen völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Mitgliedstaaten im Anwendungsbereich des EG-Vertrags“ (BVerfGE 104, 214 (219)) gesprochen; zudem wird der Begriff des „gemischten Rechtsakts“ verwendet, vgl. etwa *Hölscheidt*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 80. EL August 2023, AEUV Art. 223 Rn. 19; *Kluth*, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), *EUV/AEUV*, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 223 Rn. 4; *Szczekalla*, in: Pechstein/Nowak/Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV*, 1. Aufl. 2017, AEUV Art. 223 Rn. 10 f.); vgl. auch die Darstellung bei *Boehl*, Die Reform des europäischen und des deutschen Europawahlrechts, ZG 2019, 234 (235), der den Begriff „quasi-primärrechtlich“ verwendet und abermals die Ausführungen bei *Hilbert*, Die Informationsfunktion von Parlamenten, Tübingen 2022, S. 375 ff. m.w.N.

⁵¹ *Giegerich*, Die Verflechtungsfälle des Europawahlrechts, ZEuS 2018, 145 (158 f.).

⁵² *Hilbert*, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023, S. 2.

⁵³ Vgl. auch unter A.

⁵⁴ BVerfGE 51, 222.

besondere, zwingende Gründe gerechtfertigten Ziel einer übermäßigen Parteienzersplitterung entgegenzuwirken.⁵⁵ Diese Rechtsprechung änderte sich 2011⁵⁶ und wurde zudem 2014 bestätigt⁵⁷.

Mit Blick auf die nun ablehnende Rechtsprechung Karlsruhes zu Sperrklauseln bei Europawahlen erscheint es daher durchaus wahrscheinlich, dass auch eine (voraussichtlich) im EuWG verpflichtend umzusetzende 2%–5%-Klausel (DWA 2018) bzw. 3,5%–5%-Klausel (VO-E) wieder angegriffen würde. Dies zumal die Entscheidungen nicht einstimmig (6:2 und 5:3) und mit Sondervoten ergingen („Sonderweg“⁵⁸).⁵⁹

Das Bundesverfassungsgericht verwarf entsprechende Klauseln bisher vor allem mit den Argumenten, dass die Funktionsfähigkeit des EP eine solche Sperrklausel nicht erfordere und der schwerwiegende Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien sowie die Wahlrechtsgleichheit (Erfolgswert) jedenfalls unter den gegebenen Verhältnissen nicht zu rechtfertigen sei.⁶⁰

a) Divergierender Prüfungsmaßstab

Zu beachten ist allerdings, dass die bisherigen Entscheidungen vor dem Hintergrund ergingen, dass die Sperrklauseln, im Gegensatz zu den (Mindest)Klauseln im DWA 2018 und im VO-E, keinen obligatorischen Charakter hatten.⁶¹ Seit 2002, dem Jahr der bisher letzten Änderung des Direktwahlaktes aus 1976, die Änderung aus 2018 ist wie bereits angemerkt noch nicht in Kraft,⁶² wird die Festsetzung einer Sperrklausel von höchstens 5% erstmals ausdrücklich durch den DWA (Art. 3) (lediglich) ermöglicht.⁶³ Dies soll auch gem. Art. 13 Abs. 1 VO-E weiterhin der Fall sein.

Unabhängig davon, ob man, wie das Bundesverfassungsgericht⁶⁴, anführt, das EP stelle kein Parlament dar, wie es auf nationaler Ebene bestehe – so könne auf europäischer Ebene z.B. ein

⁵⁵ BVerfGE 51, 222 (233).

⁵⁶ Zu einer 5%-Sperrklausel BVerfGE 129, 300.

⁵⁷ Zu einer 3%-Sperrklausel BVerfGE 135, 259.

⁵⁸ Sondervotum der Richter *Di Fabio* und *Mellinghoff* BVerfGE 129, 300 (346 ff., 353).

⁵⁹ Sondervotum des Richters *Müller* BVerfGE 135, 259 (299 ff.).

⁶⁰ BVerfGE 129, 300 (324 ff.); BVerfGE 135, 259 (291 ff.).

⁶¹ Vgl. BVerfGE 129, 300 (317); BVerfGE 135, 259 (282 f.);

⁶² Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments („Wahlakt“) im Anhang zum Beschluss des Rates 76/787/EGKS, EWG, Euratom vom 20. September 1976, geändert durch den Beschluss 2002/772/EG, Euratom des Rates vom 25. Juni und 23. September 2002, ABIEU L 278 v. 8.10.1976, S. 5–11 (BGBl. 1977 II Nr. 34 v. 11.8.1977, S. 733–737), ABIEU L 283 v. 21.10.2002 S. 1–4 (BGBl. 2003 II Nr. 21 v. 20.8.2003, S. 810–814) sowie durch den Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 des Rates vom 18. Juli 2018, ABIEU L 178 v. 16.7.2018, S. 1–3 (letztere noch nicht in Kraft).

⁶³ Vgl. auch BVerfGE 135, 259 (282 f.).

⁶⁴ Die vom Bundesverfassungsgericht vorgenommene Einordnung ist auch vor dem Hintergrund, dass das EP durch die Verträge von Maastricht, Amsterdam, Nizza (ABIEG C 321/E v. 29.12.2006, S. 1–331) und Lissabon

Gegeneinander von Regierung und Opposition gerade nicht in derselben Form beobachtet werden, das EP wähle keine Unionsregierung, die auf eine fortlaufende Unterstützung angewiesen wäre und auch das Erfordernis stabiler Mehrheiten bestehe nicht in gleicher Weise – und die Funktionsfähigkeit des Parlaments mithin auch ohne Klausel nicht als erheblich gefährdet einstuft,⁶⁵ so ist vorliegend der anzulegende Prüfungsmaßstab⁶⁶ in Erinnerung zu rufen. Dieser veranlasst gerade nicht unmittelbar zu einer Prüfung eines Eingriffs in die Chancengleichheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG) sowie in die Wahlrechtsgleichheit (im Rahmen der Europawahl aus Art. 3 Abs. 1 GG).

Die bisher ergangenen Entscheidungen bezogen sich auf europarechtlich nicht zwingend vorgegebene nationale Bestimmungen zu Sperrklauseln in einem Bundesgesetz (EuWG) und deren Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz.

b) Kontrollvorbehalte

(Volldeterminiertes) Unionsrecht, wie der obligatorische Teil der Sperrklauselregelungen (2% bzw. 3,5%), ist grundsätzlich nicht am Maßstab des deutschen Verfassungsrechts zu messen.

gegenüber der Kompetenzlage im Jahre 1979, in welchem das BVerfG eine 5%-Sperrklausel (wie bereits angeführt) noch als gerechtfertigt ansah, erhebliche Funktionszuwächse zu verzeichnen hat, nicht ohne Kritik geblieben, vgl. etwa die genannten Sondervoten BVerfGE 129, 300 (346 ff.); BVerfGE 135, 259 (299 ff.) und in der Literatur nur *Eilert*, Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 9.11.2011, DVBl 2012, 234; *Geerlings/Hamacher*, Der Wegfall der Fünf-Prozent-Klausel bei Europawahlen, DÖV 2012, 671; *Grzeszick*, Demokratie und Wahlen im europäischen Verbund der Parlamente, EuR 2012, 667; *Grzeszick*, Weil nicht sein kann, was nicht sein darf, NVwZ 2014, 537; *Haratsch*, Das Bundesverfassungsgericht und die Sperrklauseln bei Europawahlen, EuGRZ 2019, 177; *Schönberger*, Das Bundesverfassungsgericht und die Fünf-Prozent-Klausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, JZ 2012, 80; *Wernsmann*, Verfassungsfragen der Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht, JZ 2014, 23; weniger kritisch bis zustimmend etwa *Armin*, Was aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur 5-Prozent-Klausel bei Europawahlen folgt, DÖV 2012, 224; *Lembcke/Peucker/Seifarth*, Wandel der Wahlrechtsrealitäten, DVBl 2012, 401; *Morlok*, Chancengleichheit ernstgenommen, JZ 2012, 76; *Morlok/Kühr*, Wahlrechtliche Sperrklauseln und die Aufgaben einer Volksvertretung, JuS 2012, 385. Das EP hat sich von einer Versammlung aus entsandten Mitgliedern nationaler Parlamente (vgl. Fn. 25) zu einem mit nicht unerheblichen Befugnissen ausgestatteten (politischen) Gestaltungs- und Rechtssetzungsorgan (Mitgesetzgeber) entwickelt, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/20160916STO43170/40-jahrestag-der-unterzeichnung-des-akts-uber-die-direktwahl-zum-parlament>; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 -, Rn. 2, 123; Zudem fordert das EP weitere Kompetenzen wie z.B. ein Initiativrecht, das bisher allein bei der Kommission liegt (Art. 225, 294 AEUV), vgl. Proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties, European Parliament resolution of 22 November 2023 on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties (2022/2051(INL)), P9_TA(2023)0427. Die Forderung nach einer stärker europäisierten Wahl erscheint auch vor diesem Hintergrund nicht fernliegend; vgl. zu den Ausführungen auch *Boehl*, Die Reform des europäischen und des deutschen Europawahlrechts, ZG 2019, 234 (237).

⁶⁵ BVerfGE 129, 300 (335 ff.).

⁶⁶ *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Änderung des Direktwahlaktes, WD 3 - 3000 - 285/18, 3.8.2018, S. 6; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 -, Rn. 102.

Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings drei Kontrollvorbehalte entwickelt, die eine Kontrolle möglich machen.⁶⁷

aa) Solange- und Ultra-vires-Vorbehalt

Der Solange-Vorbehalt⁶⁸ und auch der Ultra-vires-Vorbehalt⁶⁹ werden nicht ausgelöst.⁷⁰ Art. 13 VO-E stellt, trotz der mit ihm einhergehenden Problematik hinsichtlich der Erfolgswertgleichheit,⁷¹ den als unabdingbar gebotenen Grundrechtsschutz auf Unionsebene gerade nicht generell in Frage und lässt diesen auch nicht generell hinter das notwendige Minimum zurückfallen.⁷² Zudem ist der Akt von Art. 223 AEUV gedeckt. Eine Überschreitung von Kompetenzen liegt nicht vor.⁷³ Es handelt sich mithin um einen europäischen Rechtsakt, der sich unter Wahrung des unionsrechtlichen Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 EUV) in den Grenzen der im Wege der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 2 S. 1 EUV) eingeräumten Hoheitsrechte bewegt.⁷⁴

Bei der vorliegenden europarechtlichen Regelung kann Karlsruhe folglich „nur noch“ auf eine Verletzung der deutschen Verfassungsidentität hin prüfen, endet der Vorrang des Unionsrechts doch aus deutscher Sicht an den in Art. 79 Abs. 3 GG unabänderlich festgeschriebenen Grenzen, die absoluten Bestandsschutz⁷⁵ genießen (Ewigkeitsgarantie).

⁶⁷ *Hilbert*, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023, S. 5; einen Überblick über die Dogmatik der bundesverfassungsgerichtlichen Kontrollvorbehalte liefern *Honer/Rudloff*, Das Unionsrecht und das Bundesverfassungsgericht, EuR 2022, 74; eine vertiefte Prüfung am Maßstab europäischer Grundrechte (BVerfGE 152, 216) soll an dieser Stelle nicht erfolgen, vgl. aber unter B. II. 1. und B. IV. 1.

⁶⁸ BVerfGE 37, 271 (277 ff.); BVerfGE 73, 339 (387); BVerfGE 102, 147 (161 ff.).

⁶⁹ Vgl. nur BVerfGE 123, 267 (353 ff.); BVerfGE 126, 286 (302 ff.); BVerfGE 134, 366 (382 ff.); zum sog. ausbrechenden Rechtsakt BVerfGE 58, 1 (30 f.), BVerfGE 75, 223 (235, 242), BVerfGE 89, 155 (188).

⁷⁰ Im Ergebnis ebenso *Heinig*, Sperrklausel im Direktwahlakt, DVBl 2016, 1141 (1145 f.) in Bezug auf eine obligatorische 3%–5%-Sperrklausel, die in der ursprünglichen Entschließung des EP aus 2015 vorgesehen war (vgl. Fn. 10); für die Sperrklauselregelung im DWA 2018 (2%–5%) *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Änderung des Direktwahlaktes, WD 3 - 3000 - 285/18, 3.8.2018, S. 6.

⁷¹ Vgl. unter B. I. 1.

⁷² Vgl. zu diesem Maßstab BVerfGE 102, 147.

⁷³ So auch *Hilbert*, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023, S. 5 sowie *Boehl*, Die Reform des europäischen und des deutschen Europawahlrechts, ZG 2019, 234 (245) hinsichtlich der Inhalte des DWA 2018, die ja u.a. eine obligatorische 2%-Sperrklausel umfassen.

⁷⁴ Vgl. zum Maßstab BVerfGE 123, 267 (353 f.).

⁷⁵ BVerfG, Urt. v. 23.1.2024 - 2 BvB 1/19 -, Rn. 204.

bb) Verfassungsidentitätskontrolle

Fraglich erscheint daher nurnmehr, ob das Gericht, den Anwendungsvorrang des EU-Rechts,⁷⁶ den es grundsätzlich auch gegenüber dem Grundgesetz anerkennt,⁷⁷ zurückweisend, unter Annahme eines Verstoßes gegen das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, 2 GG), die Identitätskontrolle⁷⁸ zu aktivieren bereit ist. Die Sperrklausel wäre nämlich vorliegend mit Blick auf Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG, vorausgesetzt man hält diesen für einschlägig,⁷⁹ an Art. 79 Abs. 3 GG, der Ewigkeitsklausel, zu messen⁸⁰ und folglich vor dem Hintergrund zu betrachten, „*ob infolge des Handelns europäischer Organe die in Art. 79 Abs. 3 GG für unantastbar erklärten Grundsätze der Art. 1 GG und Art. 20 GG verletzt werden*“⁸¹, mithin die deutsche Verfassungsidentität, hier der Kerngehalt der Demokratie, berührt wird.⁸²

Weisen Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien auch Bezüge zum Demokratieprinzip auf,⁸³ so sichert die sog. Ewigkeitsgarantie⁸⁴ allerdings nur die Grundsätze der Staatsstrukturprinzipien⁸⁵. Erfasst sind grundsätzlich alle in Art. 20 GG genannten

⁷⁶ Vgl. nur BVerfGE 123, 267 (398); BVerfGE 126, 286 (301 f.); BVerfGE 129, 78 (99 f.); BVerfGE 140, 317 (335); BVerfGE 142, 123 (187).

⁷⁷ Vgl. BVerfGE 129, 78 (100); BVerfGE 140, 317 (335); BVerfGE 142, 123 (187).

⁷⁸ Vgl. BVerfGE 123, 267 (344, 353 f.); BVerfGE 126, 286 (302); BVerfGE 134, 366 (384 f.); BVerfGE 140, 317.

⁷⁹ Auch diese Frage ist umstritten: Im Rahmen des Zustimmungsgesetzes zum DWA 2018 (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG i.V.m. § 3 Abs. 1, 2 IntVG) zur Änderung des DWA von einer Einschlägigkeit des Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG ausgehend und mithin auch eine 2/3-Mehrheit als erforderlich ansehend *Boehl*, Die Reform des europäischen und des deutschen Europawahlrechts, ZG 2019, 234 (242); *Giegerich*, Die Verflechtungsfalle des Europawahlrechts, ZEuS 2018, 145 (162); *Grzeszick*, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023, S. 3; *Haratsch*, Das Bundesverfassungsgericht und die Sperrklauseln bei Europawahlen, EuGRZ 2019, 177 (184); *Heinig*, Sperrklausel im Direktwahlakt, DVBl 2016, 1141 (1145 f.) wiederum in Bezug auf die ursprüngliche Entscheidung des EP aus 2015 (vgl. Fn. 10); *Hilbert*, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023, S. 4 f.; *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Änderung des Direktwahlaktes, WD 3 - 3000 - 285/18, 3.8.2018, S. 5 m.w.N.; vgl. auch *Hölscheid*, in: *Grabitz/Hilf/Nettesheim* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 80. EL August 2023, AEUV Art. 223 Rn. 29; *Kluth*, in: *Calliess/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 223 Rn. 7; a.A. *Sauer*, Unions- und verfassungsrechtliche Fragen einer Sperrklausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, EuZW 2023, 792 (794 ff.); *Sauer*, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023, S. 7 ff.; das Erfordernis einer 2/3-Mehrheit verneinend *Mayer*, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023, S. 10 ff.

⁸⁰ Siehe auch BVerfGE 140, 317 (336 f.).

⁸¹ BVerfGE 123, 267 (354); vgl. zudem *Huber*, in: *Streinz* (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 223 Rn. 13: „In Deutschland folgt dies aus Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG (§ 3 Abs. 1 und 2 IntVG). Bei einer besonders weitreichenden Änderung kann auch Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG einschlägig sein.“

⁸² Diese Prüfung erfolgt auch gegenüber kompetenz- und im Übrigen rechtmäßigen Unionsrechtsakten, *Hilbert*, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023, S. 6.

⁸³ Vgl. BVerfGE 129, 300 (317; 319).

⁸⁴ Vgl. BVerfGE 123, 267 (344); BVerfG, Urt. v. 23.1.2024 - 2 BvB 1/19 -, Rn. 204.

⁸⁵ *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Änderung des Direktwahlaktes, WD 3 - 3000 - 285/18, 3.8.2018, S. 6 f.

Staatsorganisationsprinzipien, wobei „Art. 79 Abs. 3 GG nicht auf einen umfassenden Bestandsschutz aller konkret verwirklichten Ausprägungen der genannten Prinzipien, sondern nur auf die Wahrung der Kernelemente der dadurch etablierten verfassungsmäßigen Ordnung gerichtet“ ist.⁸⁶ Der Prüfungsmaßstab aus Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 1, 2 GG divergiert folglich nicht unerheblich von dem, der bei Prüfung von Art. 3 GG und Art. 21 GG anzulegen ist.⁸⁷

Eine Sperrklausel i.H.v. 3,5%, die zwar mehrere (nationale) Parteien, die allerdings auch in den Fraktionen des EP aufgehen,⁸⁸ aber im Ergebnis voraussichtlich nur wenige Mandate im einstelligen Bereich betreffen würde,⁸⁹ stellt wohl (noch) keine Berührung des änderungsfesten Verfassungskerns dar.⁹⁰ Dies zumal der Demokratiekonzeption des Grundgesetzes Sperrklauseln im Wahlrecht nicht fremd sind.⁹¹ Außerdem ist zu erinnern, dass die Anforderungen an den Prüfungsmaßstab aus Art. 79 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 20 GG als besonders hoch einzustufen sind und eine restriktive⁹² und europarechtsfreundliche Anwendung anzumahnen ist,⁹³ bezieht

⁸⁶ BVerfG, Urt. v. 23.1.2024 - 2 BvB 1/19 -, Rn. 207 m.w.N.; BVerfG, Beschl. v. 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 -, Rn. 101.

⁸⁷ Vgl. auch *Hölscheid*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 80. EL August 2023, AEUV Art. 223 Rn. 29a.

⁸⁸ So gehörten 2019 z.B. zur Fraktion Grüne/EFA im EP neben 21 Abgeordneten der deutschen nationalen Partei Bündnis 90/Die Grünen die Abgeordneten von Die Partei (1), ÖDP (1), Piratenpartei (1) und Volt (1), vgl. <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/nationale-ergebnisse/deutschland/2019-2024/>.

⁸⁹ Betroffen wären auf Grundlage der Wahlergebnisse von 2019, vgl. <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/nationale-ergebnisse/deutschland/2019-2024/>, die folgenden Parteien (unter 3,5%), die die faktische Sperrklausel überschritten haben (diese wird für die BRD mit rund 0,5% angegeben, vgl. *Sauer*, Unions- und verfassungsrechtliche Fragen einer Sperrklausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, EuZW 2023, 792 (Fn. 25)): Die Partei (2 Sitze), Familien-Partei (1), Freie Wähler (2), ÖDP (1), Piratenpartei (1), Tierschutzpartei (1), Volt (1) (in Summe 9 Mandate). Die Bundesrepublik hat durch den Brexit keine zusätzlichen Sitze erhalten, vgl. <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20200130IPR71407/neuverteilung-der-sitze-im-europaischen-parlament-nach-dem-brexite>.

⁹⁰ Vgl. zu einer 2%–5%-Sperrklausel *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Änderung des Direktwahlaktes, WD 3 - 3000 - 285/18, 3.8.2018, S. 6 f.; ebenfalls zum Ergebnis gelangend, dass die Einführung einer (obligatorischen) 2%-Sperrklausel die Verfassungsidentität (Art. 79 Abs. 3 GG) nicht berührt *Hilbert* (S. 6), *Mayer* und *Sauer* in ihrer jeweiligen Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023 sowie *Giegerich*, Die Verflechtungsfälle des Europawahlrechts, ZEuS 2018, 145 (160 f.) und *Sauer*, Unions- und verfassungsrechtliche Fragen einer Sperrklausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, EuZW 2023, 792 (795); zudem ebenfalls im Rahmen der im DWA 2018 vorgesehenen 2%–5%-Sperrklausel *Boehl*, Die Reform des europäischen und des deutschen Europawahlrechts, ZG 2019, 234 (243); *Haratsch*, Das Bundesverfassungsgericht und die Sperrklauseln bei Europawahlen, EuGRZ 2019, 177 (184 f.); *Heinig*, Sperrklausel im Direktwahlakt, DVBl 2016, 1141 (1146 f.) in Bezug auf die ursprüngliche Entschließung des EP aus 2015 (vgl. Fn. 10); außerdem *Hölscheid*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 80. EL August 2023, AEUV Art. 223 Rn. 29a.

⁹¹ Vgl. z.B. BVerfGE 146, 327; *Hilbert*, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023, S. 6.

⁹² Vgl. BVerfG, Urt. v. 23.1.2024 - 2 BvB 1/19 -, Rn. 209 m.w.N.: „Demgemäß handelt es sich bei Art. 79 Abs. 3 GG um eine Ausnahmenvorschrift, die restriktiv anzuwenden ist.“; zudem BVerfG, Beschl. v. 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 -, Rn. 101.

⁹³ Vgl. BVerfGE 126, 286 (303); BVerfGE 142, 123 (188) sowie BVerfG, Beschl. v. 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 -, Rn. 91; *Hilbert*, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der

sich der Maßstab doch gerade ausschließlich auf die in Art. 79 Abs. 3 GG benannten Grundsätze und wohnt den Kontrollvorbehalten naturgemäß eine der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts nicht unbedingt förderliche Wirkung inne.⁹⁴

Ungeachtet einer potentiellen Identitätsrelevanz von Sperrklauseln im (europäischen) Verhältniswahlrecht wohnt der vorliegenden mithin keine ausreichend große Ausschlusswirkung inne, um den einer Verfassungsänderung unzugänglichen Kern des Demokratieprinzips, die Grundsätze demokratischer Selbstbestimmung des Volkes, zu berühren.⁹⁵ *Sauer* fasst dies mit Verweis auf das Bundesverfassungsgericht (dieses in anderem Zusammenhang) zutreffend zusammen: Nicht alles, was demokratisch problematisch sein kann, kann zum Kern von Demokratie gezählt werden.⁹⁶

Außerdem sieht der VO-E in Art. 13 Abs. 4 vor, dass Parteien von der nationalen Sperrklausel befreit sein sollen, soweit sie in mindestens sieben Mitgliedstaaten unter einem einheitlichen Namen antreten und bei der Wahl europaweit über 1 Million Stimmen erhalten.

Das Bundesverfassungsgericht hat zudem auf das Fehlen einer durch Unionsrecht vorgegebenen Klausel hingewiesen,⁹⁷ was auch als Hinweis auf deren Zulässigkeit eingeordnet wird.⁹⁸ Im Ergebnis werden durch eine entsprechende Regelung die unabänderlichen Kerngehalte des Art. 79 Abs. 3 GG mithin nicht berührt.⁹⁹

c) Sperrklausel im Mehrebenensystem

Diese Ausführungen lassen sich auch auf die im Sommer 2023 in Bundestag¹⁰⁰ und Bundesrat¹⁰¹ mit 2/3 Mehrheit¹⁰² beschlossene Zustimmung zu einer 2%–5%-Klausel für Wahlkreise,

Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023, S. 6.

⁹⁴ BVerfGE 123, 267 (354); BVerfGE 126, 286 (303); BVerfGE 142, 123 (203).

⁹⁵ Im Rahmen der im DWA 2018 vorgesehenen 2%–5%-Sperrklausel *Sauer*, Unions- und verfassungsrechtliche Fragen einer Sperrklausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, EuZW 2023, 792 (795).

⁹⁶ *Sauer*, Unions- und verfassungsrechtliche Fragen einer Sperrklausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, EuZW 2023, 792 (796); *Sauer*, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023, S. 13; BVerfG, Beschl. v. 25.1.2023 - 2 BvR 2189/22 -, Rn. 183 (begründet am 17.5.2023).

⁹⁷ BVerfGE 135, 259 (292).

⁹⁸ *Sauer*, Unions- und verfassungsrechtliche Fragen einer Sperrklausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, EuZW 2023, 792 (796) und *Sauer*, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023, S. 13 und dabei jeweils auf die Bezeichnung als „dezentales nudging“ bei *Boehl*, ZG 2019, 234 (240) hinweisend.

⁹⁹ Vgl. nochmals Fn. 89 ff.

¹⁰⁰ BT-Drs. 20/6821.

¹⁰¹ BR-Drs. 276/23.

¹⁰² Zur umstrittenen Frage der Erforderlichkeit dieses Quorums vgl. Fn. 79.

in denen es mehr als 35 Sitze gibt, übertragen (DWA 2018).¹⁰³ Diese hat ihren Ursprung im erwähnten umfassenden Entwurf des EP aus 2015,¹⁰⁴ den der Rat 2018¹⁰⁵ stark verändert einstimmig (vgl. Art. 223 AEUV) beschlossen hat.¹⁰⁶

Daher erscheinen auch die Erfolgsaussichten von (hinreichend substantiierten) Klagen gegen die Einführung einer 2%-Klausel, die ihre Grundlage in verpflichtendem europäischen Recht findet, als eher gering.¹⁰⁷

aa) Gestaltungsspielräume

Eine andere Bewertung, zumal dann primär am Maßstab des Grundgesetzes¹⁰⁸ und vor dem Hintergrund der erwähnten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Sperrklauseln im Europawahlrecht zu beurteilen, würde sich bei einer Klage gegen das Zustimmungs- oder auch das Umsetzungsgesetz ergeben, wenn dieses eine Regelung enthielte, die sich nicht auf die absolut verpflichtenden 2% (Art. 3 Abs. 2 S. 2 DWA 2018) bzw. 3,5% (Art. 13 Abs. 2 VO-E) beliefe, sondern höher ausfallen würde und/oder schon vor dem jedenfalls für den DWA

¹⁰³ Vgl. B. II. 2. b) bb) sowie Fn. 90; betroffen wären auf Grundlage der Wahlergebnisse von 2019, vgl. <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/nationale-ergebnisse/deutschland/2019-2024/>, die folgenden Parteien (unter 2%), die die faktische Sperrklausel überschritten haben (diese wird für die BRD mit rund 0,5% angegeben, vgl. *Sauer*, Unions- und verfassungsrechtliche Fragen einer Sperrklausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, EuZW 2023, 792 (Fn. 25)): Familien-Partei (1), ÖDP (1), Piratenpartei (1), Tierschutzpartei (1), Volt (1) (in Summe 5 Mandate). Die Bundesrepublik hat durch den Brexit keine zusätzlichen Sitze erhalten, vgl. <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20200130IPR71407/neuverteilung-der-sitze-im-europaischen-parlament-nach-dem-brexite>.

¹⁰⁴ S. Fn. 10.

¹⁰⁵ Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 des Rates vom 18. Juli 2018 zur Änderung des dem Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20. September 1976 beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments, ABIEU L 178 v. 16.7.2018, S. 1–3 (noch nicht in Kraft).

¹⁰⁶ Vgl. *Boehl*, Die Reform des europäischen und des deutschen Europawahlrechts, ZG 2019, 234 (240 f.); *Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, Europeanising the elections of the European Parliament, Study requested by the AFCO committee, PE 694.199 June 2021, S. 15, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694199/IPOL_STU\(2021\)694199_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694199/IPOL_STU(2021)694199_EN.pdf); *Der (europäische) Föderalist*, Verwässert bis zur Unkenntlichkeit, 30.4.2018, <https://www.foederalist.eu/2018/04/verwaessert-unkenntlichkeit-reform-europawahlrecht-scheitern.html>.

¹⁰⁷ Die Partei hat mit Blick auf eine obligatorisch einzuführende 2%–5%-Sperrklausel auf Grundlage des DWA 2018 bereits einen Organstreit vor dem BVerfG gegen die Zustimmung von Bundestag und Bundesrat angestrengt und wollte so die Ausfertigung durch den Bundespräsidenten verhindern, vgl. *Hipp*, Klausel ohne Grund, spiegel.de, 21.7.2023, <https://www.spiegel.de/panorama/die-partei-wehrt-sich-gegen-sperrklausel-bei-europawahl-a-1532bbd4-6732-4a50-b41b-3434cf0516be>; das BVerfG hat den Antrag von Die Partei sowie eine Verfassungsbeschwerde ihres Vorsitzenden als unzulässig verworfen (nicht hinreichend substantiiert), womit die Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegenstandslos geworden sind, BVerfG, Beschl. v. 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 -; zur Praxis von „Stillhaltezusagen“ des Bundespräsidenten hinsichtlich der Ausfertigung von Gesetzen, wenn ein Eilantrag gegen das Inkrafttreten gestellt wurde, siehe *Sauer*, Die angehaltene Ausfertigung, VerfBlatt 2023, 1266; das BVerfG spricht in diesem Zusammenhang nun, mit Verweis auf überwiegend jüngere Rechtsprechung, von „ständiger Staatspraxis“, BVerfG, Beschl. v. 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 -, Rn. 73; siehe auch Fn. 7.

¹⁰⁸ Vgl. zum Prüfungsmaßstab im Mehrebenensystem BVerfGE 152, 152; BVerfGE 152, 216; BVerfGE 158, 1.

2018 relevanten verpflichtenden Termin¹⁰⁹, nämlich nicht erst zur übernächsten Wahl nach Inkrafttreten (vgl. Art. 3 Abs. 3 DWA 2018), Anwendung finden sollte.¹¹⁰ So reicht der Anwendungsvorrang des Unionsrecht doch nur so weit wie seine normative Wirkung¹¹¹ und der deutsche Gesetzgeber hat dort, wo ihm das europäische Recht Spielräume belässt, diese im Einklang mit der Verfassung auszufüllen.¹¹² Der Gesetzgeber würde hier gerade nicht nur die Vollaufbestimmung umsetzen, sondern durch überschießendes Tätigwerden Umsetzungsspielräume ausnutzen, in denen die Vorgaben der Verfassung zu achten sind.¹¹³

Mit Blick auf die erwähnte Rechtsprechung erscheint eine Umsetzung, die über das unionsrechtliche Mindestmaß hinausgeht, als risikobehaftet und jedenfalls angreifbar.¹¹⁴ Über die Fragen der konkreten Höhe und des Zeitpunkts ist noch nicht final entschieden. Ratsam erscheint jedoch die Umsetzung der unteren Grenze sowie zum spätestmöglichen Termin, der verpflichtend durch die Union vorgegeben wird.¹¹⁵ Dies gilt sowohl für die Vorgaben des DWA 2018 als auch für solche des VO-E.

bb) Konkrete oder „nur“ abstrakte Gefährdung der Funktionsfähigkeit?

Im Falle einer überschießenden Umsetzung (in beiden Fällen möglich bis 5%)¹¹⁶ bestünde eine Chance von Klagen dann mit Blick auf die ergangene Rechtsprechung¹¹⁷ v.a. aufgrund der Tatsache, dass das Bundesverfassungsgericht in den genannten Sperrklausel-Urteilen aus 2011¹¹⁸

¹⁰⁹ Dies sah der vom Bundestag am 15.6.2023 abgelehnte Gesetzentwurf der Fraktion CDU/CSU zur Umsetzung des DWA 2018 vor, BT-Drs. 20/4046.

¹¹⁰ Diese Fragen werden für die Vorgaben des DWA 2018 teilweise unterschiedlich beantwortet. Während *Hilbert* und *Sauer* die hier vertretenen Ansichten teilen, sieht z.B. *Mayer* keinen verfassungsrechtlichen Anlass einer Beschränkung auf eine 2%-Klausel oder ein etwaiges Zuwarten, vgl. die jeweilige Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023.

¹¹¹ Vgl. *Boehl*, Die Reform des europäischen und des deutschen Europawahlrechts, ZG 2019, 234 (245).

¹¹² Vgl. *Giegerich*, Die Verflechtungsfälle des Europawahlrechts, ZeuS 2018, 145 (161 f.) mit Verweis auf BVerfGE 125, 260 (306 f.).

¹¹³ BVerfGE 129, 300 (317); BVerfGE 135, 259 (282).

¹¹⁴ Vgl. in Bezug auf den DWA 2018 *Boehl*, Die Reform des europäischen und des deutschen Europawahlrechts, ZG 2019, 234 (245 f.); *Giegerich*, Die Verflechtungsfälle des Europawahlrechts, ZeuS 2018, 145 (159 f.); *Haratsch*, Das Bundesverfassungsgericht und die Sperrklauseln bei Europawahlen, EuGRZ 2019, 177 (185); *Sauer*, Unions- und verfassungsrechtliche Fragen einer Sperrklausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, EuZW 2023, 792 (796).

¹¹⁵ Im Ergebnis so auch *Hilbert*, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023, S. 7 f.; *Sauer*, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023, S. 14 ff.

¹¹⁶ Art. 3 Abs. 1, 2 DWA 2018; Art. 13 Abs. 1 VO-E.

¹¹⁷ Zur Reichweite der Bindungswirkung nach § 31 BVerfGG siehe bei *Heinig*, Sperrklausel im Direktwahlakt, DVBl 2016, 1141 (1144).

¹¹⁸ BVerfGE 129, 300.

und 2014¹¹⁹ ausführte, dass die Einführung einer Klausel in Zukunft nicht ausgeschlossen sei und eine Weiterentwicklung möglich erscheine, sollte sich nicht nur eine abstrakte¹²⁰, sondern konkrete Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des EP durch den Wegfall der Sperrklausel herausstellen.¹²¹

Ob diese strenge Anforderung erfüllt ist, kann jedenfalls bezweifelt werden. Den tatsächlichen Nachweis einer konkreten Gefährdung der Funktionsfähigkeit des EP bleiben die beteiligten Akteure nämlich bisher schuldig.¹²² Die Anzahl der Parteien hat naturgemäß zugenommen. Dieser Anstieg kann allerdings natürlich nicht allein auf den Wegfall der Sperrklausel in der Bundesrepublik zurückgeführt werden.¹²³ Das Bundesverfassungsgericht hat zudem zutreffend darauf hingewiesen, dass es für die verfassungsrechtliche Beurteilung einer Sperrklausel gerade nicht allein auf die mit dem Wegfall der Klausel in der BRD einhergehende Erweiterung der Anzahl der aus Deutschland stammenden Parteien ankomme.¹²⁴ Stellt sich die deutsche Vertretung nun auch als etwas vielfältiger dar,¹²⁵ so entfaltet die kaum schwankende Anzahl an Fraktionen im Parlament¹²⁶ weiterhin die schon vom Bundesverfassungsgericht festgestellte große

¹¹⁹ BVerfGE 135, 259.

¹²⁰ „Vor diesem Hintergrund kann jedenfalls die allgemeine und abstrakte Behauptung, durch den Wegfall der Fünf-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 Wahlgleichheit und der Chancengleichheit nicht rechtfertigen. Deshalb genügt die bloße "Erleichterung" oder "Vereinfachung" der Beschlussfassung nicht.“ BVerfGE 129, 300 (323); vgl. auch zur 3%-Klausel BVerfGE 135, 259 (289 f.).

¹²¹ „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.“ BVerfGE 135, 259 (290); vgl. auch zur 5%-Klausel BVerfGE 129, 300 (323).

¹²² So führt Die Partei im genannten Verfahren (vgl. Fn. 107) an, dass der Ratsbeschluss keine Begründung enthalte und es im Hinblick darauf, dass die Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des EP durch die Klein(st)parteien nicht überzeugend dargelegt werde, an sachgerechten Gründen für eine Sperrklausel fehle, vgl. *Hipp*, Klausel ohne Grund, *spiegel.de*, 21.7.2023, <https://www.spiegel.de/panorama/die-partei-wehrt-sich-gegen-sperrklausel-bei-europawahl-a-1532bbd4-6732-4a50-b41b-3434cf0516be>. Wie dargestellt verfängt diese Argumentation bei Umsetzung des europarechtlich verpflichtenden Minimums infolge des divergierenden Prüfungsmaßstabs nicht.

¹²³ Vgl. *Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments*, Europäisches Parlament: Fakten und Zahlen, PE 747.102, Mai 2023, S. 5, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI\(2023\)747102_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI(2023)747102_DE.pdf). Waren im EP mit deutscher Sperrklausel (5%) bei der konstituierenden Sitzung nach der Wahl 2009 176 nationale politische Parteien vertreten (6 deutsche Parteien), so belief sich diese Zahl 2014 auf 191 (Anstieg um insgesamt 15 Parteien bei 7 „zusätzlichen“ deutschen Parteien; Beitritt Kroatiens 2013, der z.B. zu 3 zusätzlichen nationalen Parteien führte), 2019 auf 203 (bei gleichbleibender Anzahl deutscher Parteien und nun z.B. 6 kroatischer nationaler Parteien (+3) trotz 5%-Sperrklausel) und am 1. Mai 2023 auf 209.

¹²⁴ BVerfGE 129, 300 (325).

¹²⁵ Vgl. <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/nationale-ergebnisse/deutschland/2019-2024/>.

¹²⁶ Vgl. *Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments*, Europäisches Parlament: Fakten und Zahlen, PE 747.102, Mai 2023, S. 5, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI\(2023\)747102_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI(2023)747102_DE.pdf).

Integrationskraft¹²⁷, sodass derzeit auf deutscher Seite nur drei fraktionslose Abgeordnete¹²⁸ zu verzeichnen sind, bei gleichzeitig exakterer Repräsentation des Wählerwillens.

Zudem würde eine entsprechende Klausel, die sich dann über 2% bzw. 3,5% bis maximal 5% belaufen würde, voraussichtlich nur eine geringe, auf Grundlage der Wahlergebnisse von 2019, einstellige Zahl an Mandaten auf deutscher Seite betreffen¹²⁹ und mithin, jedenfalls auf Grundlage dieser derzeit verfügbaren verlässlichen Erkenntnisse, nur geringe Wirkkraft entfalten.¹³⁰ Folglich kann deren erhebliche Auswirkung auf eine Verbesserung der Funktionsfähigkeit des EP und demzufolge die Verhinderung einer bereits absehbaren Funktionsbeeinträchtigung, trotz der Nichtberücksichtigung mehrerer Parteien,¹³¹ jedenfalls bezweifelt werden und den (erheblichen) Eingriffen wohl nicht die Waage halten. Dies auch zumal, wie bereits erwähnt, die meisten Klein(st)parteien¹³² bereits jetzt in einer der Fraktionen im EP aufgehen, in denen sie mit den Abgeordneten größerer Parteien zusammenarbeiten. Dass zu einem fraktionslosen Abgeordneten aus einer deutschen Klein(st)partei nach der Wahl 2019 nur zwei weitere

¹²⁷ BVerfGE 129, 300 (327 ff.); BVerfGE 135, 259 (298); nunmehr spricht das BVerfG von einer Prägung der Fraktionen des EP durch ein erhebliches Maß an „innerer Heterogenität“, vgl. BVerfG, Beschl. v. 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 -, Rn. 124 sowie auch in Rn. 16.

¹²⁸ Vgl. *Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments*, Europäisches Parlament: Fakten und Zahlen, PE 747.102, Mai 2023, S. 2, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI\(2023\)747102_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI(2023)747102_DE.pdf).

¹²⁹ Auf deutscher Seite wären auf Grundlage der Ergebnisse der Wahl 2019 bei einer 3,5%–5%-Sperrklausel 9 Mandate betroffen, vgl. Fn. 89, bei einer 2%–5%-Sperrklausel wären auf Grundlage der genannten Ergebnisse 5 Mandate betroffen, vgl. Fn. 103, <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/nationale-ergebnisse/deutschland/2019-2024/>. Die sowohl von einer 2%–5% als auch von einer 3,5%–5%-Sperrklausel betroffenen Parteien bewegten sich bei der Wahl 2019 in einem Korridor von 0,7%–2,4%.

¹³⁰ Sogenannte Sonntagsumfragen eignen sich im Hinblick auf ihre Volatilität, wenn überhaupt, nur eingeschränkt als Argumentationsgrundlage, um die vom BVerfG formulierte Voraussetzung von „bereits gegenwärtig verlässlich zu prognostizierender künftiger Umstände“ (BVerfGE 135, 259 (290)) gerecht zu werden, vgl. auch *Krause/Gahn*, Die Macht der Sonntagsfrage, *VerfBlatt* 2023, 1913. Der Einfluss einer Beteiligung von der von Frau Dr. Sahra Wagenknecht ins Leben gerufenen Partei kann daher ebenfalls nicht in einer die Voraussetzung erfüllenden Weise berücksichtigt werden. Dies gilt auch mit Blick auf eine Partei Werteunion, die allerdings wohl keine Kandidatur bei der Europawahl 2024 anstrebt. „Präzise Prognosen zur zukünftigen Zusammensetzung des Europäischen Parlaments sind nicht möglich.“ BVerfGE 129, 300 (326); das BVerfG führt im Zusammenhang mit dem obligatorischen Teil der Klauselregelung des DWA 2018 nun an, dass die Mehrheitsbildung durch eine wachsende Zersplitterung des Parlaments, „insbesondere durch den Einzug von Kleinstparteien“, erschwert sei und die letzten Wahlen zum EP gezeigt hätten, „dass die Mehrheitsbildung auch angesichts schwächer werdender großer Fraktionen schwieriger geworden“ sei; es prognostiziert nun vor dem Hintergrund, dass seit der Wahl 2019 nicht mehr zwei Fraktionen allein über eine absolute Mehrheit der Mandate verfügten und „angesichts der wachsenden Volatilität des Wählerverhaltens und des Erstarkens integrationskritischer Parteien“, dass „die Risiken einer weiteren politischen Zersplitterung innerhalb des EP zunehmen werden“, vgl. BVerfG, Beschl. v. 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 -, Rn. 123 und führt zudem „ein erhebliches Maß an innerer Homogenität“ an (Rn. 124); ob diese Ausführungen, vorgebracht von einem Verfahrensbeteiligten im Rahmen potentieller Verfahren im Zusammenhang mit einer überschießenden Umsetzung, dem Maßstab aus BVerfGE 129, 300 (323) bzw. BVerfGE 135, 259 (289 f.) (vgl. Fn. 120) genügen könnten, bleibt abzuwarten.

¹³¹ Vgl. Fn. 89 und Fn. 103.

¹³² Es besteht in der Parteienforschung keine Einigkeit über die Definition von Klein- und Kleinstparteien, vgl. *Niedermayer*, Klein- und Kleinstparteien bei der Bundestagswahl 2013, *ZParl* 2014, 73 (75).

hinzugekommen sind,¹³³ spricht zudem eher gegen eine erheblich erschwerte Konsensfindung jedenfalls durch die Beteiligung von deutschen Abgeordneten aus Klein(st)parteien und mithin (derzeit) auch eher gegen eine konkrete Gefährdung der Funktionsfähigkeit des EP würden der überschießend umgesetzte Teil einer Sperrklausel (alles über 2%/3,5%) auf deutscher Seite entfallen und potentiell zukünftig weiterhin Klein(st)parteien im EP vertreten sein.¹³⁴

Im Übrigen hat das EP in der Vergangenheit seine Funktionsfähigkeit sogar in Vollbesetzung (751, Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 EUV) bewiesen, die seit dem Brexit nicht mehr gegeben (705)¹³⁵ und auch nach der Wahl 2024 (720)¹³⁶ nicht vorgesehen ist. Dies zudem ohne, dass es einer obligatorischen Sperrklausel bedurfte.¹³⁷ Dennoch erscheint es, jedenfalls aus deutscher Erfahrung,¹³⁸ kontraintuitiv einerseits eine Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Parlaments anzuführen, während man andererseits eine Vergrößerung von derzeit 705 auf 720¹³⁹ Sitze beschließt und die Schaffung von 28 zusätzlichen Mandaten aus einem unionsweiten Wahlkreis fordert, für deren Zuteilung keine Sperrklausel angedacht ist (Art. 13 Abs. 5 VO-E). Bei diesem Störgefühl bleibt es trotz der Tatsache, dass sich diese Forderungen innerhalb der primärrechtlich vorgesehenen Maximalgröße von 751 Parlamentariern (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 EUV) bewegen.¹⁴⁰

¹³³ Von diesen zwei hinzugekommenen Abgeordneten stammt (zum Wahlzeitpunkt) sogar nur einer aus einer nun durch die Klausel potentiell betroffenen Klein(st)partei (Tierschutzpartei), vgl. <https://www.europarl.europa.eu/meps/de/search/advanced?name=&euPoliticalGroupBodyRefNum=2970&countryCode=DE&bodyType=ALL>.

¹³⁴ Vgl. <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/nationale-ergebnisse/deutschland/2019-2024/> (Wahl 2019) und im Mai 2023 *Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments*, Europäisches Parlament: Fakten und Zahlen, PE 747.102, Mai 2023, S. 2, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI\(2023\)747102_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI(2023)747102_DE.pdf).

¹³⁵ Vgl. abermals <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20200130IPR71407/neuverteilung-der-sitze-im-europaischen-parlament-nach-dem-brexite>.

¹³⁶ Vgl. Fn. 28; der Ausschuss für konstitutionelle Fragen des EP (AFCO) ist mit der Erarbeitung eines ständigen Verfahrens für die Zuweisung von Sitzen im EP (Sitzzuweisungsmethode) befasst, vgl. https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/AFCO/PR/2024/02-14/1294972DE.pdf; der Europäische Rat hat das EP dazu aufgefordert bis Ende 2026 und vor dem Vorschlag über die Zusammensetzung des EP eine u.a. „objektive, faire, dauerhafte und transparente Methode für die Sitzverteilung“ vorzuschlagen, vgl. ABIEU 238 v. 27.9.2023, S. 114–116 (EG 4).

¹³⁷ Ein nicht unerheblicher Anteil der Mitgliedstaaten verfügt bereits jetzt über entsprechende Regelungen, vgl. *Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments*, Europäisches Parlament: Fakten und Zahlen, PE 747.102, Mai 2023, S. 6, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI\(2023\)747102_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI(2023)747102_DE.pdf).

¹³⁸ Die Debatte um eine Wahlrechtsreform drehte und dreht sich u.a. zentral um die Verhinderung eines noch größeren Bundestags.

¹³⁹ Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. September 2023 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Europäischen Rates über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (00013/2023 – C9-0319/2023 – 2023/0900(NLE)) – P9_TA(2023)0311.

¹⁴⁰ Im Hinblick auf potentielle Erweiterungen der Union bleibt nun allerdings, auch ohne die zusätzlich angedachten 28 transnationalen Mandate, (noch) weniger Spielraum und es bedürfte mit höherer Wahrscheinlichkeit einer normativen Anpassung.

Mag man die jüngere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hinsichtlich Sperrklauseln bei Europawahlen auch kritisieren,¹⁴¹ so erscheint es jedenfalls auf Grundlage dieser nicht unwahrscheinlich, dass eine Klausel, die über den obligatorischen 2% bzw. 3,5% angesiedelt würde, beanstandet würde. Dies vor dem Hintergrund, dass, wie gezeigt, durch den Wegfall gerade keine konkrete Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des EP zu befürchten ist und zumal jedenfalls die verpflichtende 2%-/3,5%-Sperrklausel Bestand haben würde.¹⁴²

Ein im Hinblick auf den streng formalen Charakter des Grundsatzes der Wahlgleichheit¹⁴³ zur Durchbrechung erforderlicher besonderer, sachlich legitimierter „zwingender“ Grund,¹⁴⁴ mithin ein Grund, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Wahlgleichheit die Waage halten kann,¹⁴⁵ läge mithin (derzeit noch) nicht vor. Dies zumal dem Gesetzgeber bei der Ordnung des Wahlrechts, bedingt durch den erwähnten formalen Charakter, nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen verbleibt, bei deren Kontrolle grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen ist.¹⁴⁶ Die Wahl bringt unter den absehbaren Umständen auch ohne eine Klausel, die höher als 2% oder 3,5% liegt, voraussichtlich ein funktionierendes Vertretungsorgan hervor.¹⁴⁷ Das Bundesverfassungsgericht betont: „*Das Risiko einer zu erwartenden Erschwerung der Mehrheitsbildung ist mit der Gefahr einer Funktionsbeeinträchtigung nicht gleichzusetzen.*“¹⁴⁸

Nach Ansicht des Gerichts kommt es für die Einschätzung, was der Sicherung der Funktionsfähigkeit dient, nun einmal „*auf die konkreten Bedingungen an, unter denen die jeweilige Volksvertretung arbeitet und von denen die Wahrscheinlichkeit des Eintritts von*

¹⁴¹ Siehe Fn. 64.

¹⁴² Vgl. unter B. II. 2. b) und c); so gilt im Rahmen der überschießenden Umsetzung gerade nicht das, was das BVerfG in Rn. 126 (BVerfG, Beschl. v. 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 -) ausführt: entfielen nur der überschießende Teil, so hätten gerade in diesem Bereich nicht alle Mitgliedstaaten die Folgen eines deutschen „Sonderwegs“ zu tragen. Ein angeführter (europawahlrechtliche) kategorische Imperativ „Jeder Mitgliedstaat ist dazu angehalten, die Anforderungen an die Strukturen des Wahlrechts in einer Weise auszugestalten, dass sie zugleich Maxime für die Wahl des gesamten Europäischen Parlaments sein können (vgl. entsprechend im Hinblick auf die nationale Sperrklausel in § 2 Abs. 7 EuWG BVerfGE 135, 259 <306 Rn. 13, abweichende Meinung> unter Hinweis auf BVerfGE 129, 300 <352, abweichende Meinung>)“ sieht das BVerfG in diesem Zusammenhang als jedenfalls für den obligatorischen Teil der Regelung geltend.

¹⁴³ Aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen Wahlgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien, die ebenfalls formalen Charakter hat, folgt die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Einschränkungen den gleichen Maßstäben BVerfGE 129, 300 (320); BVerfGE 135, 259 (285 f.).

¹⁴⁴ Vgl. nur BVerfGE 1, 208 (249) „zwingenden Grund“; BVerfGE 51, 222 (235) „eines besonderen, rechtfertigenden, zwingenden Grundes“; BVerfGE 129, 300 (320) „eines besonderen, sachlich legitimierten, ‚zwingenden‘ Grundes“ m.w.N.

¹⁴⁵ Vgl. BVerfGE 120, 82 (106); BVerfGE 129, 300 (320); BVerfGE 135, 259 (286).

¹⁴⁶ BVerfGE 129, 300 (320); BVerfGE 135, 259 (286).

¹⁴⁷ Vgl. BVerfGE 51, 222 (236); BVerfGE 129, 300 (321); BVerfGE 135, 259 (286).

¹⁴⁸ BVerfGE 129, 300 (327).

Funktionsstörungen abhängt“.¹⁴⁹ Entscheidend hinsichtlich der Einschätzung der Verfassungsmäßigkeit einer Sperrklausel über der obligatorischen Prozentzahl bleiben allein die aktuellen Verhältnisse,¹⁵⁰ was den Gesetzgeber aber, wie bereits angeführt, nicht hindert auch konkret absehbare künftige Entwicklungen zu berücksichtigen. Maßgeblich können diese auf die Zukunft bezogenen Einschätzungen allerdings nur werden, soweit deren weitere Entwicklung aufgrund hinreichend belastbarer und tatsächlicher Anhaltspunkte schon gegenwärtig verlässlich prognostizierbar ist.¹⁵¹ Es sollte zudem bedacht werden, dass selbst bei einer sich abzeichnenden Zersplitterung der deutschen Vertretung im EP und/oder einer durch das Fehlen einer Sperrklausel bedingten Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit des EPs, der deutsche Gesetzgeber derzeit noch weiterhin eine höhere als die obligatorische 2%-/3,5%-Klausel festlegen oder andere Maßnahmen zur Funktionssicherung ergreifen könnte, was dem Bundestag bei Verlust der eigenen Funktionsfähigkeit in eigener Sache gerade nicht möglich wäre.¹⁵²

Auch an dieser Stelle sei allerdings noch einmal auf die fehlende Einstimmigkeit und die Sondervoten im Rahmen der genannten Verfahren hingewiesen.¹⁵³ Es sei zudem angemerkt, dass vor allem die hohen Anforderungen an die Prognose ein proaktives Handeln als äußerst schwierig erscheinen lässt. Mit Blick auf die dargestellten tatsächlichen Umstände und die bisherige Judikatur Karlsruhes würde eine überschießende Umsetzung folglich wohl beanstandet.

cc) „Deutsch/spanische Sperrklausel“

Am Dargestellten ändert sich auch nichts durch die Tatsache, dass neben der Bundesrepublik auch Spanien von den dargestellten Regelungen zu einer obligatorischen Sperrklausel im DWA 2018 bzw. VO-E betroffen ist, bleibt es auch bemerkenswert, dass faktisch nur zwei Mitgliedstaaten erfasst werden.¹⁵⁴ Die Wirkkraft der Klausel steigert sich durch diesen Umstand auch

¹⁴⁹ BVerfGE 135, 259 (287).

¹⁵⁰ BVerfGE 129, 300 (322); BVerfGE 135, 259 (288); vgl. auch Fn. 121.

¹⁵¹ BVerfGE 135, 259 (288); vgl. Fn. 130.

¹⁵² „Diese Situation kann im Europäischen Parlament nicht eintreten, solange zur Regelung des Wahlrechts nicht das Europäische Parlament selbst, sondern der Deutsche Bundestag berufen ist.“ BVerfGE 129, 300 (324); BVerfGE 135, 259 (288 f.).

¹⁵³ Vgl. unter B. II. 2.

¹⁵⁴ Anders als der VO-E (ab 60 Sitzen in einem Wahlkreis) erfasst die obligatorische Sperrklausel im DWA 2018 bereits nationale Wahlkreise von Mitgliedstaaten, in denen es mehr als 35 Sitze gibt. Spanien stehen 61 Sitze aus einem einzigen nationalen Wahlkreis zu; der BRD 96. Auch der bereits erwähnte Mitgliedstaat Frankreich (81) fiel unter die Regelung, hat allerdings bereits eine Sperrklausel für die Europawahl eingeführt (5%), vgl. *Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments*, Europäisches Parlament: Fakten und Zahlen, PE 747.102, Mai 2023, S. 2, 6, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI\(2023\)747102_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI(2023)747102_DE.pdf). Auch Polen und Italien haben bereits Sperrklauseln für die Europawahl festgelegt (IT: 4%; PL: 5%). Allerdings sind diese Mitgliedstaaten, obwohl in ihnen insgesamt jeweils mehr als 35 Sitze vergeben werden (IT: 76; PL: 53), infolge einer Einteilung des Staatsgebiets in mehrere Wahlkreise, in denen jeweils weniger als 35 Sitze vergeben werden, nicht von der Regelung erfasst. Das polnische Staatsgebiet ist in 13 Wahlkreise unterteilt, in denen zwischen 2 und 7 Abgeordnete gewählt werden, vgl. *Policy Department*

insgesamt, auf Grundlage der Wahlergebnisse aus 2019, gerade nicht erheblich. Auf spanischer Seite wäre bei einer 2%-Sperrklausel kein Mandat betroffen, einschließlich des Korridors bis sogar 5% derer drei. Bei einer 3,5%–5%-Sperrklausel beliefe sich die Zahl ebenfalls auf drei.¹⁵⁵ Zudem stellt sich auch die Anzahl spanischer fraktionsloser Abgeordneter als gleichbleibend bei drei liegend dar.¹⁵⁶

Vor diesem Hintergrund darf die Ausgestaltung der Regelung im Ergebnis, unabhängig von der obigen Bewertung, insgesamt hinterfragt werden. Die Wichtigkeit und Erforderlichkeit von Sperrklauseln zur Sicherung der Funktionsfähigkeit eines Vertretungsorgans ist unbenommen, allerdings bedarf es dann auch einer Gestaltung, die spürbar Wirkung entfaltet und zudem tatsächlich konkret bestehende Problematiken behebt. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erschwert diese Aufgabe im Hinblick auf die Bundesrepublik allerdings, wie bereits gezeigt wurde, nicht unerheblich, zumal ein Tätigwerden durch diese erst recht spät möglich erscheint.

dd) Entscheidungen in eigener Sache

Mag man auch anführen, das EP berufe sich selbst auf die Sperrklausel als in den Verfassungen traditionell als rechtmäßig anerkanntes Schutzmittel ordnungsgemäßer parlamentarischer Arbeitsweise und es sei über Art. 223 Abs. 1 AEUV zudem selbst mit der Regelung des Wahlrechts befasst,¹⁵⁷ so kann daraus durchaus auch der Schluss gezogen werden, es habe auch eine Kompetenz, für die eigene Funktionsfähigkeit zu sorgen.

for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Europeanising the elections of the European Parliament, Study requested by the AFCO committee, PE 694.199 June 2021, S. 28, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694199/IPOL_STU\(2021\)694199_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694199/IPOL_STU(2021)694199_EN.pdf); zu Frankreich und Italien vgl. schon unter B. II.; zu den für Italien und Polen genannten Sperrklauseln und Gesamtsitzkontingenten PE 747.102 (in dieser Fn.); das BVerfG verweist mit Blick auf den nur zwei Mitgliedstaaten betreffenden Umsetzungsbedarf auf rechtlich wie faktisch bestehende Sperrklauseln in den Mitgliedstaaten sowie auf das Regelungsanliegen des Art. 3 Abs. 2 DWA 2018, BVerfG, Beschl. v. 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 -, Rn. 98.

¹⁵⁵ Vgl. <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/nationale-ergebnisse/spanien/2019-2024/>. An dieser Feststellung ändern auch die 5 nach dem Brexit eingezogenen spanischen Abgeordneten nichts, denn diese stammen aus nationalen Parteien, die (deutlich) mehr als 2/3,5% der Stimmen auf sich vereinigen konnten (PSOE, Ciudadanos, Vox, Junts per Catalunya), vgl. <https://de.euronews.com/2020/01/28/das-eu-parlament-nach-dem-brex-it-spanien-erhalt-mehr-sitze> und <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/nationale-ergebnisse/spanien/2019-2024/> sowie bezüglich der Neuverteilung der Sitze im EP nach dem Brexit <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20200130IPR71407/neuverteilung-der-sitze-im-europaischen-parlament-nach-dem-brex-it>; bei 5%: Junts erfasst.

¹⁵⁶ Vgl. *Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments*, Europäisches Parlament: Fakten und Zahlen, PE 747.102, Mai 2023, S. 2, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI\(2023\)747102_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI(2023)747102_DE.pdf). und <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/nationale-ergebnisse/spanien/2019-2024/>.

¹⁵⁷ *Mittrop/Grundmann*, Vorzeichenwechsel im Europawahlrecht, *VerfBlatt* 2023, 1157 (1158), mit Verweis auf Erwägungsgrund R der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. November 2015 zu der Reform des Wahlrechts der Europäischen Union - P8_TA(2015)0395, ABIEU C 366 v. 27.10.2017, S. 9.

Es sollte allerdings nicht unberücksichtigt bleiben, dass das Parlament vorliegend in eigener Sache tätig wird und mithin die diesem richtigerweise zustehende Einschätzungsprärogative einer engen verfassungsgerichtlichen Kontrolle zu unterziehen ist.¹⁵⁸ Gestünde man dem Gesetzgeber zu, frei darüber zu entscheiden, welcher Wahrscheinlichkeitsgrad für Funktionsstörungen als ausreichend erscheint, so käme dies einer Verunmöglichung einer gerichtlichen Kontrolle dieser Prognoseentscheidung gleich.¹⁵⁹

Im Ergebnis tritt das Bundesverfassungsgericht dem Gespenst der Funktionsunfähigkeit infolge einer Parteienzersplitterung bisher mit dem eigentlichen Regel-/Ausnahmeverhältnis im Hinblick auf Sperrklauseln im Wahlrecht entgegen. Dies gilt es jedenfalls zu bedenken. Richtigerweise wird darauf hingewiesen, dass die Gefahr für die Funktionsfähigkeit des EP, die von EU-skeptischen und EU-feindlichen Gesinnungen ausgeht, mittlerweile durch Sperrklauseln nicht mehr von Straßburg und Brüssel ferngehalten werden kann.¹⁶⁰

III. Listen nach Reißverschlussystem oder Quoten

Neben den bereits dargestellten Änderungen sieht der Entwurf des EP die Einführung von Listen nach dem Reißverschlussystem oder Quoten vor. Vor dem Hintergrund, dass derzeit rund 40% der Europaabgeordneten weiblich sind – in anderen (europäischen) Parlamenten ist der prozentuale Anteil geringer,¹⁶¹ der EU-Durchschnitt liegt bei 31,5%, aus der BRD sind 34,6% der Abgeordneten weiblich – erscheint dies auf den ersten Blick als durchaus fortschrittliche und unterstützenswerte Maßnahme.¹⁶²

1. Die Regelung im Art. 10 VO-E

Art. 10 Abs. 1 VO-E enthält daher neue Regeln für die Auswahl der Kandidaten der jeweiligen Parteien oder anderen Wahlbündnisse, die an der Europawahl teilnehmen möchten. Die in Abs. 1 erstgenannten Ziele bleiben vage – so werden z.B. zur Vielfaltssicherung keine weiteren

¹⁵⁸ BVerfGE 135, 259 (289) und zustimmend *Petersen*, Karlsruhe stärkt die Rechte kleiner Parteien bei Wahlen zum Europaparlament, JuWissBlog, 27.2.2014, <https://www.juwiss.de/22-2014/>.

¹⁵⁹ BVerfGE 129, 300 (323); BVerfGE 135, 259 (289).

¹⁶⁰ *Giegerich*, Die Verflechtungsfalle des Europawahlrechts, ZEuS 2018, 145 (153); vgl. schon die Ergebnisse der Wahl 2019 <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de> und für die Bundesrepublik <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/nationale-ergebnisse/deutschland/2019-2024/>.

¹⁶¹ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1110105/umfrage/frauenanteil-in-den-nationalen-parlamenten-der-eu-laender/> (2022).

¹⁶² Vgl. zu den angeführten Zahlen *Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments*, Europäisches Parlament: Fakten und Zahlen, PE 747.102, Mai 2023, S. 4, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI\(2023\)747102_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI(2023)747102_DE.pdf) sowie außerdem *Europäisches Parlament*, Frauen im Europäischen Parlament, 10.3.2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20190226STO28804/frauen-im-europaischen-parlament-infografik>.

Ausführungen gemacht. Nur die Maßnahmen zur Erreichung des letztgenannten Ziels – der Gleichstellung von Männern und Frauen – erfahren in Art. 10 Abs. 1 S. 2 VO-E eine nähere Konkretisierung.

Jedenfalls sicher im unionsweiten Wahlkreis sind die Listen nach dem Reißverschlussystem zu besetzen oder Quoten (in unbestimmter Höhe)¹⁶³ anzuwenden. Anzumerken ist, dass diese Regelung einen unklaren Wortlaut enthält, der nicht klar erkennen lässt, ob sich eine Verpflichtung zu Reißverschlussystem oder Quoten auch auf die nationalen Wahlkreise erstreckt.¹⁶⁴ Dort wird die Gleichstellung der Geschlechter von den Wahlsystemen der Mitgliedstaaten abhängig gemacht, woraus z.B. auch auf einen gewissen Spielraum bei der Höhe der Quote geschlossen wird.¹⁶⁵ Erwägungsgrund 11 des VO-E deutet jedenfalls auf eine grundsätzliche Geltung auch für nationale Wahlkreise hin.¹⁶⁶

Unabhängig davon, ob nun für nationale Wahlkreise ein Umsetzungsspielraum angenommen wird, der natürlich auch durch die Wahl verbindlicher (starrer) Quoten bzw. eines Reißverschlussystems ausgefüllt werden könnte, oder die Einführung der genannten Maßnahmen als Umsetzung einer Voldeterminierung angesehen wird, so wirft diese Regelung doch einige wesentliche verfassungsrechtliche Fragen vor allem im Hinblick auf Repräsentationsverständnis und Gleichheit auf.¹⁶⁷ Dies zudem unabhängig von den sich aus der Unbestimmtheit der Norm ohnehin ergebenden rechtsstaatlichen Bedenken.¹⁶⁸

¹⁶³ Die alternative Verwendung des Begriffs mit dem Instrument eines Reißverschlussystems deutet auf eine 50% Quote hin, vgl. auch *Polzin*, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (376), die zudem auf die Verwendung des Begriffs „Gleichstellung“ und gerade nicht „Gleichberechtigung“ hinweist.

¹⁶⁴ Ebenfalls auf den unklaren Wortlaut hinweisend und eine Veröffentlichung des Wissenschaftlichen Dienstes des EP aus dem April 2022 anführend, in der trotz der Unklarheit von einer Geltung auch für die nationalen Wahlkreise ausgegangen werde *Polzin*, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (376).

¹⁶⁵ *Giegerich*, Die Verflechtungsfälle des Europawahlrechts, VerfBlog, 16.8.2022, <https://verfassungsblog.de/die-verflechtungsfalle-des-europawahlrechts/>; *Giegerich* weist ebendort zudem darauf hin, dass Art. 10 Abs. 2 des VO-E des Ausschusses für konstitutionelle Fragen eine 50%-Quote und ein Reißverschlussystem ausnahmslos für alle Listen vorsah; vgl. auch *Giegerich*, Gendering Political Participation in Germany and Beyond, in: Gstrein/Föhlich/Berg/Giegerich (eds.), *Modernising European Legal Education (MELE): European Union and its Neighbours in a Globalized World* 10, 2023, S. 141 (155).

¹⁶⁶ Die Gleichstellung der Geschlechter sollte neben anderen Prinzipien aus Gründen der Gleichheit „für alle Listen von Kandidaten für die Wahl zum Europäischen Parlament sowohl in den nationalen Wahlkreisen als auch im unionsweiten Wahlkreis gelten.“

¹⁶⁷ So im Hinblick auf ein paritätisches Wahlrecht im deutschen Kontext *Volk*, Paritätische Wahlgesetzgebung, ZJS 2023, 419 (421).

¹⁶⁸ *Polzin*, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (376).

2. Reißverschlussystem/Quoten und das Grundgesetz

Mit Blick auf die anhaltende Diskussion¹⁶⁹ über Paritätsregelungen bei Wahlen auf Landes-¹⁷⁰ und Bundesebene¹⁷¹ erscheint eine nähere verfassungsrechtliche Betrachtung und Einordnung der in Art. 10 VO-E vorgesehenen Regelung angebracht.

a) Bestandsaufnahme

Die bundesrepublikanische Rechtsprechung hat sich bisher ablehnend gegenüber Paritätsregelungen¹⁷² gezeigt (für Landtagswahlen der Thüringer Verfassungsgerichtshof¹⁷³ und das Verfassungsgericht Brandenburg¹⁷⁴ 2020; schon 2018 der Bayerische Verfassungsgerichtshof¹⁷⁵).

¹⁶⁹ Vgl. den Abschlussbericht der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, BT-Drs. 20/6400, S. 12 ff.

¹⁷⁰ BayVerfGH, Ent. v. 26.3.2018 - Vf. 15-VII-16 -; ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 - VerfGH 2/20 -; VerfGBbg, Urt. v. 23.10.2020 - VfGBbg 9/19 -; BVerfG, Beschl. v. 6.12.2021 - 2 BvR 1470/20 -; aus der Literatur an dieser Stelle *Friehe*, Wir sind ein Volk, NVwZ 2021, 39.

¹⁷¹ BVerfGE 156, 224; vgl. aus der Literatur an dieser Stelle nur *Gloßner*, Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie, Baden-Baden 2022; *Heimerl*, Paritätische Aufstellung von Kandidaten für Bundestagswahlen, Berlin 2023; *Volk*, Paritätisches Wahlrecht, Tübingen 2022.

¹⁷² Im Fokus standen dabei sog. Reißverschlussmodelle, d.h. die gesetzliche Verpflichtung politischer Parteien ihre (für die Zweitstimme relevanten) Listen abwechselnd mit einer Frau und einem Mann zu besetzen. Regelungen bezüglich der Direktmandate (Erststimme) wurden bereits diskutiert, fanden allerdings noch keinen Niederschlag in der Gesetzgebung, dazu auch *Volk*, Paritätische Wahlgesetzgebung, ZJS 2023, 419 (420); *Möllers*, Krise der demokratischen Repräsentation vor Gericht, JZ 2021, 338 führt an, dass davon auszugehen sei, dass die Regelung in Thüringen (vgl. Fn. 173) und Brandenburg (vgl. Fn. 174) „den Gesamtanteil an weiblichen Abgeordneten um kaum mehr als zehn Prozent erhöht hätte.“ (338).

¹⁷³ ThürVerfGH, Urt. v. 15.7.2020 - VerfGH 2/20 - (abstrakter Normenkontrollantrag im Hinblick auf ein Gesetz (GVBl. Thüringen 9/2019, S. 322), das vorsah, dass Landeslisten für Landtagswahlen in Thüringen durch politische Parteien abwechselnd mit Frauen und Männern zu besetzen sind (§ 29 Abs. 5 ThürLWG a.F.) und zudem (Teil)Zurückweisungen/Streichungen nicht entsprechend gestalteter Listen/Bewerbungen reglementierte (§ 30 Abs. 1 S. 4 ThürLWG a.F.)): Der Verfassungsgerichtshof stellt mit 5:3 Stimmen und zwei abweichenden Sondervoten eine nicht gerechtfertigte Beeinträchtigung des Rechts auf Freiheit und Gleichheit der Wahl in aktiver wie passiver Hinsicht (Art. 46 Abs. 1 ThürVerf, inkl. Wahlvorschlagsrecht) sowie der Rechte politischer Parteien auf Betätigungs-, und Programmfreiheit sowie Chancengleichheit (Art. 21 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 9 S. 2 ThürVerf) fest.

¹⁷⁴ VerfGBbg, Urt. v. 23.10.2020 - VfGBbg 9/19 - (Organstreit gegen den Erlass eines „Parité-Gesetzes“ (GVBl. Brandenburg 1/2019, S. 1–2), das eine paritätische Besetzung (Reißverschlussmodell) von Landeslisten für Landtagswahlen in Brandenburg vorsah (§ 25 Abs. 3 S. 2–7 BbgLWG a.F.) und zudem ebenfalls Zurückweisungen/Streichungen nicht entsprechend gestalteter Listen/Bewerbungen sowie die Problematik hinsichtlich einer ungleichen Anzahl an Bewerbern der Geschlechter reglementierte (§ 30 Abs. 5 Nr. 2 BbgLWG a.F.), bereits das dritte Geschlecht berücksichtigte (§ 25 Abs. 3 S. 6 BbGLWG a.F.) sowie außerdem Parteien und Vereinigungen, die nur ein Geschlecht aufnehmen und vertreten wollen, von den Regelungen ausnahm (§ 25 Abs. 3 S. 7 BbGLWG a.F.)): Das Verfassungsgericht stellt einstimmig eine Verletzung der Organisations- und Programmfreiheit (Art. 20 Abs. 1 LV, Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG), der Wahlvorschlagsfreiheit (Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG, Art. 20 Abs. 3 S. 2 LV, Art. 22 Abs. 3 S. 1, 2 LV) und der Chancengleichheit (Art. 21 GG, Art. 12 Abs. 1, 2 LV, Art. 20 Abs. 1 LV, Art. 21 LV) der politischen Parteien im Land Brandenburg fest; im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde verneinte das Verfassungsgericht einstimmig mit Urteil vom selben Tag (VerfGBbg, Urt. v. 23.10.2020 - VfGBbg 55/19 -) eine Verletzung der passiven Wahlrechtsgleichheit (Art. 22 Abs. 3 S. 1 LV), erkannte jedoch einen Verstoß gegen das Diskriminierungsverbot wegen des Geschlechts (Art. 12 Abs. 2, 3 S. 1 LV) zum Nachteil von Frauen und Männern durch die Regelung für Personen dritten Geschlechts, die diesen einräumte frei darüber zu entscheiden, für welche der Listen (Frau/Mann) sie sich um einen Listenplatz bewerben wollen (§ 25 Abs. 3 S. 2–6 BbGLWG).

¹⁷⁵ BayVerfGH, Ent. v. 26.3.2018 - Vf. 15-VII-16 - (Popularklage auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit von bayerischen Bestimmungen über die Aufstellung der Wahlvorschläge für Landtags-, Kommunal- und

In den verschiedenen Verfahren wurde eine Beeinträchtigung der Parteienfreiheit (u.a. Betätigungs-, Organisations- und Programmfreiheit¹⁷⁶) und Chancengleichheit der Parteien sowie der Freiheit und Gleichheit der Wahl in aktiver und passiver Hinsicht angenommen.

Das Bundesverfassungsgericht hat sich zu entsprechenden Gesetzen (auf Bundesebene)¹⁷⁷ noch nicht (unmittelbar)¹⁷⁸ verhalten können¹⁷⁹.¹⁸⁰ Es ließ jedoch eine eher ablehnende, auf einem strengen und formalen Verständnis der Wahlrechtsgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 GG – der nur

Bezirkswahlen wegen fehlender paritätischer Ausgestaltung und auf Verpflichtung des Gesetzgebers entsprechende Wahlvorschlagsregelungen zu erlassen): Der Verfassungsgerichtshof stellt gerade keine Verletzung der Wahlgleichheit (Art. 12 Abs. 1 BV, Art. 14 Abs. 1 S. 1 BV), des Grundrechts auf Gleichberechtigung (Art. 118 Abs. 2 S. 1 BV) oder des Demokratieprinzips (Art. 2 BV, Art. 4 BV, Art. 5 BV) durch im Allgemeinen und geschlechtsspezifisch neutral gehaltenen Regelungen fest. Entsprechende Vorgaben würden vielmehr die aktive und passive Wahlgleichheit verletzen sowie einen erheblichen Eingriff in die Wahlvorschlags-, Programm- und Organisationsfreiheit der Wählergruppen und Parteien mit sich bringen, vgl. auch <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/verfgh-bayern-gesetzgeber-muss-wahlvorschlagsregelungen-nicht-geschlechterparitaetisch-ausgestalten>; ein von Abgeordneten und der Bündnis 90/Die Grünen-Fraktion im bayerischen Landtag eingebrachter Gesetzentwurf zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern und des Landeswahlgesetzes – Hälfte der Macht Gesetz (LT-Drs. 18/27073, 18/29173) wurde durch Beschluss des Bayerischen Landtags v. 22.6.2023 (LT-Drs. 18/29553) abgelehnt und wird mithin jedenfalls vorerst voraussichtlich nicht zu gerichtlichen Auseinandersetzungen führen; für eine Darstellung des Entwurfs (in englischer Sprache) siehe bei *Giegerich*, Gendering Political Participation in Germany and Beyond, in: Gstrein/Fröhlich/Berg/Giegerich (eds.), Modernising European Legal Education (MELE): European Union and its Neighbours in a Globalized World 10, 2023, S. 141 (147 ff.).

¹⁷⁶ *Volk*, Paritätische Wahlgesetzgebung, ZJS 2023, 419 weist auf eine mittlerweile wohl weit überwiegend angenommene verfassungsrechtliche Zulässigkeit freiwilliger parteiinterner Quotenregelungen hin, die von Parteien im Rahmen ihrer Parteisatzungen erlassen werden (420 m.w.N.); a.A. *Friehe*, Wahlrechtsgrundsätze als Säulen der innerparteilichen Demokratie, VerfBlog, 5.8.2021, <https://verfassungsblog.de/wahlrechtsgrundsaeetze-als-saeulen-der-innerparteilichen-demokratie/>; im Rahmen einer nicht zur Entscheidung angenommenen Verfassungsbeschwerde (BVerfG, Beschl. v. 1.4.2015 - 2 BvR 3058/14 -) hielt eine Kammer des BVerfG jedenfalls fest, dass die Ausgestaltung des innerparteilichen Wahlsystems den Wahlrechtsgrundsätzen entsprechen müsse; dies schließe aber „nach verbreiteter Auffassung Quotenregelungen bei der Wahl zu *Parteiämtern* als Inanspruchnahme der Freiheit der Partei, die demokratische Ordnung ihren programmatischen Zielen anzupassen, nicht grundsätzlich aus.“ (Rn. 25 m.w.N.) (Hervorhebung durch den Verfasser).

¹⁷⁷ Vgl. aber zu einer nicht zur Entscheidung angenommenen Verfassungsbeschwerde (unzulässig, unzureichende Begründung) gegen das Urteil des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 15.7.2020 (Fn. 173) BVerfG, Beschl. v. 6.12.2021 - 2 BvR 1470/20 -.

¹⁷⁸ Vgl. aber zu einer als unzulässig zurückgewiesenen Wahlprüfungsbeschwerde (unzureichende Begründung) gegen einen durch den Bundestag zurückgewiesenen Einspruch gegen die Gültigkeit der Wahl zum 19. Deutschen Bundestag 2017. Angesichts des Anteils weiblicher Mitglieder im Bundestag wird das Fehlen von gesetzlichen Regelungen zur paritätischen Ausgestaltung der Landeslisten und Wahlkreiskandidaturen durch die politischen Parteien bei der Wahl gerügt, mit dem Ziel darin einen erheblichen, auf die Mandatsverteilung und die Gültigkeit der Wahl durchschlagenden Wahlfehler feststellen zu lassen, BVerfGE 156, 224; “The FCC dismissed the complaint as inadmissible because the complainants had not adequately demonstrated that the legislature was constitutionally required to impose gender parity on political parties. While the FCC did not take a clear position on whether the legislature would have been constitutionally permitted to do so, one senses that the court is critical in this regard.” *Giegerich*, Gendering Political Participation in Germany and Beyond, in: Gstrein/Fröhlich/Berg/Giegerich (eds.), Modernising European Legal Education (MELE): European Union and its Neighbours in a Globalized World 10, 2023, S. 141 (151).

¹⁷⁹ Die Diskussionen um eine entsprechende Regelung dauern an, wie z.B. der Abschlussbericht der Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit erkennen lässt, vgl. BT-Drs. 20/6400, S. 12 ff.

¹⁸⁰ *Giegerich*, Gendering Political Participation in Germany and Beyond, in: Gstrein/Fröhlich/Berg/Giegerich (eds.), Modernising European Legal Education (MELE): European Union and its Neighbours in a Globalized World 10, 2023, S. 141 (152) “senses a certain uneasiness with such laws in the aforementioned Chamber decisions” er sieht aber “no clear indication how the full bench would decide.”

für Bundestagswahlen Geltung entfaltet – beruhende Haltung erkennen¹⁸¹, verwies dabei aber auch auf seine Ausführungen zu diesem Gleichheitsverständnis, dass sich u.a. auch im Rahmen seiner Entscheidung zu einer 3%-Sperrklausel bei der Europawahl findet.

In dieser Sperrklauselentscheidung stellt es klar: „*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 [234f.]), sichert die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Bürger (vgl. BVerfGE 41, 399 [413]; 51, 222 [234]; 85, 148 [157f.]; 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 [357f.]; 82, 322 [337]; 85, 264 [315]).*“¹⁸²

Das Bundesverfassungsgericht hat den Grundsatz der formalen Gleichheit über Art. 3 Abs. 1 GG auf die Wahl der deutschen Abgeordneten zum Europäischen Parlament im Prinzip übertragen.¹⁸³ Ein solch streng formales Gleichheitsverständnis verbietet insbesondere eine Differenzierung u.a. nach dem Geschlecht im Hinblick auf die aktive wie passive Wahlberechtigung.¹⁸⁴

Im Hinblick auf die Wahlrechtsgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 GG wies das Gericht auf deren Geltung im Vorfeld der Wahl und während des gesamten Verfahrens hin. Es brachte zudem zum Ausdruck, dass der so verstandene Gleichheitsgrundsatz im Hinblick auf das passive Wahlrecht den Bewerbern sowie Parteien eine formal gleiche Chance zugestehen Mitglied des Parlaments zu werden und gerade keine Ergebnisgleichheit garantiere.¹⁸⁵ Zudem stelle das Repräsentationsverständnis des Grundgesetzes nicht auf eine geschlechterbezogene

¹⁸¹ BVerfGE 156, 224 (244): „Er [der Grundsatz der Gleichheit der Wahl] ist im Sinne einer strengen und formalen Gleichheit zu verstehen.“ Zudem mit Verweis auf BVerfGE 85, 264 (315); BVerfGE 95, 408 (417); BVerfGE 121, 266 (295); BVerfGE 135, 259 (284); BVerfGE 151, 1 (18).“ (Hervorhebung durch den Verfasser); a.A. mithin ein Abweichen vom strikten und formalen Gleichheitsverständnis des BVerfG im Hinblick auf Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG diskutierend, vgl. *Fontana*, Parität und Wahlrechtsgleichheit, djbZ 2019, 128 („Einbeziehung materieller Gleichheitserwägungen ohne vollständige Loslösung vom formalen Gleichheitsverständnis“ (129)); *Röhner*, Gerechte Staatlichkeit, djbZ 2019, 125 (126 f.).

¹⁸² Zitiert wird BVerfGE 135, 259 (284); der Passus findet sich zudem wortgleich in der Entscheidung des Gerichts zur 5%-Sperrklausel bei Europawahlen, siehe BVerfGE 129, 300 (317).

¹⁸³ *Grzeszick*, Verfassungsrechtliche Grundsätze des Wahlrechts, Jura 2014, 1110 (1121).

¹⁸⁴ BVerfGE 6, 84 (91): „Es darf darum das Stimmgewicht nach Zähl- und Erfolgswert sicher nicht differenziert werden nach Bildung, Religion, Vermögen, Klasse, Rasse oder Geschlecht (vgl. auch Art. 3 Abs. 2, 3 GG).“; siehe auch *Volk*, Paritätische Wahlgesetzgebung, ZJS 2023, 419 (422).

¹⁸⁵ BVerfGE 156, 224 (244, 245 f.).

Repräsentation ab und für die Vertretung des Volkes komme es gerade nicht darauf an, dass sich das Parlament als verkleinertes Abbild des Elektorats darstelle.¹⁸⁶

Wie auch in der Rechtsprechung festgestellt erscheinen zunächst der Eingriff in die verfassungsrechtlich gebotene Gleichheit¹⁸⁷ und Freiheit¹⁸⁸ der Wahl sowie die Beeinträchtigung der Gleichheit und (u.a. programmatischen/organisatorischen) Freiheit sowie der Chancengleichheit der Parteien¹⁸⁹ als nicht unproblematisch und rechtfertigungsbedürftig. So führten Quoten in der hier besprochenen Weise nämlich (ohne entsprechende Ausnahmeregelungen) z.B. jedenfalls zu einer existentiellen Bedrohung von reinen Frauen- bzw. Männerparteien¹⁹⁰ und würden sich zudem unterschiedlich stark auf Parteien auswirken¹⁹¹.

Auch der durch die Bildung von (Geschlechter)Gruppen angelegte Widerspruch zum dem Kerngehalt des Demokratieprinzips angehörenden Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 20

¹⁸⁶ BVerfGE 156, 224 (247 f., 250 f.); vgl. auch *Volk*, Paritätische Wahlgesetzgebung, ZJS 2023, 419 (421) zudem *Butzer*, Diskussionsstand und Verfassungsfragen einer Paritégesetzgebung auf Bundes- und Landesebene, NdVBl. 2019, 10 (16); auch auf die unter dem Begriff der Parteienfreiheit gebündelten Freiheiten wird eingegangen, vgl. BVerfGE 156, 224 (262 ff.).

¹⁸⁷ Bzgl. der aktiven Wahlrechtsgleichheit, die das Recht umfasst seine Stimme für Abgeordnete und Parteien abzugeben aber auch die Kandidatenaufstellung im Wahlvorfeld (Wahlvorschlagsrecht) erfasst vgl. *Volk*, Paritätisches Wahlrecht, Tübingen 2022, S. 94 ff. m.w.N.; hinsichtlich der passiven Wahlrechtsgleichheit beeinträchtigt eine entsprechende Regelung sowohl die Gleichheit der Erfolgchancen für die Erringung eines Mandats im Ergebnis, verringert sich doch für die Angehörigen des anderen Geschlechts durch eine entsprechende Regelung die Anzahl an Listenplätzen auf die eine Kandidatur erfolgen kann, vgl. *Danker*, Paritätische Aufstellung von Landeshwahllisten, NVwZ 2020, 1250 (1251); *Ebsen*, Quotierung politischer Entscheidungsgremien durch Gesetz?, JZ 1989, 553 (555); *Fontana*, Parität und Wahlrechtsgleichheit, djbZ 2019, 128 (129) sowie *Volk*, Paritätisches Wahlrecht, Tübingen 2022, S. 99 ff. m.w.N. als auch die Gleichheit der Erfolgchancen für einen konkreten Listenplatz, vgl. *Fontana*, Parität als verfassungsrechtlicher Diskurs, DVBl 2019, 1153 (1155); *Morlok/Hobusch*, Ade parité?, DÖV 2019, 14 (15); *Pernice-Warnke*, Parlamente als Spiegel der Bevölkerung?, DVBl 2020, 81 (84); *Ungern-Sternberg*, Parité-Gesetzgebung auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, JZ 2019, 525 (528) und *Volk*, Paritätisches Wahlrecht, Tübingen 2022, S. 101 f. m.w.N.; a.A. *Klafki*, Parität, DÖV 2020, 856 (858).

¹⁸⁸ Vgl. BVerfGE 156, 224 (261) „spricht viel dafür, dass sich ein gesetzliches Paritätsgebot als Eingriff in das Recht der freien Wahl darstellt, da die Möglichkeit der freien Kandidatur und des freien Vorschlagsrechts beeinträchtigt wird, wenn aufgrund einer gesetzlichen Quotierung den Wahlbewerbern je nach Geschlechtszugehörigkeit nur bestimmte Listenplätze zur Verfügung stehen“; die Freiheit der Wahl ist mithin passiv sowie bzgl. des Wahlvorschlagsrechts dadurch beeinträchtigt, dass eine Kandidatur auf einem beliebigen Listenplatz sowie die Wahl eines Bewerbers auf einen Listenplatz unabhängig vom Geschlecht verunmöglicht ist, vgl. auch *Hecker*, ZRP 2020, 226 (227); *Morlok/Hobusch*, Ade parité?, DÖV 2019, 14 (15); *Morlok/Hobusch*, Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß, NVwZ 2019, 1734 (1735), *Polzin*, Adieu Demokratie, Bienvenue Parité, Ad Legendum 2021, 17 (18 f.) sowie *Volk*, Paritätisches Wahlrecht, Tübingen 2022, S. 285 ff. und *Volk*, Paritätisches Wahlrecht, ZJS 2023, 419 (425) m.w.N.; a.A. *Klafki*, Parität, DÖV 2020, 856 (857 f.); *Meyer*, Verbietet das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, NVwZ 2019, 1245 (1246).

¹⁸⁹ Vgl. *Burmeister/Greve*, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip, ZG 2019, 158 f.; *Polzin*, Adieu Demokratie, Bienvenue Parité, Ad Legendum 2021, 17 (19). Zu nennen ist zudem die Tendenzfreiheit, die sich ebenfalls als beeinträchtigt darstellt, vgl. *Polzin*, Adieu Demokratie, Bienvenue Parité, Ad Legendum 2021, 17 (19).

¹⁹⁰ Vgl. *Morlok/Hobusch*, Ade parité?, DÖV 2019, 14 (16).

¹⁹¹ BT-Drs. 20/6400, S. 22; *Burmeister/Greve*, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip, ZG 2019, 159; *Morlok/Hobusch*, Ade parité?, DÖV 2019, 14 (16); *Polzin*, Adieu Demokratie, Bienvenue Parité, Ad Legendum 2021, 17 (19). Die Letzteren zudem auf eine Beeinträchtigung des Art. 3 Abs. 3 GG hinweisend, die ebenfalls zu nennen ist.

Abs. 2 GG)¹⁹² bedarf, auch vor allem im Hinblick auf Art. 79 Abs. 3 GG, näherer Betrachtung.¹⁹³ Ob Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG als Rechtfertigung im Bereich des besonderen Gleichheitssatzes im Wahlrecht überhaupt Anwendung finden kann, ist umstritten.¹⁹⁴

Bejahendenfalls stellt sich allerdings außerdem die Frage, ob überhaupt „bestehende Nachteile“ im Sinne der Norm vorliegen. Dies kann mit guten Argumenten und vor allem anhand von Zahlen bezweifelt werden¹⁹⁵, stellt vorliegend die zutreffende Bezugsgröße doch gerade nicht die Gesamtbevölkerung, sondern die in der Bezugsgruppe vorhandene Anzahl an Mitbewerberinnen und Mitbewerbern dar¹⁹⁶ und setzt die Rechtfertigung v.a. eines Eingriffs in die Gleichheit der Wahl nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁹⁷ doch einen besonderen, sachlich legitimierten, „zwingenden“ Grund, mithin einen Grund voraus, der durch die Verfassung legitimiert und von einem Gewicht ist, das der Wahrechtsgleichheit die Waage halten kann,¹⁹⁸ der vorliegend nicht gegeben ist.¹⁹⁹

Unabhängig davon gewährt Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG außerdem lediglich faktische Chancengleichheit, enthält aber keinen Auftrag zur Herbeiführung von (nachteilsunabhängiger)

¹⁹² BVerfGE 142, 123 (191) m.w.N.; *Dietlein*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 56. Ed. 15.8.2023, GG Art. 79 Rn. 34: „Die Souveränität des Volkes ist in der verfassten Gemeinschaft der Freien und Gleichen ein integraler und nicht abtrennbarer Bestandteil des demokratischen Prinzips.“ mit Verweis auf *Hain*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, GG Art. 79 Rn. 77; siehe auch *Volk*, Paritätisches Wahlrecht, Tübingen 2022, S. 381.

¹⁹³ Vgl. zu Art. 79 Abs. 3 GG unter B. III. 2. c).

¹⁹⁴ Für eine Anwendbarkeit mehrerer besonderer Gleichheitssätze (hier Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG) nebeneinander („Idealkonkurrenz“), vorausgesetzt es bestehe kein eigenständiges Spezialitätsverhältnis BVerfGE 151, 1 (22 f.); diese Erwägungen als auf den speziellen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 2 GG übertragbar einstufend *Volk*, Paritätische Wahlgesetzgebung, ZJS 2023, 419 (426); eine Anwendbarkeit von Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG bejahend etwa *Brosius-Gersdorf*, Auf dem Tandem ins Parlament, djbZ 2019, 57 (58); verneinend etwa *Kischel*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 56. Ed. 15.8.2023, GG Art. 3 Rn. 208a; *Pernice-Warnke*, Parlamente als Spiegel der Bevölkerung, DVBl 2020, 81 (86 f.); *Ungern-Sternberg*, Parité-Gesetzgebung auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, JZ 2019, 525 (533); zweifelnd etwa *Morlok/Hobusch*, Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß, NVwZ 2019, 1734 (1736).

¹⁹⁵ Vgl. unter B. III. 2. b); vgl. zudem im nationalen Kontext auf Bundesebene *Morlok/Hobusch*, Ade parité?, DÖV 2019, 14 (18 f.); *Volk*, Paritätische Wahlgesetzgebung, ZJS 2023 419 (427); auf Landesebene *Morlok/Hobusch*, Kompromisse unerwünscht, ThürVBl. 2019, 282 (285 f.).

¹⁹⁶ Vgl. *Morlok/Hobusch*, Ade parité?, DÖV 2019, 14 (18): „Die (aussichtsreichen) Kandidaten werden von Parteien aufgestellt. Insofern muss *relative Bezugsgröße* zum Anteil der Frauen im Parlament nicht die Geschlechterverteilung in der Bevölkerung sein, sondern der Anteil von Frauen an den *Parteimitgliedern!*“ (Hervorhebungen im Original); *Morlok/Hobusch*, Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß, NVwZ 2019, 1734 (1737); *Volk*, Paritätische Wahlgesetzgebung, ZJS 2023, 419 (428).

¹⁹⁷ Vgl. BVerfGE 129, 300 (320) mit Verweis auf BVerfGE 6, 84 (92); BVerfGE 51, 222 (236); BVerfGE 95, 408 (418); zudem „in der Vergangenheit als ‚zwingend‘ bezeichneten Grundes“ BVerfGE 135, 259 (286) hier stets im Zusammenhang mit Erwägungen im Bereich von Sperrklauseln bzw. der Grundmandatsklausel; im Rahmen von Paritätsfragen BVerfGE 156, 224 (244).

¹⁹⁸ Vgl. BVerfGE 95, 408 (418); BVerfGE 129, 300 (320); BVerfGE 135, 259 (286) sowie BVerfGE 156, 224 (244).

¹⁹⁹ Vgl. wiederum unter B. III. 2. b).

Ergebnisgleichheit.²⁰⁰ Abgezielt wird „*nicht auf eine ‚Gleichmacherei‘, sondern auf Gleichheit in Freiheit*“.²⁰¹ Es bedarf keiner Ergebnisgleichheit, um Chancengleichheit zu erreichen.

Führen Ergebnis- und Chancengleichheit zu verschiedenen Ergebnissen hinsichtlich der Geschlechterverteilung, so ist im auf die Autonomie des Individuums ausgerichteten, freiheitlichen Staate der Chancengleichheit der Vorzug zu geben.²⁰² So knüpft auch u.a. die (passive) Gleichheit der Wahl am Individuum und nicht an (Geschlechter)Gruppen an.²⁰³ Nicht nur diese Ausrichtung des Grundgesetzes, Rechte am Individuum und nicht an (Geschlechter)Gruppen anzuknüpfen, steht einem materiellen Gleichheitsverständnis im Wahlrecht²⁰⁴ entgegen.²⁰⁵

Als historisches Argument gegen eine Rechtfertigung über Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG sei jedenfalls noch der Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission aus dem Jahre 1993 zitiert: „*Es bestand Übereinstimmung darüber, daß diese Bestimmung eine Frauenförderung in Gestalt sog. starrer Quoten nicht gestattet.*“²⁰⁶

²⁰⁰ *Brosius-Gersdorf*, Auf dem Tandem ins Parlament, djbZ 2019, 57 (58); *Brosius-Gersdorf*, Ergebnisparität oder Chancengleichheit?, VerfBlog, 25.2.2019, <https://verfassungsblog.de/ergebnisparitaet-oder-chancengleichheit-quotenmodelle-zur-steigerung-des-frauenanteils-im-parlament/>; *Burmeister/Greve*, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip, ZG 2019, 154 (160 f.); *Classen*, Parité-Gesetze, ZRP 2021, 50 (51); *Fontana*, Parität und Wahlrechtsgleichheit, djbZ 2019, 128 (129); *Fontana*, Parität als verfassungsrechtlicher Diskurs, DVBl 2019, 1153 (1157 f.); *Morlok/Hobusch*, Ade parité?, DÖV 2019, 14 (18); *Morlok/Hobusch*, Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß, NVwZ 2019, 1734 (1737); *Pernice-Warnke*, Parlamente als Spiegel der Bevölkerung?, DVBl 2020, 81 (86); *Polzin*, Adieu Demokratie, Bienvenue Parité, Ad Legendum 2021, 17 (20 f., 22); *Polzin*, Parité-Gesetz in Brandenburg, VerfBlog, 8.2.2019, <https://verfassungsblog.de/parite-gesetz-in-brandenburg-kein-sieg-fuer-die-demokratie/>; *Ungern-Sternberg*, Parité-Gesetzgebung auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, JZ 2019, 525 (532); vgl. außerdem *Englisch*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, 3. Aufl. 2019, Art. 3 Rn. 93; *Langenfeld*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 101. EL Mai 2023, GG Art. 3 Abs. 2 Rn. 100 f.; *Sachs*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. VIII, 3. Aufl. 2010, § 182 Rn. 147.

²⁰¹ *Baer/Markard*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, GG Art. 3 Abs. 2 Rn. 355; *Burmeister/Greve*, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip, ZG 2019, 154 (161).

²⁰² Vgl. *Kowalski*, Geschlechterquoten im Kapitalgesellschaftsrecht, RW 2021, 148 (176 f.); *Morlok/Hobusch*, Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß, NVwZ 2019, 1734 (1737); zudem *Sachs*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. VIII, 3. Aufl. 2010, § 182 Rn. 147.

²⁰³ *Danker*, Paritätische Aufstellung von Landeswahllisten, NVwZ 2020, 1250 (1251); *Sachs*, Verfassungswidrigkeit eines Paritätsgesetzes für Landtagswahlen, JuS 2020, 994 (996); *Volk*, Paritätische Wahlgesetzgebung, ZJS 2023, 419 (423) m.w.N.

²⁰⁴ Vgl. etwa “making formal equality insufficient“ *Hailbronner/Rubio Marín*, VerfBlog, 16.7.2020, <https://verfassungsblog.de/gender-parity-in-parliaments-an-introduction/>; *Rabe*, Weimar und das Paritätsgesetz, VerfBlog, 19.7.2020, <https://verfassungsblog.de/weimar-und-das-paritaetsgesetz/>; *Röhner*, Gerechte Staatlichkeit, djbZ 2019, 125 (126 f.); *Röhner*, Von Repräsentation zu demokratischer Gleichheit, Der Staat 59 (2020), 421 (445 f., 448); *Wapler*, Politische Gleichheit, JöR 67 (2019), 427 (432 ff.).

²⁰⁵ *Morlock/Hobusch*, Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß, NVwZ 2019, 1734 (1735 f.); *Sachs*, Verfassungswidrigkeit eines Paritätsgesetzes für Landtagswahlen, JuS 2020, 994 (996); *Volk*, Paritätische Wahlgesetzgebung, ZJS 2023, 419 (424 f.), die zudem zutreffend auf den formalen Charakter der staatsbürgerlichen Rechte hinweist; vgl. zudem BVerfGE 156, 224 (246) „Warum das strenge und formale Verständnis der Wahlgleichheit gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG durch ein materielles Verständnis ersetzt werden soll, erschließt sich daher aus der Wahlprüfungsbeschwerde nicht.“ und vertieft *Volk*, Die Kardinalfrage der Paritätsdebatte, DÖV 2021, 413 sowie *Volk*, Paritätisches Wahlrecht, Tübingen 2022, S. 109 ff. m.w.N.; hinsichtlich eines formalen Gleichheitsverständnisses (vgl. S. 140 f.), das im Ergebnis auch angenommen wird.

²⁰⁶ BT-Drs. 12/6000, S. 50.

Hilfsweise scheidet die Rechtfertigung von Paritätsregelungen im Wahlrecht mit Hilfe des staatlichen Förderauftrags aus Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG jedenfalls an der Verhältnismäßigkeit, negiert doch das Abweichen von einem formal-egalitären Wahlvorgang die auch durch die Wahlrechtsgleichheit bewirkte Neutralisation gesellschaftlicher Unterschiede im Rahmen der Wahl.²⁰⁷

Geht man nun von einem Umsetzungsspielraum aus, so wären einige der obigen Ausführungen auch relevant für die Einordnung der Verfassungsmäßigkeit²⁰⁸ von Umsetzungsregelungen auf Grundlage des Art. 10 Abs. 1 S. 2 VO-E, insbesondere bei der Wahl von (starren) Quoten oder einem Reißverschlussystem. So können doch, wie ausgeführt, als durch Paritätsgesetzgebung betroffene Verfassungspositionen die Wahlrechtsfreiheit und -gleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG), das Demokratieprinzip (Art. 20 GG), die Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 GG) sowie das Gleichstellungsgebot und Diskriminierungsverbot (Art. 3 Abs. 2, 3 GG) ausgemacht werden.²⁰⁹

b) Bestehende Nachteile?

Selbst wenn von einer Rechtfertigungsmöglichkeit über Art. 3 Abs. 2 S. 2 GG ausgegangen wird, so ist letztlich anzumerken, dass wie bereits angeführt von einer auf die Gesamtbevölkerung bezogenen prozentualen Unterrepräsentation einer Gruppe im Parlament auf eine tatsächliche Benachteiligung bei der Kandidatenaufstellung geschlossen wird.

Aus einer ungleichen Verteilung lässt sich allerdings nicht unmittelbar auf bestehende Nachteile schließen.²¹⁰ Dass eine bestimmte Gruppe mehr Stimmen auf sich vereinigen kann als eine andere, sagt unmittelbar noch nichts darüber aus, ob die andere Gruppe tatsächlich (strukturell) benachteiligt wird.²¹¹ Vielmehr sind entsprechende Ergebnisse Ausfluss des aus der Demokratie als Herrschaftsform der Freien und Gleichen abzuleitenden Rechts des Wählers seine Entscheidung nach freier Willkür treffen zu können.²¹²

²⁰⁷ Volk, Paritätische Wahlgesetzgebung, ZJS 2023, 419 (428) m.w.N.

²⁰⁸ Vgl. auch hier zum Prüfungsmaßstab BVerfGE 152, 152; BVerfGE 152, 216; BVerfGE 158, 1.

²⁰⁹ Vgl. zu den betroffenen Verfassungspositionen durch Paritätsgesetzgebung bei Bundestagswahlen BT-Drs. 20/6400, S. 20.

²¹⁰ Einen solchen Schluss zutreffend als „unterkomplex“ einordnend Polzin, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (377 f.); vgl. zudem Burmeister/Greve, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip, ZG 2019, 154 (161).

²¹¹ Burmeister/Greve, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip, ZG 2019, 154 (162, 167); Polzin, Adieu Demokratie, Bienvenue Parité, Ad Legendum 2021, 17 (21). Auch die im Vergleich zu Männern geringere politische Aktivität von Frauen in Parteien als Grund für den geringeren Frauenanteil im Parlament anführend Kischel, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 56. Ed. 15.8.2023, GG Art. 3 Rn. 208a; Polzin, Adieu Demokratie, Bienvenue Parité, Ad Legendum 2021, 17 (21).

²¹² Burmeister/Greve, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip, ZG 2019, 154 (162, 167).

Eine genauere Betrachtung kann hingegen z.B. ergeben, dass durchaus eine „Überrepräsentation“ von in Parteien politisch aktiven Frauen auf den Wahllisten einer jeweiligen Partei vorliegen kann und sich teilweise auch im Parlament widerspiegelt. Zudem lassen die Zahlen nicht den Schluss auf eine „systematische“ Benachteiligung bei der Listenplatzvergabe zu (Verhältnis Liste und Sitze; nicht ausdrücklich in nachfolgender Darstellung).

| <i>Nationale Partei</i> | <i>Frauenanteil Partei</i> | <i>Frauenanteil Europawahlliste 2019</i> | <i>Differenz Partei/Liste (%-Punkte)</i> | <i>Frauenanteil Sitze im EP</i> | <i>Differenz Partei/Abgeordnete (%-Punkte)</i> | <i>Spitzenkandidat/in bzw. „Duo“</i> |
|--|--|--|--|---------------------------------|--|--------------------------------------|
| AfD | 18,7% | 16,7% | - 2,0 | 18,2% | - 0,5 | m |
| Bündnis 90/Die Grünen | 42,3% | 52,5% | + 10,2 | 52,4% | +10,1 | w/m |
| CDU | 26,6% | 41,7% | + 15,1 | 27,5% | + 0,9 | m |
| CSU | 21,6% | 32,8% | + 11,2 | | + 5,9 | |
| Die Linke | 36,8% | 50,0% | + 13,4 | 60,0% | + 23,2 | m/w |
| FDP | 20,1% | 19,0% | - 1,1 | 40,0% | + 19,9 | w |
| SPD | 33,1% | 51,0% | + 17,9 | 50,0% | - 1,0 | w |
| Aus allen zugelassenen Wahlvorschlägen in der BRD | 1.380 Kandidierende (479 Frauen = 34,7%) 96 Abgeordnete (34 Frauen = 35,4%) | | | | | |

Eigene Darstellung und Berechnung²¹³

²¹³ Bündnis 90/Die Grünen warben ausdrücklich mit einer Liste, die aus mehr als 50% Frauen bestand; bis auf eine Ausnahme (Listenplatz 34, der mit einer Frau statt einem Mann besetzt war) handelte es sich im Ergebnis um ein Reißverschlussystem mit einer Frau an Listenplatz 1, vgl. <https://www.gruene.de/artikel/unsere-kandidierenden-fuer-die-europawahl-2019>; CDU/CSU besetzt(en) ihre Listen als einzige Partei in Deutschland nicht über eine bundeseinheitliche Liste, sondern über Landeslisten, vgl. <https://archiv.cdu.de/artikel/unsere-kandidaten-fuer-die-europawahl-2019>; Die Linke besetzte ihre Liste im Ergebnis nach einem Reißverschlussystem mit einem Mann an Listenplatz 1, gefolgt von 2 Frauen, vgl. <https://www.die-linke.de/partei/parteidemokratie/parteitag/bonner-parteitag-2019/wahl-der-europaliste/>; die SPD besetzte ihre Liste nach dem Reißverschlussprinzip mit einer Frau an Listenplatz 1 (Ausnahme Listenplatz 76, der entgegen diesem Prinzip mit einer Frau besetzt war; die Liste der

Auch im Hinblick auf die Wahllisten der angeführten Parteien für die Europawahl 2024 kann dies größtenteils schon festgestellt werden:

| <i>Nationale Partei</i> | <i>Frauenanteil Partei</i> | <i>Frauenanteil Europawahlliste 2024</i> | <i>Differenz (%-Punkte)</i> | <i>Spitzenkandidat/in bzw. „Duo“</i> |
|--|--|--|-----------------------------|--------------------------------------|
| AfD | 18,7% | 11,4% | - 7,3 | m |
| Bündnis 90/Die Grünen | 42,3% | 52,5% | + 10,2 | w |
| CSU | 21,6% | 51,7% | + 30,1 | m |
| Die Linke | 36,8% | 50,0% | + 13,4 | m/w |
| FDP | 20,1% | 22,9% | + 2,8 | w |
| SPD | 33,1% | 50,0% | + 16,9 | w |
| Aus den hier genannten Parteien | 452 Kandidierende (160 Frauen = 35,4%) | | | |

Eigene Darstellung und Berechnung²¹⁴

Ersatzkandidaten wies eine Quote von 50,0% auf ohne ganz streng einem Reißverschlussystem zu folgen), vgl. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Europa_ist_die_Antwort/Endgu_tiger_Wahlvorschlag_KandidatInnen_ErsatzkandidatInnen_nach_Europadelgiertenkonferenz_09_12_2018.pdf; bei FDP und AfD lässt sich keine spezifische Systematik erkennen, anzumerken ist allerdings die Besetzung der ersten beiden Listenplätze durch Frauen bei der FDP, vgl. <https://www.fdp.de/sites/default/files/import/2019-04/7220-2019-01-28-ept-bundesliste-zur-europawahl-2019-mit-fussnoten.pdf>; und <https://www.alternative-mainzbingen.de/2019/01/15/afd-komplettiert-in-riesa-kandidatenliste-fuer-die-europawahl-2019/>; vgl. zusammenfassend zu den Wahllisten https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/40912ad2-6b68-4889-beef-5d6c5fda38ea/ew19_sonderheft_inter-net.pdf zum Frauenanteil in den Parteien <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/192247/umfrage/frauenanteil-in-den-politischen-parteien/> (31.12.2021); zur Sitzangabe <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/nationale-ergebnisse/deutschland/2019-2024/> (konstituierende Sitzung (2.7.2019)); auch die ausdrückliche Bezeichnung als „Duo“ ändert nichts an der Tatsache hinsichtlich der Besetzung des Listenplatzes 1, die vorliegend in der Reihenfolge der Darstellung w/m bzw. m/w Berücksichtigung gefunden hat; die Reihenfolge der Parteien folgt dem Alphabet.

²¹⁴ Die vier weiblichen Personen auf der 35 Personen starken Liste der AfD befinden sich jedenfalls relativ weit vorn (Listenplätze 4, 9, 13 und 14), vgl. <https://www.afd.de/listenplaetze-europawahl/>; Bündnis 90/Die Grünen besetzen größtenteils reißverschlussartig mit einer weiblichen Spitzenkandidatin, nur Listenplatz 20 ist mit einer Frau statt einem Mann besetzt), vgl. schon Fn. 213 und <https://www.gruene.de/artikel/gruene-europaliste-2024>; bei der CSU ist gar eine merkliche Steigerung ohne erkennbares System zu beobachten, vgl. https://www.csu.de/common/csu/content/csu/hauptnavigation/aktuell/meldungen/PDFs/Ergebniss_CSU-Europaliste.pdf; für Die Linke gilt das zur Liste 2019 Gesagte (vgl. Fn. 213 und <https://www.die-linke.de/europawahl2024/kandidierendenprofile/>); die FDP setzt auf eine weibliche Spitzenkandidatin ohne bei der Besetzung ihrer

Zudem wurde das Dargestellte z.B. für die Fraktionen des 19. Bundestages²¹⁵ sowie auf Landesebene²¹⁶ ebenfalls festgestellt und lässt sich auch bei den Fraktionen im 20. Deutschen Bundestag²¹⁷ beobachten.

Unbenommen ist, dass die prozentuale Verteilung im Parlament als ein Indiz für den Nachweis einer Benachteiligung bei der Kandidatenaufstellung dienen kann, dies jedoch nicht dazu führen darf, ohne Ursachenforschung reine Symptombekämpfung zu betreiben. So lässt sich doch anhand der dargestellten Zahlen eine auf die Listen abzielende Quotierung durchaus hinterfragen.

c) Reißverschlussystem/Quoten im Europawahlrecht und Art. 79 Abs. 3 GG

Mit dem Grundgesetz wäre ein neues Europawahlrecht, soweit es im Rahmen der Ausnutzung eines Umsetzungsspielraums zur Einführung von Listen nach dem Reißverschlussystem oder Quoten führte aber auch bei der Umsetzung einer Voldeterminierung, nicht nur aus den dargestellten Gründen wohl nicht vereinbar.

Liste einem erkennbaren System zu folgen; 15 der ersten 30 Listenplätze sind mit Frauen besetzt und auch der zweite Listenplatz ist weiblich besetzt, vgl. <https://www.fdp.de/beschluss/beschluss-des-europaparteitages-bundesliste-der-freien-demokraten-zur-europawahl-2024>; die SPD besetzt ihre Bundesliste sowohl im Hinblick auf die Hauptkandidaten als auch mit Blick auf die Ersatzkandidaten nach einem Reißverschlussystem mit einer Frau als Spitzenkandidatin, vgl. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/EuroDel/SPD_Bundesliste_Europawahl_2024.pdf; für diese Darstellung wurden die einzelnen Landeslisten der CDU nicht mehr betrachtet, da die Aussage mit der vorliegenden Tabelle ausreichend belegt erscheint; vgl. zum Frauenanteil in den Parteien wiederum <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/192247/umfrage/frauenanteil-in-den-politischen-parteien/> (31.12.2021); zu „Duos“ und Reihenfolge der Parteien, vgl. Fn. 213.

²¹⁵ Morlok/Hobusch, Ade Parité?, DÖV 2019, 14 (18).

²¹⁶ Morlok/Hobusch, Kompromisse unerwünscht, ThürVBl. 2019, 282 (285 f.).

²¹⁷ Der Frauenanteil des 20. Deutschen Bundestages liegt bei knapp 36% (https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung_20wp) (Angaben vor Feststellung des endgültigen Ergebnisses der Wiederholungswahl in Berlin); eine „Überrepräsentation“ von in Parteien politisch aktiven Frauen in den Fraktionen des Parlaments kann allerdings weiterhin beobachtet werden. So sind 33,1% der SPD-Mitglieder weiblich, während 87 von 206 Abgeordneten, d.h. 42,2% in der SPD-Fraktion des 20. Deutschen Bundestages weiblich sind (siehe auch CSU 21,6% zu 22,2%; FDP 20,1% zu 25,0%, Bündnis 90/Die Grünen 42,3% zu 59,3% oder Die Linke 36,8% zu 53,8%, vor Fraktionsauflösung). Nicht verschwiegen werden soll, dass auch bei dieser Betrachtungsweise eine „Unterrepräsentation“ gegeben sein kann, vgl. CDU 26,6% zu 24,3% und AfD 18,7% zu 11,5%. Im Ergebnis ergibt sich allerdings bei der Mehrzahl eine teilweise recht deutliche „Überrepräsentation“ von in Parteien politisch aktiven Frauen in den Fraktionen des Deutschen Bundestags. Während die Diskrepanz bei der CDU vergleichsweise moderat ausfällt, so fällt nur die Differenz bei der AfD größer aus. Der Anteil an politisch aktiven Frauen in den Parteien sowie dementsprechend auch deren parlamentarisches Auftreten für diese liegen naturgemäß auch in deren programmatischen Ausrichtung begründet. Vgl. zu den Zahlen bezüglich Parteimitgliedschaft <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/192247/umfrage/frauenanteil-in-den-politischen-parteien/> (31.12.2021), bzgl. der Zusammensetzung der Fraktionen des 20. Bundestages <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1063172/umfrage/frauenanteil-im-bundestag-nach-fraktionen-in-deutschland/> und https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung_20wp; die Ermittlung des jeweiligen Anteils in der CDU/CSU-Fraktion erfolgte außerdem unter Inanspruchnahme der folgenden Website <https://www.csu-landesgruppe.de/csu-abgeordnete>: Von 197 Abgeordneten stammen 152 aus der CDU von denen 37 weiblich sind, 45 aus der CSU, davon 10 Frauen; in Tabellenform bei Volk, Paritätische Wahlgesetzgebung, ZJS 2023, 419 (427); krit. hinsichtlich dieses Maßstabs Meyer, Verbietet das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, NVwZ 2019, 1245 (1250); Klafki, Parität, DÖV 2020, 856 (861).

Zu betrachten ist auch in diesem Zusammenhang Art. 23 GG, der die Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU unter der Voraussetzung eines Zustimmungsgesetzes erlaubt. Nach Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG, § 3 Abs. 1, 2 IntVG ist für die Zustimmung nach Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV ein Zustimmungsgesetz erforderlich.²¹⁸ Diese Übertragung wird, abermals unter der Bedingung man hält Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG vorliegend für einschlägig, wie auch im Hinblick auf eine Sperrklausel, durch Art. 79 Abs. 3 GG begrenzt.²¹⁹

In der Literatur können, ungeachtet der Frage, ob man eine paritätische Repräsentation als erstrebenswert erachtet, verschiedene Einordnungen beobachtet werden. Einerseits befürwortende Stimmen, die den durch die Ewigkeitsgarantie geschützten Kerngehalt der Demokratie einer Grundgesetzänderung als nicht im Wege stehend einordnen,²²⁰ andererseits ablehnende, die eine entsprechende Grundgesetzänderung als Verstoß gegen die Ewigkeitsklausel betrachten²²¹.

Unabhängig davon, ob man Art. 10 Abs. 1 S. 2 VO-E nun als Voldeterminierung und mithin die darin enthaltene Paritätsregelung als in dieser Form obligatorisch umzusetzen einordnet oder von einem Umsetzungsspielraum ausgeht,²²² so ändert sich zwar der grundsätzlich anzuliegende Prüfungsmaßstab²²³, allerdings nicht das Ergebnis.

Bei Annahme einer nicht vollständigen Determinierung und folglich dann im Rahmen einer Prüfung primär am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes, stehen diese einer entsprechenden Regelung wie dargestellt auch ohne Aktivierung des Art. 79 Abs. 3 GG entgegen.

Bei Annahme einer Voldeterminierung, in deren Bereich das Unionsrecht grundsätzlich Anwendungsvorrang genießt,²²⁴ führt die Aktivierung eines Kontrollvorbehalts durch eine Identitätsverletzung infolge einer Berührung der änderungsfesten Bestandteile des Grundgesetzes zu einer Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz, gar zu einer Verfassungsidentitätswidrigkeit.

²¹⁸ Siehe auch *Polzin*, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (379).

²¹⁹ Vgl. für eine Einschlägigkeit explizit auch in diesem Kontext *Polzin*, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (379) und zudem Fn. 79.

²²⁰ Vgl. etwa *Gloßner*, Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie, Baden-Baden 2022, S. 270 ff.; *Ungern-Sternberg*, Parité-Gesetzgebung auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, JZ 2019, 525 (534).

²²¹ Vgl. etwa *Burmeister/Greve*, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip, ZG 2019, 154 (164 ff.); *Pernice-Warnke*, Parlamente als Spiegel der Bevölkerung?, DVBl 2020, 81 (89); *Polzin*, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (379 f.); *Polzin*, Parité-Gesetz in Brandenburg, VerfBlog, 8.2.2019, <https://verfassungsblog.de/parite-gesetz-in-brandenburg-kein-sieg-fuer-die-demokratie/>; *Volk*, Paritätisches Wahlrecht, Tübingen 2022, S. 373 ff.; *Zons*, Parität des constitutione ferenda?, JuWissBlog, 6.6.2023, <https://www.juwiss.de/33-2023/>.

²²² Zum unklaren Wortlaut der Regelung siehe unter B. III. 1.

²²³ Vgl. zum Prüfungsmaßstab im Mehrebenensystem BVerfGE 152, 152; BVerfGE 152, 216; BVerfGE 158, 1.

²²⁴ Vgl. Fn. 76 f.

Ein Reißverschlussystem oder Quoten würden die Willensbildung von unten nach oben als grundlegendes demokratisches Prinzip geradezu in ihr Gegenteil verkehren.²²⁵ Das Demokratieprinzip des Grundgesetzes, als einer der im Art. 20 GG niedergelegten und mithin von Art. 79 Abs. 3 GG umfassten Grundsätze,²²⁶ würde in seinem Kerngedanken berührt.²²⁷ Zu diesem Kerngehalt des Demokratieprinzips gehört nämlich insbesondere auch der Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 GG)²²⁸, der dieser Umkehr entgegensteht.²²⁹ Dieser schafft zudem den Zusammenhang zwischen Demokratieprinzip und Wahlrecht und sichert die freie und gleiche Teilhabe aller Bürger an der Legitimation und Beeinflussung der sie betreffenden Hoheitsgewalt.²³⁰

In diesem Zusammenhang bedarf nun auch der durch die Bildung von (Geschlechter)Gruppen angelegte Widerspruch zum genannten Grundsatz näherer Betrachtung. Es besteht nämlich ein erheblicher Unterschied zwischen Volkssouveränität und geschlechtsbezogener Gruppensouveränität.²³¹ Legitimationssubjekt ist gem. Art. 20 Abs. 2 GG „das Volk“ als verfasste Gemeinschaft der Freien und Gleichen. Das Grundgesetz geht mithin von einem Volk als Einheit von freien und gleichen Bürgern aus.²³² Auf dieses bezieht sich die Repräsentation.²³³ Die Wahl, die von diesem Volk als Souverän und gerade nicht von mehreren (Teil-)Souveränen ausgeht, soll eine Repräsentation schaffen, „die ein Spiegelbild der im Volk vorhandenen politischen

²²⁵ Vgl. in Bezug auf eine landesgesetzliche Regelung VerfGBbg, Urt. v. 23.10.2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 137; zudem *Burmeister/Greve*, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip, ZG 2019, 154 (168).

²²⁶ Vgl. *Volk*, Paritätisches Wahlrecht, Tübingen 2022, S. 379 m.w.N.

²²⁷ Im Ergebnis für die landes-/bundesgesetzliche Ebene auch *Volk*, Paritätisches Wahlrecht, Tübingen 2022, S. 373 ff.; *Zons*, Parität des constitutione ferenda?, JuWissBlog, 6.6.2023, <https://www.juwiss.de/33-2023/>; vgl. außerdem *Pernice-Warnke*, Parlamente als Spiegel der Bevölkerung?, DVBl 2020, 81 (89); *Polzin*, Parité-Gesetz in Brandenburg, VerfBlog, 8.2.2019, <https://verfassungsblog.de/parite-gesetz-in-brandenburg-kein-sieg-fuer-die-demokratie/>; im Hinblick auf den dargestellten Verordnungsentwurf eine Unvereinbarkeit mit der Ewigkeitsgarantie des Grundgesetzes annehmend *Polzin*, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (379 f.) „Weiterhin gilt, dass eine Listenaufstellung nach dem Reißverschlussprinzip auf jeden Fall den Kern des Demokratieprinzips verletzt.“ (380) bzw. *Polzin*, Vielfalt und Quoten statt Demokratie?, FAZ v. 2.6.2022, S. 7; das BVerfG müsste zunächst den EuGH im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens anrufen, bevor es die Verfassungsidentität für verletzt ansieht, vgl. BVerfGE 126, 286; BVerfGE 134, 366 und *Mittrop/Grundmann*, Vorzeichenwechsel im Europawahlrecht, VerfBlatt 2023, 1157 (1158).

²²⁸ BVerfGE 142, 123 (191) m.w.N.; *Dietlein*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 56. Ed. 15.8.2023, GG Art. 79 Rn. 34: „Die Souveränität des Volkes ist in der verfassten Gemeinschaft der Freien und Gleichen ein integraler und nicht abtrennbarer Bestandteil des demokratischen Prinzips.“ mit Verweis auf *Hain*, in: Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, GG Art. 79 Rn. 77; *Volk*, Paritätisches Wahlrecht, Tübingen 2022, S. 381.

²²⁹ Vgl. auch hier in Bezug auf eine landesgesetzliche Regelung VerfGBbg, Urt. v. 23.10.2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 137 und VerfGBbg, Urt. v. 23.10.2020 - VfGBbg 55/19 -, Rn. 189.

²³⁰ Siehe BVerfGE 142, 123 (192) m.w.N. und bei *Burmeister/Greve*, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip, ZG 2019, 154 (162).

²³¹ *Polzin*, Adieu Demokratie, Bienvenue Parité, Ad Legendum 2021, 17 (21 f.).

²³² *Polzin*, Adieu Demokratie, Bienvenue Parité, Ad Legendum 2021, 17 (21 f.).

²³³ *Burmeister/Greve*, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip, ZG 2019, 154 (162 f.).

Meinungen darstellt²³⁴. Repräsentation bezieht sich mithin auf politische Meinungen, nicht auf Gruppenzugehörigkeit.²³⁵ Eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Spiegelung der Bevölkerungszusammensetzung durch das Parlament in der beschriebenen Weise lässt sich aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1, 2 GG) nicht entnehmen²³⁶ und ist dem Verfassungsrecht fremd²³⁷. „Der Ansatz, demokratische Repräsentation als eine Gruppenrepräsentanz im Sinne eines Spiegelbilds der Gesellschaft zu konstruieren, schafft ein anderes Demokratieverständnis als es dem Grundgesetz inhärent ist und zeitigt daher erhebliche Folgewirkungen.“²³⁸ Konsequenterweise bedeutete eine Spiegelung nämlich nicht nur eine entsprechende Repräsentation von Frauen und Männern, sondern müsste auch z.B. bestimmte Altersgruppen berücksichtigen.²³⁹ „Wer Repräsentation mit Repräsentativität gleichsetzt, wird eine Fülle eklatanter Abweichungen finden: in beruflicher, in regionaler, in kultureller oder religiöser Hinsicht. Und er leistet dem irrigen Verständnis Vorschub, dass gesellschaftliche Gruppen nur durch ihre eigenen Angehörigen vertreten werden könnten.“²⁴⁰ Eine deskriptive Repräsentation sieht das Demokratieverständnis des Grundgesetzes auch für den europäischen Rahmen nicht vor.²⁴¹

Das durch Art. 10 Abs. 1 VO-E zum Ausdruck gebrachte Demokratieverständnis würde mithin den Kerngehalt des Demokratieprinzips u.a. deshalb berühren, weil es die Grundannahme, „... , dass es ein Volk aus freien und gleichen Bürgern gibt, welches sich seine Abgeordneten in freier Wahl wählt.“²⁴² durch eine Einteilung des Wahlvolkes in zwei (Geschlechter)Gruppen, die sich entsprechend im Parlament wiederfinden müssen, ersetzt.²⁴³ „Das Prinzip der

²³⁴ BVerfGE 6, 84 (92); ebenfalls auf diese Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts verweisend Zons, Parität des constitutione ferenda?, JuWissBlog, 6.6.2023, <https://www.juwiss.de/33-2023/>.

²³⁵ Vgl. Zons, Parität des constitutione ferenda?, JuWissBlog, 6.6.2023, <https://www.juwiss.de/33-2023/>.

²³⁶ BVerfGE 156, 224 (254) mit Verweis auf die erwähnte landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung BayVerfGH, Ent. v. 26.3.2018 - Vf. 15-VII-16 -, Rn. 114; VerfGBbg, Urt. v. 23.10.2020 - VfGBbg 9/19 -, Rn. 130; VerfGBbg, Urt. v. 23.10.2020 - VfGBbg 55/19 -, Rn. 186.

²³⁷ BT-Drs. 20/6400, S. 23.

²³⁸ Burmeister/Greve, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip, ZG 2019, 154 (162).

²³⁹ Vgl. statt vieler Burmeister/Greve, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip, ZG 2019, 154 (163, 171 f.); Polzin, Adieu Demokratie, Bienvenue Parité, Ad Legendum 2021, 17 (23).

²⁴⁰ Rede des damaligen Alterspräsidenten Dr. Wolfgang Schäuble zur Eröffnung des 20. Deutschen Bundestages allerdings im Zusammenhang mit Art. 38 GG, vgl. *Deutscher Bundestag*, 20. Wahlperiode, Stenografischer Bericht, 1. Sitzung 26.10.2022, Plenarprotokoll 20/1, S. 6 und zudem Deckers, Schäuble im Gespräch: „Wir alle sind Repräsentanten des ganzen Volkes“, FAZ+ v. 12.7.2023, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/wolfgang-schaeuble-ueber-wahlrechtsreform-und-laengere-legislaturperiode-19023997.html>; die Einschätzung, dass eine adäquate Interessenwahrnehmung nur durch Vertreter der entsprechenden Gruppe erfolgen könne, zutreffend ebenfalls kritisch als „stark verkürzend und unterkomplex“ einordnend Burmeister/Greve, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip, ZG 2019, 154 (163).

²⁴¹ Für den nationalen Kontext Burmeister/Greve, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip, ZG 2019, 154 (162).

²⁴² Polzin, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (380).

²⁴³ Polzin, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (380) und sehr deutlich Polzin, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (380): „Weiterhin gilt, dass eine Listenaufstellung nach dem Reißverschlussprinzip auf jeden Fall den Kern des Demokratieprinzips verletzt.“ (Hervorhebung durch den Verfasser).

*Gesamtrepräsentation würde durch eine geschlechtsbezogene Gruppenrepräsentation ersetzt werden.*²⁴⁴ Dieser Grundsatz wird aus dem Demokratieverständnis des Grundgesetzes (vgl. Art. 20 Abs. 2 GG) abgeleitet.²⁴⁵ Das in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verankerte Demokratieprinzip als konstitutiver Bestandteil der Verfassungsordnung verlangt eine Orientierung an der Freiheit und Gleichheit aller der Herrschaft Unterworfenen.²⁴⁶

Ein solches neues Demokratieverständnis würde u.a. nicht mehr die Freiheit der Wahl in den Mittelpunkt stellen und so das als Ausfluss des aus der Demokratie als Herrschaftsform der Freien und Gleichen abzuleitenden Recht des Wählers, seine Entscheidung nach freier Willkür treffen zu können, unterminieren.²⁴⁷ *Polzin* formuliert treffend: „Darüber hinaus wäre ein derartiges unionsrechtliches Wahlrecht mit dem von Art. 79 Abs. 3 GG geschützten Kern des Demokratieprinzips unvereinbar. Ein solches Wahlrecht würde auf einem neuen (wenn auch noch vage formulierten) Demokratieverständnis beruhen, dass nicht mehr die freie Wahlentscheidung in den Mittelpunkt stellt, sondern auch die Gewährung von Vielfalt und Geschlechtergerechtigkeit. Darum geht es aber nicht bei demokratischen Wahlen; vielmehr sollen die Unionsbürger frei entscheiden, wen sie ins Europäische Parlament entsenden. Das können kluge Frauen, aber auch unfähige Hochstapler oder Spaßparteien sein.“²⁴⁸

Das mit dem Regelungsvorschlag einhergehende Repräsentationsverständnis (gruppenbezogen) knüpft zudem, wie bereits angeführt, nicht mehr am Individuum an. Nach individualistisch-pluralistischem Demokratieverständnis ist aber gerade dieses Ausgangspunkt aller demokratischen Legitimation und nicht ein Kollektiv.²⁴⁹ Folglich steht das Grundgesetz auch auf europäischer Ebene einem entsprechend ausgestaltetem Wahlrecht entgegen.

²⁴⁴ *Polzin*, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (380).

²⁴⁵ Vgl. BVerfGE 156, 224 (246 ff.) m.w.N.; *Butzer*, Diskussionsstand und Verfassungsfragen einer Paritégesetzgebung auf Bundes- und Landesebene, NdsVBl. 2019, 10 (15 f.); *Burmeister/Greve*, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip, ZG 2019, 154 (162); *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band II, 3. Aufl. 2015, GG Art. 38 Rn. 136 m.w.N.; *Morlok/Hobusch*, Ade Parité?, DÖV 2019, 14 (17); *Pernice-Warnke*, Parlamente als Spiegel der Bevölkerung?, DVBl 2020, 81 (86); *Polzin*, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (380 f.); Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG kann im Rahmen von Europawahlen nicht fruchtbar gemacht werden.

²⁴⁶ BVerfG, UrT. v. 23.1.2024, - 2 BvB 1/19 -, Rn. 211.

²⁴⁷ *Burmeister/Greve*, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip, ZG 2019, 154 (162, 167); *Polzin*, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (380).

²⁴⁸ *Polzin*, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (380).

²⁴⁹ So zutreffend *Volk*, Paritätische Wahlgesetzgebung, ZJS 2023, 419 (433) allerdings auch auf die restriktive Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Bezug auf die Ewigkeitsgarantie hinweisend, vgl. auch *Volk*, Paritätisches Wahlrecht, Tübingen 2022, S. 389 f., 394; vgl. zum Maßstab auch BVerfG, UrT. v. 23.1.2024 - 2 BvB 1/19 -, Rn. 198 ff.

3. Reißverschlussystem/Quoten und das Unionsrecht

Im Unionsrecht findet sich im Primärrecht (bisher) ebenfalls keine Bestimmung, die eine geschlechtergerechte oder vielfaltssichernde Wahl vorschreibt.²⁵⁰ Vielmehr regelt Art. 14 Abs. 3 EUV, dass die Parlamentsmitglieder in freien Wahlen gewählt werden. Eine solche Bestimmung kennt auch die Grundrechtecharta in Art. 39 Abs. 2. Zudem enthält das Unionsrecht allgemeine Bekenntnisse zur Demokratie, z.B. in Art. 10 EUV, Art. 2 EUV, die die Demokratie als Grundprinzip der Union verankern. Freie Wahlen sind Kernelement einer Demokratie – das bedeutet auch auf europäischer Ebene, dass die Parteien frei über die Aufstellung der Kandidaten bestimmen können, damit der Bürger diese wiederum frei wählen kann.²⁵¹

Eine Modifikation der freien Wahl auf Unionsebene durch Regelungen, die der Förderung der Gleichstellung dienen (z.B. Art. 8 AEUV, Art. 23 Abs. 2 GRCh) scheidet jedenfalls aus zweierlei Gründen aus: die Wahlgrundsätze sind als *lex specialis* einzuordnen und die genannten Vorschriften beziehen sich zudem nicht auf Wahlen.²⁵²

Auch auf europäischer Ebene (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 EUV) erfordert eine notwendige unionsweite demokratische Legitimität europäischer Rechtsakte zudem, dass von einer Gesamtrepräsentation durch die Parlamentarier ausgegangen wird.²⁵³

Geht man von der Prämisse aus, dass die Ausgestaltung des Wahlrechts an die im Unionsrecht niedergelegten Wahlrechtsgrundsätze gebunden ist²⁵⁴, sollte auch die europäische

²⁵⁰ “There is no gender-quota or parity requirement in current EU law concerning elections to the European Parliament, i.e., the Electoral Act.” schon *Giegerich*, Women’s Right to Equal Political Participation and Gender Parity in Parliaments, in: *Giegerich* (ed.), *Gender Equality and Gender Quotas for Political Participation in Europe*, Saar Expert Paper 05/2021, S. 13 (16), https://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2021/05/Symposium-Gender-Parity_updated-version_II.pdf und auch weiterhin *Giegerich*, Gendering Political Participation in Germany and Beyond, in: *Gstrein/Fröhlich/Berg/Giegerich* (eds.), *Modernising European Legal Education (MELE): European Union and its Neighbours in a Globalized World 10*, 2023, S. 141 (154); die Europäische Union hat, vor allem auch mit Blick auf Art. 4 Abs. 2 EUV, keine Kompetenz eine Quotenregelung für die Wahl der nationalen Parlamente in den Mitgliedstaaten vorzugeben; dies gilt trotz Art. 22 AEUV auch für Kommunalwahlen, *Giegerich*, Gendering Political Participation in Germany and Beyond, in: *Gstrein/Fröhlich/Berg/Giegerich* (eds.), *Modernising European Legal Education (MELE): European Union and its Neighbours in a Globalized World 10*, 2023, S. 141 (153).

²⁵¹ So auch *Polzin*, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (378).

²⁵² *Polzin*, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (377); *Giegerich*, Women’s Right to Equal Political Participation and Gender Parity in Parliaments, in: *Giegerich* (ed.), *Gender Equality and Gender Quotas for Political Participation in Europe*, Saar Expert Paper 05/2021, S. 13 (17), https://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2021/05/Symposium-Gender-Parity_updated-version_II.pdf schließt es nicht aus, dass der EuGH Bestimmungen wie Art. 23 Abs. 2 GRCh, Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 EUV und Art. 8 AEUV als ausreichend erachtet, um entsprechende Regelungen im europäischen Wahlrecht zu rechtfertigen.

²⁵³ *Giegerich*, Die Verflechtungsfalle des Europawahlrechts, ZEuS 2018, 145 (146).

²⁵⁴ *Polzin*, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (377) m.w.N.

Gerichtbarkeit die beschriebenen Maßnahmen, u.a. wegen des Grundsatzes der Freiheit der Wahl, als unzulässig einstufen.²⁵⁵

4. Reißverschlussystem/Quoten und die EMRK

Weder Unionsrecht noch Grundgesetz kennen mithin ein Recht einer bestimmten Gruppe mit einem bestimmten Anteil in den Parlamenten vertreten zu sein. Allerdings sollte nicht unbeachtet bleiben, dass der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte Paritätsregelungen (2011²⁵⁶ und 2019²⁵⁷), u.a. unter Verweis auf einen weiten Beurteilungsspielraum der Konventionsstaaten,²⁵⁸ bereits aufrechterhalten hat.²⁵⁹

Auch Art. 3 1. ZP zur EMRK gewährleistet ein Recht auf freie Wahlen. Dieses Zusatzprotokoll hat auch Auswirkungen auf das Europarecht (vgl. Art. 6 Abs. 3 EUV und Art. 52 Abs. 3 GRCh) und beansprucht Geltung für Europawahlen.²⁶⁰ Es bindet zudem sämtliche EU-Mitgliedstaaten, die allesamt das genannte Zusatzprotokoll ratifiziert haben, völkerrechtlich gegenüber den anderen Konventionsstaaten. Folglich unterliegen sowohl der mitgliedstaatliche als auch der unionale Teil des Europawahlrechts Art. 3 des 1. Zusatzprotokolls.²⁶¹ Aus menschenrechtlicher

²⁵⁵ Vgl. *Polzin*, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (381); *Polzin*, Vielfalt und Quoten statt Demokratie?, FAZ v. 2.6.2022, S. 7; *Giegerich*, Gendering Political Participation in Germany and Beyond, in: Gstrein/Föhlich/Berg/Giegerich (eds.), *Modernising European Legal Education (MELE): European Union and its Neighbours in a Globalized World 10*, 2023, S. 141 (156) stellt die Frage, ob eine entsprechende Regelung mit Art. 14 Abs. 3 EUV sowie Art. 12, 21, 23 und 39 GRCh vereinbar wäre und erinnert in diesem Zusammenhang an Entscheidungen des EuGH, die eine absolute und automatische Bevorzugung von Frauen bei der Einstellung und Beförderung als unvereinbar mit der Gleichbehandlungsrichtlinie einstufen. "It is therefore unclear whether it would accept gender quotas in European election law."

²⁵⁶ EGMR, Nr. 35473/08, *Méndez Pérez and others v. Spain*, 4.10.2011.

²⁵⁷ EGMR, Nr. 54893/18, *Metka Zevnik and others v. Slovenia*, 12.11.2019.

²⁵⁸ Vgl. z.B. EGMR, Nr. 54893/18, *Metka Zevnik and others v. Slovenia*, 12.11.2019, Abschn. 31: "The Court refers to the relevant principles which guide its examination of complaints under Article 3 of Protocol No. 1 to the Convention, as reiterated in the case of *Yumak and Sadak v. Turkey* [GC] (no. 10226/03, §§ 105-15, ECHR 2008). It finds it particularly important to note that Contracting States must be given *a wide margin of appreciation in this sphere*, seeing that there are numerous ways of organising and running electoral systems and a wealth of differences, inter alia, in historical development, cultural diversity and political thought within Europe, which it is for each Contracting State to mould into its own democratic vision (see *Ždanoka v. Latvia* [GC], no. 58278/00, § 103, ECHR 2006-IV). The Court also reiterates that stricter requirements may be imposed on eligibility to stand for election to parliament, as distinguished from voting eligibility." (Hervorhebung durch den Verfasser) und Abschn. 33.

²⁵⁹ Vgl. *Laskowski/Ferner*, Gemeinsame Stellungnahme, Deutscher Bundestag, Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit, Kommissions-Drs. 20(31)061, S. 2 sowie BT-Drs. 20/6400, S. 18 f.; *Hailbronner/Marín*, Parität in Deutschland und Europa, VerfBlog, 20.7.2020, <https://verfassungsblog.de/paritaet-in-deutschland-und-europa/>; eine detailliertere Darstellung und Analyse der Entscheidungen findet sich bei *Giegerich*, Gendering Political Participation in Germany and Beyond, in: Gstrein/Föhlich/Berg/Giegerich (eds.), *Modernising European Legal Education (MELE): European Union and its Neighbours in a Globalized World 10*, 2023, S. 141 (157 f.); siehe zudem *Toplak*, The ECHR and Gender Quotas in Elections, EJIL:Talk!, 19.12.2019, <https://www.ejiltalk.org/the-echr-and-gender-quotas-in-elections/>.

²⁶⁰ Vgl. Fn. 46.

²⁶¹ Vgl. zu alledem auch *Giegerich*, Die Verflechtungsfalle des Europawahlrechts, ZEuS 2018, 145 (149).

Perspektive erscheinen Reißverschluss-/Quoten-Regelungen mithin möglich, allerdings nicht zwingend geboten.²⁶²

5. Widersprüche: Rechte nicht-binärer Personen und Gesamtrepräsentation

Unabhängig davon stellt sich der VO-E an mindestens zwei Stellen als jedenfalls missverständlich, wenn nicht gar vielmehr als widersprüchlich dar.

a) Rechte nicht-binärer Personen

Es erscheint widersprüchlich, dass das EP, unter der Maßgabe, dass eine Verletzung von Rechten nicht-binärer Personen unterbleibt, mit Quoten bzw. einem Reißverschlussystem (Männer/Frauen) sein Ziel der Gleichstellung der Geschlechter (jedenfalls im unionsweiten Wahlkreis) zu erreichen sucht (Art. 10 Abs. 1 S. 2 VO-E).

Selbst wenn man davon ausgeht, dass nicht-binäre Personen unter dem dargestellten Vorschlag frei wählen können, ob sie auf einem Männer- oder Frauenplatz kandidieren möchten, liegt auch hierin eine Benachteiligung gegenüber allen anderen Geschlechtern, die sich zudem ebenfalls in einer Benachteiligung sehen, da Männern und Frauen eine freie Wahl hinsichtlich des Listenplatzes gerade nicht eröffnet wird. Aber auch spezielle Listenplätze für nicht-binäre Personen sind nicht vorgesehen.

b) Gesamtrepräsentation

Widersprüchlich erscheint außerdem, dass während auf der einen Seite, dem in Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 EUV, Art. 12 Abs. 2 VO-E normierten Prinzip der Gesamtrepräsentation folgend,

²⁶² “The ECtHR has not yet been called upon to decide whether the ECHR and Protocols might impose an obligation on Member States to introduce gender quotas for electoral lists. While the Court has derived different kinds of positive obligations from various Convention rights such as duties to protect, to investigate and to prosecute, it has not yet recognised any concrete positive action obligations in favour of women.” *Giegerich*, Women’s Right to Equal Political Participation and Gender Parity in Parliaments, in: *Giegerich* (ed.), *Gender Equality and Gender Quotas for Political Participation in Europe*, Saar Expert Paper 05/2021, S. 13 (20), https://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2021/05/Symposium-Gender-Parity_updated-version_II.pdf und weiterhin *Giegerich*, *Gendering Political Participation in Germany and Beyond*, in: *Gstrein/Fröhlich/Berg/Giegerich* (eds.), *Modernising European Legal Education (MELE): European Union and its Neighbours in a Globalized World* 10, 2023, S. 141 (158), der auch eine detaillierte Analyse bestehenden Soft Laws von Seiten des Europarats (Ministerkomitee: Recommendation Rec (2003) 3, 12.3.2003; Recommendation CM/Rec (2007) 17, 21.11.2007; Gender Equality Strategy 2018–2023, 7.3.2018; Parlamentarische Versammlung des Europarats: Resolution 1706 (2010), 27.1.2010; Venedig-Kommission: Study No. 482/2008, CDL-AD(2009)029, 16.6.2009) (20 ff.; 158 ff.); Staats- und Regierungschefs des Europarats: Reykjavík Declaration, 16./17.5.2023 (159)) und auf globaler Ebene (u.a. Convention on the Political Rights of Women, 31.3.1953 (23; 161); Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 18.12.1979) (23 ff.; 161 ff.), das eine Verwendung von Quoten befürwortete (20 ff.; 158 ff.), vornimmt, allerdings zum zutreffenden Ergebnis kommt, dass “In conclusion, there is not yet any hard and watertight international or supranational legal obligation for Germany to enact mandatory quotas or gender parity requirements in order to enhance the political representation of women.” (25; 163).

am Prinzip der degressiven Proportionalität trotz der bekannten Problematik einer faktischen Überrepräsentation von Bürgern einiger (kleinerer) Mitgliedstaaten festhaltend,²⁶³ nun auf der anderen Seite paritätische Repräsentation gefordert wird.

6. Viele Wege führen nach Straßburg und Brüssel

Verfassungskonforme Maßnahmen unterhalb der Schwelle verbindlicher (starrer) Quoten oder einem Reißverschlussystem stellen sich allerdings durchaus als möglich dar.²⁶⁴ Wie dargelegt muss das rechtspolitische Ziel die Erhöhung des Frauenanteils in den Parteien sein.²⁶⁵

Ein Blick auf die nationale Ebene zeigt: In skandinavischen Ländern²⁶⁶, die im europäischen Vergleich in ihren nationalen Parlamenten den höchsten Anteil an weiblichen Abgeordneten haben, existieren keine gesetzlichen Regelungen zur Parität. Vielmehr haben die Parteien freiwillige Regelungen getroffen, die zusammen mit dem geltenden Wahlrecht zu überzeugenden Ergebnissen führen.²⁶⁷ In der Schweiz hat zusätzlich eine parteiübergreifende Initiative gewirkt.²⁶⁸ Das „Office for Democratic Institutions and Human Rights“ (ODIHR) der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) beschreibt in einem Leitfaden, der die Ergebnisse einer Untersuchung zu geschlechtersensiblen Parlamenten enthält, in der Repräsentation, Gesetzgebung und Kontrolle der Parlamente aus einer Gender-Perspektive analysiert werden, etwa z.B. die Möglichkeit von Änderungen von Geschäftsordnungen, vor allem mit Blick auf Sitzungszeiten der Parlamente.²⁶⁹ Dieser Vorschlag versucht wohl auf ein tradiertes Rollenverständnis zu reagieren und könnte jedenfalls einstweilen zu einer besseren Vereinbarkeit von politischer Tätigkeit und Familie führen. Es bedürfte aber auch der Flankierung durch

²⁶³ Es finden sich natürlich durchaus überzeugende Argumente für dieses Prinzip, vgl. nur *Fabbrini*, Representation in the European Parliament, *ZaöRV* 2015, 823; ein Nebeneffekt der dargestellten transnationalen Listen könnte eine (erste) Verbesserung der Wahlrechtsgleichheit sein, vgl. B. I. 1.

²⁶⁴ *Giegerich*, Gendering Political Participation in Germany and Beyond, in: *Gstrein/Fröhlich/Berg/Giegerich* (eds.), *Modernising European Legal Education (MELE): European Union and its Neighbours in a Globalized World* 10, 2023, S. 141 (154) weist darauf hin, dass “The Commission’s instruments of choice are promotion and encouragement, not legal obligations.”

²⁶⁵ Siehe auch z.B. *Volk*, Paritätische Wahlgesetzgebung, *ZJS* 2023, 419 (428).

²⁶⁶ Einen Überblick zu Schweden gibt *Jansson*, Gender quotas and women’s political agency, in: *Giegerich* (ed.), *Gender Equality and Gender Quotas for Political Participation in Europe*, Saar Expert Paper 05/2021, S. 10 ff., https://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2021/05/Symposium-Gender-Parity_updated-version_II.pdf.

²⁶⁷ Z.B. paritätische Nominierungsregelungen in Satzungen von Parteien, vgl. BT-Drs. 20/6400, S. 19.

²⁶⁸ <https://helvetia-ruft.ch/>.

²⁶⁹ Vgl. BT-Drs. 20/6400, S. 20 und *OSCE*, *Realizing Gender Equality in Parliament – A Guide for Parliaments in the OSCE Region*“ by OSCE/ODIHR, 2021 auch für weitere Möglichkeiten und Strategien; zu Vorschlägen für die Bundestagswahl, vgl. BT-Drs. 20/6400, S. 26 ff.

weitere Maßnahmen, um die gesellschaftliche Überwindung dieses Bildes jedenfalls möglich zu machen,²⁷⁰ sofern und soweit dies von den Betroffenen gewünscht ist.

Den Weg einer gesetzlichen Paritätsregelung für die Wahl zum EP haben einige Mitgliedstaaten bereits über starre bzw. offene Listen beschritten.²⁷¹ Wie bereits dargestellt erscheinen gesetzliche Paritätsverpflichtungen in Deutschland²⁷², vor allem im Hinblick auf deren Verfassungsidentitätswidrigkeit (Demokratieprinzip), als nicht verfassungskonform und mit Art. 79 Abs. 3 GG unvereinbar.²⁷³ Daher scheidet auch eine Verfassungsänderung, wie z.B. in Frankreich erfolgt,²⁷⁴ aus.²⁷⁵

Auch ohne Quotenregelung auf europäischer Ebene, Mitgliedstaaten wie Frankreich (50%) oder Portugal (33%) sehen eine solche für Wahlen zum EP allerdings vor, ist der Frauenanteil des EP zu Beginn einer Wahlperiode seit 1979 stetig von 16,6% auf 40,6% gestiegen. Dies ist der höchste bisherige Wert, der durch Fluktuationen bei den Abgeordneten nun bei 39,6% liegt. Auch der Anteil der weiblich besetzten Führungspositionen im EP stellt sich als respektabel

²⁷⁰ Eine Aufzählung möglicher Faktoren für eine Unterrepräsentation von Frauen in der Politik findet sich in Resolution 1706 (2010) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats (3.), die ebenfalls die Erforderlichkeit flankierender Maßnahmen bzw. eines Maßnahmenpakets (hier sogar neben Veränderungen im Wahlsystem) erkennt (5.) und darunter auch die Bildung der Bevölkerung zählt (vgl. Fn. 278), <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17809&lang=e>; die Ausführungen der Versammlung zustimmend zitierend *Giegerich*, Gendering Political Participation in Germany and Beyond, in: Gstrein/Fröhlich/Berg/Giegerich (eds.), *Modernising European Legal Education (MELE): European Union and its Neighbours in a Globalized World* 10, 2023, S. 141 (144 f.); auch für *Jansson*, Gender quotas and women's political agency, in: *Giegerich* (ed.), *Gender Equality and Gender Quotas for Political Participation in Europe*, Saar Expert Paper 05/2021, endet die Debatte nicht bei Zahlen, S. 10 (11 f.), https://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2021/05/Symposium-Gender-Parity_updated-version_II.pdf.

²⁷¹ Vgl. BT-Drs. 20/6400, S.19; *Polzin*, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (379) weist zutreffend darauf hin, dass auch im Hinblick auf die unterschiedliche Ausgestaltung damit nicht von „allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen“ gesprochen werden kann, die im Rahmen von Art. 223 Abs. 1 UAbs. 1 Beachtung finden müssten.

²⁷² Vgl. im Hinblick auf starre Frauenquoten für Bundestagswahlen BT-Drs. 20/6400, S. 32 (ergänzende Begründung der Sachverständigen *Schmahl*, der sich die Sachverständigen *Grzeszick* und *Mellinghoff* angeschlossen haben).

²⁷³ Vgl. unter B. III. 2.

²⁷⁴ Die aktuelle Fassung von Art. 1 Abs. 2 der Französischen Verfassung lautet: „La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et fonctions électives, ainsi qu'aux responsabilités professionnelles et sociales.“; ein Überblick zur französischen Situation findet sich bei *Cossalter*, Gender quotas for political participation in Europe, in: *Giegerich* (ed.), *Gender Equality and Gender Quotas for Political Participation in Europe*, Saar Expert Paper 05/2021, S. 5 ff., https://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2021/05/Symposium-Gender-Parity_updated-version_II.pdf.

²⁷⁵ Ebenfalls die Möglichkeit einer Verfassungsänderung verneinend, vgl. etwa *Burmeister/Greve*, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip, ZG 2019, 154 (164 ff.); *Pernice-Warnke*, Parlamente als Spiegel der Bevölkerung?, DVBl 2020, 81 (89); *Polzin*, Adieu Demokratie, Bienvenue Parité, Ad Legendum 2021, 17 (21 ff.); *Polzin*, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie, ZG 2022, 374 (379 f.); *Polzin*, Parité-Gesetz in Brandenburg, VerfBlog, 8.2.2019, <https://verfassungsblog.de/parite-gesetz-in-brandenburg-kein-sieg-fuer-die-demokratie/>; *Volk*, Paritätisches Wahlrecht, Tübingen 2022, S. 375 ff.; krit. *Hecker*, Verfassungsgerichtliche Entscheidungen zu Landesparitätsgesetzen, NJW 2020, 3563 („eher zu verneinen“ (3566)); a.A. etwa *Classen*, Parité-Gesetze, ZRP 2021, 50 (51 f.); *Ebsen*, JZ 1989, 553 (561); *Gloßner*, Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie, Baden-Baden 2022, S. 270 ff.; *Hahn*, Practicing Parity, VerfBlog, 7.7.2020, <https://verfassungsblog.de/practicing-parity/>; *Ungern-Sternberg*, Parité-Gesetzgebung auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, JZ 2019, 525 (534).

dar. Mit 8 Vizepräsidentinnen und 12 Ausschussvorsitzenden ergeben sich prozentuale Werte von 57% bzw. 54,54%. Mit Dr. Ursula von der Leyen steht zudem eine Frau an der Spitze einer paritätisch besetzten Kommission.²⁷⁶ Den höchsten Frauenanteil bei den Abgeordneten im EP haben Mitgliedstaaten, die keine Geschlechterquote für die Wahl zum EP vorsehen.²⁷⁷

Vor diesem Hintergrund stellt sich durchaus auch die Frage nach der Notwendigkeit einer aus Freiheitsperspektive nicht unproblematischen Regelung. Vielmehr als gesetzlicher Verpflichtungen bedarf es der Förderung egalitärer Vorstellungen in der Gesellschaft, die der gleichberechtigten Repräsentanz von Frauen in Parlamenten zuträglich ist.²⁷⁸

IV. Weitere Europäisierungen

1. Gleichheit der Wahl auf europäischer Ebene?

Zudem soll gem. Art. 12 Abs. 1 S. 1 VO-E nun eine gleiche Wahl garantiert werden. Vor dem Hintergrund des primärrechtlich normierten Prinzips degressiver Proportionalität (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 EUV) und dem daraus resultierenden ungleichen Erfolgswert, erscheint die Aufnahme des Grundsatzes der Gleichheit der Wahl (in einem umfassenden Sinne) eigentlich nicht möglich.²⁷⁹ Dieser Hintergrund legt den Schluss nahe, keinen Gleichlauf von grundgesetzlicher und unionsrechtlicher Wahlgleichheit anzunehmen²⁸⁰, sondern vielmehr den sui generis Charakter des Staatenverbundes auch in diesen Bereich zu bedenken.²⁸¹ Diese potentielle

²⁷⁶ Vgl. *Europäisches Parlament*, Frauen im Europäischen Parlament, 10.3.2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/society/20190226STO28804/frauen-im-europaischen-parlament-infografik>; seit dem 1. November 2019 übt Christine Lagarde als erste Frau überhaupt das Amt der Präsidentin der Europäischen Zentralbank aus; die CDU hat Frau Dr. von der Leyen, die eine zweite Amtszeit als Kommissionspräsidentin anstrebt, zudem als EVP-Spitzenkandidatin vorgeschlagen.

²⁷⁷ Siehe *Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments*, Europäisches Parlament: Fakten und Zahlen, PE 747.102, Mai 2023, S. 4, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI\(2023\)747102_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI(2023)747102_DE.pdf).

²⁷⁸ Siehe BT-Drs. 20/6400, S. 19; vgl. auch *Röhner*, Von Repräsentation zu demokratischer Gleichheit, *Der Staat* 59 (2020), 421 (447).

²⁷⁹ Vgl. unter B. I. 1. und vgl. nur *Schreiber*, Die Wahl zum Europäischen Parlament in der Bundesrepublik Deutschland, *NVwZ* 2004, 21 (28); *Grzeszick*, Verfassungsrechtliche Grundsätze des Wahlrechts, *Jura* 2014, 1110 (1121) sowie BVerfG, *Beschl. v. 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 -*, Rn. 110.

²⁸⁰ Vgl. BVerfGE 73, 339; vgl. auch *Heinig*, Sperrklausel im Direktwahlakt, *DVBf* 2016, 1141 (1144 f.).

²⁸¹ *Mittrop/Grundmann*, Vorzeichenwechsel im Europawahlrecht, *VerfBlatt* 2023, 1157 (1158). *Mittrop/Grundmann* erwägen für die Primärrechtsebene u.a. eine teleologische Ergänzung des Grundrechts aus Art. 39 Abs. 2 GRCh und einen Rückgriff auf die allgemeine Gleichheit vor dem Gesetz nach Art. 20 GRCh. Sie weisen zudem auf *Jendro*, Sperrklauseln im Mehrebenenystem des Europawahlrechts, *Berlin* 2024 hin, die eine unionsrechtliche Wahlgleichheit in der demokratischen Gleichheit nach Art. 9 EUV suche.

Entwicklung könnte für die Prüfung am Maßstab des europäischen Rechts,²⁸² die im Bereich der Volldeterminierung auch unter Einschaltung des EuGH erfolgt,²⁸³ von Relevanz sein.

Entwickelt sich das deutsche (Verfassungs)Recht und die deutsche (Verfassungs)Praxis natürlich auch nicht in Isolation, sondern in ständigem Austausch mit vergleichbaren Verfassungssystemen und völker- wie europarechtlichen Entwicklungen,²⁸⁴ so ändern diese allerdings nichts an den vorgenommenen Bewertungen im Hinblick auf Art. 79 Abs. 3 GG. An der festgestellten Unionsrechtskonformität der vorliegend untersuchten Sperrklauseln, besteht auch unter Einschluss dieser Regelung kein Zweifel.²⁸⁵

Die Bedeutung dieser Normierung hängt auch stark von der Einordnung des VO-E als Primär- oder Sekundärrecht ab.²⁸⁶

2. Europäisierung der Stimmzettel

Ein weiterer zentraler Aspekt, um die europäische Dimension der Wahl sichtbar zu machen, wird in der „Europäisierung der Stimmzettel“ v.a. durch eine erhöhte Sichtbarkeit der europäischen politischen Parteien, europäischen Wählervereinigungen und europäischen Wahleinheiten gesehen, um Wahlberechtigte angemessen zu informieren und das europäische Parteiensystem zu stärken.²⁸⁷

Schon die legislative Entschließung des EP aus 2015 sah als verpflichtende Maßnahme das Abdrucken der Namen und Logos der nationalen Parteien und der europäischen politischen Parteien, denen die nationalen Parteien angehören, an gleichermaßen hervorgehobener Stelle vor (Artikel 3e). Der Rat überführte diesen Regelungsvorschlag im DWA 2018 in eine fakultative Bestimmung (Artikel 3b).²⁸⁸

²⁸² Dies würde allerdings eine Ausdehnung der bisher auf die europäischen Grundrechte begrenzten Rechtsprechung voraussetzen, vgl. *Mittrop/Grundmann*, Vorzeichenwechsel im Europawahlrecht, *VerfBlatt* 2023, 1157 (1159) und BVerfGE 152, 152 sowie BVerfGE 152, 216.

²⁸³ Vgl. BVerfGE 152, 216 (Ls. 3, 244); im nicht vollständig determinierten Bereich vgl. BVerfGE 152, 152 (183); vgl. auch BVerfG, *Beschl. v. 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 -*, Rn 113.

²⁸⁴ Vgl. (in englischer Sprache) bei *Giegerich*, *Gendering Political Participation in Germany and Beyond*, in: *Gstrein/Fröhlich/Berg/Giegerich* (eds.), *Modernising European Legal Education (MELE): European Union and its Neighbours in a Globalized World* 10, 2023, S. 141 (152).

²⁸⁵ Vgl. Unter B. II. 1.

²⁸⁶ Vgl. unter B. II. 1. und zur Frage der Einordnung des DWA Fn. 50.

²⁸⁷ Bisher fällt die Europäisierung der Stimmzettel eher gering aus, vgl. *Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, *Europeanising the elections of the European Parliament*, Study requested by the AFCO committee, PE 694.199 June 2021, S. 8, 20 ff., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694199/IPOL_STU\(2021\)694199_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694199/IPOL_STU(2021)694199_EN.pdf).

²⁸⁸ Bezieht sich der Wortlaut der Norm auch nur auf europäische politische Parteien, so wird vertreten, dass durchaus auch z.B. die Fraktionen im EP, ein Verweis auf die Spitzenkandidaten oder andere relevante Akteure auf

Auch der VO-E fordert abermals und noch weitgehender die Sichtbarkeit nicht nur der europäischen politischen Parteien, sondern auch ausdrücklich der europäischen Wählervereinigungen und europäischen Wahleinheiten auf Stimmzetteln (sowie auf allen Wahlmaterialien und durch Medienkampagnen) zu erhöhen und bestimmt, dass die nationalen Einheiten ihre Zugehörigkeit zu einer europäischen Partei und ein Engagement für einen entsprechenden Spitzenkandidaten angeben müssen (Erwägungsgrund 14).

So muss das Wahlkampfmaterial Logo und einen Verweis auf das Manifest oder Programm der europäischen Wahleinheit enthalten, der die nationale Partei angehört (Art. 17 Abs. 2 S. 2 VO-E). Zudem müssen die in den nationalen Wahlkreisen verwendeten Stimmzettel einheitlich sein und ggf. die Namen, Akronyme, Symbole und Logos der nationalen politischen Parteien und/oder Wählervereinigungen sowie die Namen der europäischen Wahleinheiten, sofern sie diesen angeschlossen sind, gleichermaßen erkennbar sein. Außerdem müssen die Stimmzettel die Liste der Namen der Kandidaten und gegebenenfalls der Ersatzkandidaten in der Reihenfolge enthalten, in der sie in den entsprechenden Wahllisten aufgeführt sind (Art. 17 Abs. 4). Die Stimmzettel für den unionsweiten Wahlkreis tragen den Namen und das Logo der jeweiligen europäischen Wahleinheit (Art. 15 Abs. 5 VO-E).

Eine wirkliche Einheitlichkeit der verwendeten Stimmzettel für die Wahl zum EP ließe sich im Hinblick auf die unterschiedliche Ausgestaltung der Verhältniswahl in den nationalen Wahlkreisen in den Mitgliedstaaten (z.B. Vorzugsstimmen oder übertragbare Einzelstimmgebung, vgl. Art. 12 Abs. 3 VO-E)²⁸⁹ wohl nur schwerlich herstellen, zumal auch nationale Traditionen sowie das Bestreben konsistente Stimmzettel für sämtliche Wahlen vorzuhalten²⁹⁰ eine vollkommene Harmonisierung erschweren würden.²⁹¹

dem Stimmzettel erscheinen können, vgl. *Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, Europeanising the elections of the European Parliament, Study requested by the AFCO committee, PE 694.199 June 2021, S. 19 ff., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694199/IPOL_STU\(2021\)694199_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694199/IPOL_STU(2021)694199_EN.pdf).

²⁸⁹ Für den unionsweiten Wahlkreis sieht Art. 12 Abs. 4 VO-E das System der geschlossenen Liste vor.

²⁹⁰ So z.B. Luxemburg im Hinblick auf das Abdrucken von Parteilogos auf den Stimmzetteln für die Wahl zum EP, vgl. *Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, Europeanising the elections of the European Parliament, Study requested by the AFCO committee, PE 694.199 June 2021, S. 39, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694199/IPOL_STU\(2021\)694199_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694199/IPOL_STU(2021)694199_EN.pdf); zu möglichen Vorbehalten aus Estland, z.B. die Zugehörigkeit zweier wichtiger (konkurrierender) nationaler Parteien zur selben europäischen Partei (hier ALDE), vgl. S. 41 der genannten Quelle; zur Tschechische Republik siehe S. 42.

²⁹¹ Vgl. zu den genannten Problemen *Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs*, Europeanising the elections of the European Parliament, Study requested by the AFCO committee, PE 694.199 June 2021, S. 18., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694199/IPOL_STU\(2021\)694199_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694199/IPOL_STU(2021)694199_EN.pdf).

3. Einheitlicher Wahltag

Es bleibt abzuwarten, ob und in welcher Form dieses europäische Mauerblümchen tatsächlich eines Tages am vorgesehenen einheitlichen Europawahltag, dem 9. Mai (Art. 19 Abs. 1 VO-E), aufblüht, fällt dieser Termin doch auch in den Beginn der Blütezeit. Den Tag der Schuhmann-Erklärung zu einem Feiertag zu machen (Art. 19 Abs. 5 VO-E)²⁹² könnte potentiell der Wahlbeteiligung zuträglich sein.²⁹³ Allerdings könnte eine Vereinheitlichung des Wahltermins auf den Tag genau in Konflikt mit nationalen Traditionen stehen und daher eine Konsensfindung erschweren.

Abzuwarten bliebe ohnehin, ob schon diese Maßnahme dazu führen könnte, dass der 2019 erstmalig steigende Trend bei der Wahlbeteiligung auf europäischer Ebene insgesamt,²⁹⁴ der Bedeutung der Wahl des EP entsprechend,²⁹⁵ fortgesetzt bzw. mit Blick auf die Bundesrepublik allein der bisher bestehende aufsteigende Trend bestätigt werden könnte.²⁹⁶ Jedenfalls in Deutschland müssen 16-jährige Personen allerdings, wie auch vom VO-E in Art. 4 Abs. 1 vorgesehen, für Europawahlen, anders als bei Bundestagswahlen, nicht länger auf die Ausübung des aktiven Wahlrechts warten,²⁹⁷ mag man eine Absenkung des aktiven Wahlalters auch kritisch sehen²⁹⁸.

C. Fazit und Ausblick

Die vom EP beschlossenen Vorschläge zeigen somit durchaus unterstützenswerte Ansätze, die bei entsprechender Behandlung zur Blüte gebracht werden können. Vor den verfassungsrechtlichen Problematiken sollten aber, trotz der vorgesehenen „Europäisierung“ der Regelungen,

²⁹² Im Hinblick auf die Einführung eines Feiertags handelt es sich um eine fakultative („können“) Regelung, während der genannte Termin (9. Mai) keinen Gestaltungsspielraum erkennen lässt; zur Festlegung des bisherigen Wahlzeitraums vgl. Art. 10 Abs. 1 DWA, Art. 11 Abs. 1, 2 UAbs. 1 DWA und Fn. 4.

²⁹³ Vgl. zu Bedenken, den Tag der Bundestagswahl zu einem Feiertag zu erklären BT-Drs. 20/6400, S. 46.

²⁹⁴ Vgl. *Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments*, Europäisches Parlament: Fakten und Zahlen, PE 747.102, Mai 2023, S. 8, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI\(2023\)747102_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI(2023)747102_DE.pdf).

²⁹⁵ Vgl. nur Art. 10 Abs. 2 EUV und den Fakt, dass es sich um das einzige unmittelbar legitimierte europäische Organ handelt.

²⁹⁶ Vgl. *Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments*, Europäisches Parlament: Fakten und Zahlen, PE 747.102, Mai 2023, S. 8, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI\(2023\)747102_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI(2023)747102_DE.pdf).

²⁹⁷ Vgl. BGBl. 2023 I Nr. 11 vom 13.1.2023, S. 1–2.

²⁹⁸ Vgl. hinsichtlich Kritik bezüglich einer diskutierten Absenkung des aktiven Wahlalters auch bei Bundestagswahlen *Bubrowski*, CDU gegen Absenkung des Wahlalters, FAZ.NET v. 17.5.2023, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/cdu-gegen-absenkung-des-wahlalters-18900894.html>; *Deckers*, Schäuble im Gespräch: „Wir alle sind Repräsentanten des ganzen Volkes“, FAZ+ v. 12.7.2023, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/wolfgang-schaeuble-ueber-wahlrechtsreform-und-laengere-legislaturperiode-19023997.html>.

nicht die Augen verschlossen werden. Um es mit *Morlok* und *Hobusch* zu sagen: „Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß“²⁹⁹.

Mögen manche Ziele dieser Reform mithin auch noch so unterstützenswert sein, so gilt es nicht nur Symptome zu behandeln, sondern die (wirklichen) Ursachen³⁰⁰ zu erforschen und mit entsprechenden Maßnahmen anzugehen. Wie dies erfolgt, stellt eine zunächst politische Frage dar, bleibt Recht doch, trotz einer vorzugsweise engeren gerichtlichen Kontrolle im Bereich des Wahlrechts,³⁰¹ geronnene Politik.

Das Verfahren im Europäischen Rat scheint insgesamt zu stocken, was auch in der Ausgestaltung des in Art. 223 Abs. 1 AEUV geregelten Gesetzgebungsverfahrens begründet liegen mag.³⁰² Sicherlich kann im Hinblick auf das Verfahren zur Änderung des Wahlrechts auch erheblicher Reformbedarf gesehen werden.³⁰³ Erfolgt nun z.B. die Zustimmung aus Spanien und/oder Deutschland zu den Änderungen am DWA 2018 erst nach den Wahlen zum EP 2024, so wären die Bestimmungen erst 2034 verpflichtend umzusetzen (vgl. Art. 3 Abs. 3), d.h. 19 Jahre nach Beschluss im EP. Die Ratifikation des VO-E bedürfte, wie auch die im Sommer 2023 erfolgte Zustimmung von Bundestag und Bundesrat zur DWA-Änderung aus 2018, jedenfalls nach überwiegender Ansicht,³⁰⁴ wohl ebenfalls einer 2/3-Mehrheit (Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG i.V.m. Art. 79 Abs. 2 GG) und wäre auch – wie dargestellt – durch Art. 79 Abs. 3 GG begrenzt.

Betrachtet man die nicht gerade absolut überzeugende Mehrheit (323 zu 262)³⁰⁵ bei der Abstimmung im EP und den bestehenden Widerstand einiger Mitgliedsstaaten,³⁰⁶ darf wohl mit

²⁹⁹ *Morlok/Hobusch*, Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß, NVwZ 2019, 174.

³⁰⁰ Eine Auflistung verschiedener Ursachen im Hinblick auf die Geschlechterverteilung im Deutschen Bundestag vornehmend, die sicherlich auch in weiten Teilen für die Wahl zum EP relevant sind, BT-Drs. 20/6400, S. 15 ff.; ebenfalls diesen Schluss ziehend *Kischel*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 56. Ed. 15.8.2023, GG Art. 3 Rn. 208a.

³⁰¹ Vgl. B. II. 2. c) dd).

³⁰² Entwurf durch das EP, einstimmiger Beschluss des Rates nach Zustimmung des EP mit der Mehrheit seiner Mitglieder, Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften (Art. 223 Abs. 1 AEUV).

³⁰³ Dies anschaulich am Beispiel des BWahlG darstellend *Giegerich*, Die Verflechtungsfälle des Europawahlrechts, ZEuS 2018, 145 (163); vgl. zudem „Das in Art. 223 Abs. 1 geregelte Verfahren zur Schaffung eines einheitlichen Wahlrechts ist *kompliziert*, die Vetopositionen zahlreich und die Interessengegensätze zwischen allen Beteiligten erheblich. Das dürfte der wesentliche Grund für die fortdauernde Fragmentierung des Wahlrechts zum EP sein sowie dafür, dass der seit 60 Jahren bestehende Auftrag des Art. 223 Abs. 1 bis heute weitgehend unerfüllt geblieben ist.“ *Huber*, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 223 Rn. 14.

³⁰⁴ Vgl. Fn. 79.

³⁰⁵ *Europäisches Parlament*, Parlament: Neue Regeln für Europawahl, 3.5.2022, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20220429IPR28242/parlament-neue-regeln-fur-europawahl-eu-weiter-wahlkreis-gefordert>.

³⁰⁶ *Gutschker*, Widerstand gegen neues EU-Wahlrecht, FAZ v. 19.10.2022, S. 4; *Gutschker*, Wahlrecht soll bleiben, FAZ v. 28.6.2023, S. 6.

nicht unerheblichen Änderungen am Entwurf gerechnet werden. Das Einstimmigkeitserfordernis im Rat (Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 AEUV) wird vermutlich Kompromissbereitschaft erfordern, um überhaupt realistische Voraussetzungen für eine Einigung zu schaffen.

Nach vorläufigem Scheitern (auf europäischer Ebene existiert sachliche Diskontinuität faktisch nicht) im Rat³⁰⁷ erscheint es nicht unwahrscheinlich, dass es wie 2018 zu umfassenden Änderungen am Vorschlag des EP kommen wird. Schon 2018 hatte der Rat ja, wie bereits erwähnt,³⁰⁸ den umfassenden Vorschlag des EP aus 2015 stark verändert. Dies scheint auch nun nicht unwahrscheinlich, betrachtet man die umfangreichen Einwände, die z.B. gegen transnationale Listen und eine Formalisierung des Spitzenkandidatensystems aber auch gegen einen einheitlichen Wahltag vorgebracht wurden. Die BRD jedenfalls unterstützte den Reformvorschlag im Kern als nur einer von drei Mitgliedstaaten (neben Frankreich und Luxemburg).³⁰⁹ Realistisch scheint mithin zunächst nur das Pflücken der „low hanging fruits“³¹⁰, vornehmlich mithin der Abschluss des Verfahrens hinsichtlich des DWA 2018.

Es erscheint jedenfalls nicht wünschenswert, schlicht auf die „Standardregel“ „Alles bleibt, wie es ist“ zurückzufallen³¹¹, bestätigte dies doch eine zunehmend zu beobachtende Versteinerung und mangelnde Reformfähigkeit, die Vertrauen und Zustimmung kostet.

Die Änderungen aus 2018 lassen sich folglich als „Spatz in der Hand“ bezeichnen. Der VO-E sitzt bereits auf dem Dach.³¹² Art. 223 AEUV jedenfalls würde auch eine tatsächlich einheitliche Regelungen für einen zentralen legitimatorischen Akt, die Wahl des einzigen unmittelbar gewählten EU-Organs, ermöglichen.³¹³

Ob in Zukunft ein blühendes Mauerblümchen gepflückt werden kann, bleibt abzuwarten. Der Weg des europäischen Wahlrechts sollte weiterhin beobachtet werden.

³⁰⁷ *Gutschker*, Wahlrecht soll bleiben, FAZ v. 28.6.2023, S. 6.

³⁰⁸ Vgl. unter B. II. 2. c) und Fn. 106.

³⁰⁹ *Gutschker*, Wahlrecht soll bleiben, FAZ v. 28.6.2023, S. 6.

³¹⁰ Die zu diesem Zeitpunkt schwedische Ratspräsidentschaft zitierend „niedrig hängenden Früchte zu pflücken“ *Gutschker*, Wahlrecht soll bleiben, FAZ v. 28.6.2023, S. 6.

³¹¹ Einen Diplomaten zitierend, der dieses Szenario allerdings als das Wahrscheinlichste einstuft *Gutschker*, Wahlrecht soll bleiben, FAZ v. 28.6.2023, S. 6.

³¹² Diesen sprichwörtlichen Vergleich nutzte *Jörg Nürnberger* in der 106. Sitzung des 20. Deutschen Bundestags v. 25.3.2023, Stenografischer Bericht, Plenarprotokoll 20/106, S. 12810 f.

³¹³ Die schon im EWG-Vertrag (1957) enthaltene Kompetenz zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Wahlrechts wurde bis zum Vertrag von Maastricht in Art. 138 Abs. 3 EG-Vertrag beibehalten. Die heute im Art. 223 Abs. 1 AEUV enthaltene alternative Möglichkeit der Schaffung eines Wahlrechts „im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen“ findet sich erst ab dem Vertrag von Amsterdam (Art. 190 Abs. 4 EG-Vertrag), vgl. *Boehl*, Die Reform des europäischen und des deutschen Europawahlrechts, ZG 2019, 234 (236).

D. Zusammenfassung

A. Einleitung und Ausgangslage

- I. Die Gemengelage um eine Reform des europäischen Wahlrechts stellt sich als recht verflochten dar.
- II. Das Wahlrecht zum EP kann (noch) als „polymorphes Wahlsystem“ bezeichnet werden. Der DWA stellt derzeit eine Rahmenregelung dar, die nur einzelne Aspekte der Wahl verbindlich vorschreibt.
- III. Schon die Wahl des Rechtsakts (VO i.S.d. Art. 288 Abs. 2 AEUV) ist einer weiteren Vereinheitlichung zuträglich.

B. Der VO-E

- I. Spitzenkandidaten auf transnationalen Listen in einem unionsweiten Wahlkreis
 1. Art. 12 VO-E sieht die Einführung eines Zweistimmensystems vor. Neben der bestehenden Möglichkeit Europaabgeordnete aus nationalen Wahlkreisen zu wählen, soll nun mit einer zweiten Stimme auch über die Vergabe von Mandaten aus einem unionsweiten Wahlkreis entschieden werden.
 2. Die in Art. 14 Abs. 2 EUV normierte degressiv-proportionale Sitzverteilung wird durch eine geringe Anzahl zusätzlicher Mandate, für die erste Wahl nach Inkrafttreten der VO sind 28 angedacht (Art. 15 Abs. 1 VO-E), nicht in erheblicher Weise beeinträchtigt. Dies zumal Art. 12 Abs. 2 VO-E bekräftigt, dass die Mitglieder des EP als Vertreter der Unionsbürger gewählt werden. Die normierte Obergrenze von 751 Abgeordneten (Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 EUV) wird gewahrt (ab 2024: 720 Sitze vorgesehen).
 3. Durch Formalisierung des Verfahrens mit Hilfe einer politischen Vereinbarung zwischen den europäischen politischen Einheiten und einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen EP und Europäischem Rat (Art. 295 AEUV; Erwägungsgrund 8 VO-E) könnte eine höhere Verbindlichkeit des Spitzenkandidatensystems erreicht werden. Eine normative Verankerung des Systems durch Änderung des Primärrechts (Art. 17 EUV) erscheint derzeit nahezu ausgeschlossen.
- II. 3,5%–5%-Sperrklausel
 1. Art. 13 Abs. 2 VO-E sieht eine nun obligatorische 3,5%–5%-Sperrklausel nur für solche nationalen Wahlkreise vor, aus denen mehr als 60 Abgeordnete entsendet werden. Diese Regelung betrifft im Ergebnis nur Spanien und die BRD.
 2. Der EGMR stuft Sperrklauseln mit Blick auf Art. 3 1. ZP zur EMRK (Recht auf freie Wahlen), der die Gleichheit der Wahl, wie auch das derzeitige Unionsrecht, nicht ausdrücklich gewährleistet, zwar als rechtfertigungsbedürftig, aber selbst eine 10%-

Sperrklausel, vor dem Hintergrund eines großen Ermessensspielraums der Konventionsstaaten, nicht als konventionswidrig ein.

3. Mögliche Verfahren vor dem EuGH (Art. 263 AEUV, Art. 267 AEUV), hinsichtlich dieser nicht systemimmanenten Beeinträchtigung des individuellen Wahlrechts (Art. 39 Abs. 2 GRCh i.V.m. Art. 14 Abs. 3 EUV; Art. 3 1. ZP i.V.m. Art. 6 Abs. 3 EUV), haben wenig Aussicht auf Erfolg, vgl. Art. 52 Abs. 3 GRCh.
4. Die bisherige Rspr. des BVerfG (BVerfGE 51, 222; 129, 300; 135, 259) bezieht sich auf europarechtlich nicht verpflichtende Sperrklauseln, kann aber, je nach Umsetzung durch den Gesetzgeber (Gestaltungsspielräume), Relevanz entfalten und überschießende Umsetzungen, vor allem auch mit Blick auf die geringe Wirkkraft der vorgesehenen Regelungen, verfassungsrechtlich angreifbar machen.
5. (Voll determiniertes) Unionsrecht, wie der obligatorische Teil der Sperrklauselregelungen (2% bzw. 3,5%), ist grundsätzlich nicht am Maßstab des deutschen Verfassungsrechts zu messen.
6. Ungeachtet einer potentiellen Identitätsrelevanz von Sperrklauseln im (europäischen) Verhältniswahlrecht wohnt den vorliegenden keine ausreichend große Ausschlusswirkung inne, um den einer Verfassungsänderung unzugänglichen Kern des Demokratieprinzips, die Grundsätze demokratischer Selbstbestimmung des Volkes, zu berühren (Art. 79 Abs. 3 GG).
7. Nicht alles, was demokratisch problematisch sein kann, kann zum Kern von Demokratie gezählt werden.
8. Die Gefahr für die Funktionsfähigkeit des EP, die von EU-skeptischen und EU-feindlichen Gesinnungen ausgeht, kann mittlerweile durch Sperrklauseln nicht mehr von Straßburg und Brüssel ferngehalten werden.

III. Listen nach Reißverschlussystem oder Quoten

1. Die bundesrepublikanische Rspr. hat sich bisher ablehnend gegenüber Paritätsregelungen auf nationaler Ebene gezeigt.
2. Das BVerfG lässt eine eher ablehnende, auf einem strengen und formalen Verständnis der Wahlrechtsgleichheit beruhende Haltung erkennen.
3. Die Regelung wirft einige wesentliche verfassungsrechtliche Fragen, vor allem im Hinblick auf Repräsentationsverständnis und Gleichheit, auf. Dies zudem unabhängig von den sich aus der Unbestimmtheit der Norm ohnehin ergebenden rechtsstaatlichen Bedenken.

4. Es wird von einer auf die Gesamtbevölkerung bezogenen prozentualen Unterrepräsentation einer Gruppe im Parlament auf eine tatsächliche Benachteiligung bei der Kandidatenaufstellung geschlossen. Auch im Rahmen der Europawahl erscheint eine genauere Betrachtung angebracht, lässt sich dieser Schluss mit Blick auf Zahlen jedenfalls nicht ziehen.
5. Dass eine bestimmte Gruppe mehr Stimmen auf sich vereinigen kann als eine andere, sagt unmittelbar noch nichts darüber aus, ob die andere Gruppe tatsächlich (strukturell) benachteiligt wird. Vielmehr sind entsprechende Ergebnisse Ausfluss des aus der Demokratie als Herrschaftsform der Freien und Gleichen abzuleitenden Rechts des Wählers seine Entscheidung nach freier Willkür treffen zu können.
6. Bei Annahme einer nicht vollständigen Determinierung und folglich dann im Rahmen einer Prüfung primär am Maßstab der Grundrechte des Grundgesetzes, stehen diese einer entsprechenden Regelung auch ohne Aktivierung des Art. 79 Abs. 3 GG entgegen.
7. Bei Annahme einer Voldeterminierung, in deren Bereich das Unionsrecht grundsätzlich Anwendungsvorrang genießt, führt die Aktivierung eines Kontrollvorbehalts durch eine Identitätsverletzung infolge einer Berührung der änderungsfesten Bestandteile des Grundgesetzes zu einer Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz, gar zu einer Verfassungsidentitätswidrigkeit (Art. 79 Abs. 3: Demokratieprinzip/Volkssouveränität).
8. Ein Reißverschlussystem oder Quoten würden die Willensbildung von unten nach oben als grundlegendes demokratisches Prinzip geradezu in ihr Gegenteil verkehren.
9. Zum Kerngehalt des Demokratieprinzips gehört insbesondere auch der Grundsatz der Volkssouveränität (Art. 20 Abs. 2 GG), der dieser Umkehr entgegensteht.
10. Legitimationssubjekt ist gem. Art. 20 Abs. 2 GG „das Volk“ als verfasste Gemeinschaft der Freien und Gleichen.
11. Das mit dem Regelungsvorschlag einhergehende Repräsentationsverständnis nicht mehr am Individuum an.
12. Der EGMR verweist im Hinblick auf Paritätsregelungen auf einen weiten Beurteilungsspielraum der Konventionsstaaten.
13. Eine geschlechtergerechte oder vielfaltssichernde Wahl ist im Primärrecht (bisher) nicht normiert. Die europäische Gerichtsbarkeit sollte entsprechende Regelungen, u.a. wegen des Grundsatzes der Freiheit der Wahl, als unzulässig einstufen.
14. Rechtspolitisches Ziel muss die Erhöhung des Frauenanteils in den Parteien sein. Vielmehr als gesetzlicher Verpflichtungen bedarf es zudem der Förderung egalitärer Vorstellungen in der Gesellschaft.

15. Der VO-E stellt sich an mindestens zwei Stellen als jedenfalls missverständlich, wenn nicht gar vielmehr als widersprüchlich dar (Rechte nicht-binärer Personen/Gesamtrepräsentation).

IV. Weitere Europäisierungen

1. Gem. Art. 12 Abs. 1 S. 1 VO-E soll nun ausdrücklich eine gleiche Wahl garantiert werden.
2. Nationale Traditionen und Praktiken stehen dem Vorhaben der Einführung eines einheitlichen Wahltags (9. Mai) und einer Europäisierung der Stimmzettel gegenüber.

C. Fazit und Ausblick

- I. Die vom EP beschlossenen Vorschläge enthalten durchaus unterstützenswerte Ansätze, die bei entsprechender Behandlung zur Blüte gebracht werden können. Vor den verfassungsrechtlichen Problematiken sollten aber, trotz der vorgesehenen „Europäisierung“ der Regelungen, nicht die Augen verschlossen werden.
- II. Das Einstimmigkeitserfordernis im Rat (Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 S. 1 AEUV) wird vermutlich Kompromissbereitschaft erfordern, um überhaupt realistische Voraussetzungen für eine Einigung zu schaffen.
- III. Das Verfahren in Art. 223 AEUV stellt sich als reformbedürftig dar.

E. Quellenverzeichnis

Die verwendeten Online-Quelle wurden zuletzt am 6. Februar 2024 abgerufen.

I. Rechtsprechung

BVerfGE 1, 208 (7,5%-Sperrklausel)
BVerfGE 6, 84 (Sperrklausel)
BVerfGE 37, 271 (Solange I)
BVerfGE 51, 222 (Fünf-Prozent-Sperrklausel EuWG)
BVerfGE 58, 1 (Eurocontrol I)
BVerfGE 73, 339 (Solange II)
BVerfGE 75, 223 (Kloppenburg-Beschluß)
BVerfGE 85, 264 (Parteienfinanzierung II)
BVerfGE 89, 155 (Maastricht)
BVerfGE 95, 408 (Grundmandatsklausel)
BVerfGE 102, 147 (Bananenmarktordnung)
BVerfGE 104, 214 (Parteiverbotsverfahren NPD)
BVerfGE 120, 82 (Sperrklausel Kommunalwahlen)
BVerfGE 121, 266 (Landeslisten)
BVerfGE 123, 267 (Lissabon)
BVerfGE 125, 260 (Vorratsdatenspeicherung)
BVerfGE 126, 286 (Ultra-vires-Kontrolle Honeywell)
BVerfGE 129, 78 (Anwendungserweiterung)
BVerfGE 129, 300 (Fünf-Prozent-Sperrklausel EuWG)
BVerfGE 134, 366 (OMT-Beschluss)
BVerfGE 135, 259 (Drei-Prozent-Sperrklausel EuWG)
BVerfGE 140, 317 (Identitätskontrolle)
BVerfGE 142, 123 (OMT-Programm)
BVerfGE 146, 327 (Eventualstimme)
BVerfGE 151, 1 (Wahlrechtsausschluss Bundestagswahl)
BVerfGE 152, 152 (Recht auf Vergessen I)
BVerfGE 152, 216 (Recht auf Vergessen II)
BVerfGE 156, 224 (Parität bei Bundestagswahl)
BVerfGE 158, 1 (Ökotox-Daten/Tierarzneimittel)
BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Zweiten Senats vom 1.4.2015 - 2 BvR 3058/14 -
BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 6.12.2021 - 2 BvR 1470/20 - (Verfassungsbeschwerde Urteil Thüringer Paritätsgesetz)
BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 25.1.2023 - 2 BvR 2189/22 - (Wiederholungswahl Berlin - eA) (begründet am 17.5.2023)
BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 29.11.2023 - 2 BvF 1/21 - (Normenkontrolle Bundewahlgesetz 2020)
BVerfG, Urteil des zweiten Senats vom 23.1.2024 - 2 BvB 1/19 - (Finanzierungsausschluss NPD/Die Heimat)

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 6.2.2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23 - (Einführung
Zwei-Prozent-Sperrklausel bei Europawahlen)

EGMR, Nr. 24833/94, 18.2.1999 (Matthews v. the United Kingdom)

EGMR, Nr. 58278/00, 16.3.2006 (Ždanoka v. Latvia)

EGMR, Nr. 10547/07, 34049/07, 29.11.2007 (Partija "Jaunie Demokrāti" and Partija "Mūsu
Zeme" v. Latvia)

EGMR, Nr. 10226/03, 8.7.2008 (Yumak und Sadak gegen Türkei)

EGMR, Nr. 35473/08, 4.10.2011 (Méndez Pérez and others v. Spain)

EGMR, Nr. 54893/18, 12.11.2019 (Metka Zevnik and others v. Slovenia)

BayVerfGH, Entscheidung vom 26.3.2018 - Vf. 15-VII-16 - (Geschlechterparitätische Wahl-
vorschläge)

ThürVerfGH, Urteil vom 15.7.2020 - VerfGH 2/20 - (Thüringer Paritätsgesetz)

VerfGBbg, Urteil vom 23.10.2020 - VfGBbg 9/19 - (Brandenburgisches Paritätsgesetz)

VerfGBbg, Urteil vom 23.10.2020 - VfGBbg 55/19 – (Verfassungsbeschwerde Paritätsgesetz
Bbg)

II. Literatur

Armin, Hans Herbert von, Was aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur 5-Prozent-
Klausel bei Europawahlen folgt, DÖV 2012, 224.

Austermann, Philipp, Wahlrechtsreform mit gleichheitswidriger Zweitstimmendeckung,
NVwZ 2023, 625.

Boehl, Henner Jörg, Die Reform des europäischen und des deutschen Europawahlrechts - ein
Fall des Artikels 23 I 3 GG, ZG 2019, 234.

Böhm, Markus, Streit über Wahlrechtsreform: Söder stellt Bedingung für Regierungs-beteili-
gung der CSU im Bund, Spiegel Politik, 26.12.2023, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/markus-soeder-csu-macht-abschaffung-der-wahlrechtsreform-zur-koalitionsbedingung-a-2711f19d-4033-4f77-9719-84f0c53e9e05>.

Brosius-Gersdorf, Frauke, Auf dem Tandem ins Parlament. Zu Sinn und Unsinn von Quoten
zu Wahlen, djbZ 2019, 57.

Brosius-Gersdorf, Frauke, Ergebnisparität oder Chancengleichheit?: Quotenmodelle zur Stei-
gerung des Frauenanteils im Parlament, VerfBlog, 25.2.2019, <https://verfassungsblog.de/ergebnisparitaet-oder-chancengleichheit-quotenmodelle-zur-steigerung-des-frauenanteils-im-parlament/>.

Bubrowski, Helene, CDU gegen Absenkung des Wahlalters, FAZ.NET vom 17.5.2023,
<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/cdu-gegen-absenkung-des-wahlalters-18900894.html>.

Bubrowski, Helene/Klenner, Stephan, Asterix und Obelix im Bundesverfassungsgericht, Frank-
furter Allgemeine Zeitung vom 19.4.2023, S. 2.

Burmeister, Jörg/Greve, Holger, Parité-Gesetz und Demokratieprinzip: Verfassungsauftrag
oder Identitätsverstoß?, ZG 2019, 154.

- Butzer, Hermann*, Diskussionsstand und Verfassungsfragen einer Paritégesetzgebung auf Bundes- und Landesebene, NdsVBl. 2019, 10.
- Calliess, Christian/Ruffert, Matthias* (Hrsg.), Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. Kommentar, 6. Auflage, München 2022.
- Calliess, Christian*, Für eine bessere und größere EU, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13.7.2023, S. 6.
- Classen, Claus Dieter*, Parité-Gesetze: Frauen sollen Frauen wählen können, ZRP 2021, 50.
- Cossalter, Philippe*, Gender quotas for political participation in Europe: the case of France, in: Giegerich (ed.), Gender Equality and Gender Quotas for Political Participation in Europe: Comparative, International and Supranational Perspectives, Saar Expert Paper 05/2021, S. 5–9, https://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2021/05/Symposium-Gender-Parity_updated-version_II.pdf.
- Danker, Claudia*, Paritätische Aufstellung von Landeswahllisten – Beeinträchtigung der Wahlrechtsgrundsätze, NVwZ 2020, 1250.
- Deckers, Daniel*, Wolfgang Schäuble im Gespräch: „Wir alle sind Repräsentanten des ganzen Volkes“, FAZ+, 12.7.2023, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/wolfgang-schaeuble-ueber-wahlrechtsreform-und-laengere-legislaturperiode-19023997.html>.
- Der (europäische) Föderalist*, Verwässert bis zur Unkenntlichkeit: Warum die Reform des Europawahlrechts (für diesmal) gerne scheitern darf, 30.4.2018, <https://www.foederalist.eu/2018/04/verwaessert-unkenntlichkeit-reform-europawahlrecht-scheitern.html>.
- Dobbert, Steffen*, Es bleibt ein Skandal, ZEIT ONLINE, 16.7.2019, <https://www.zeit.de/politik/ausland/2019-07/ursula-von-der-leyen-eu-kommissionspraesidentin-wahlsieg>.
- Dreier, Horst* (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Band II, 3. Auflage, Tübingen 2015.
- Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert*, Grundgesetz-Kommentar, 101. Auflage, München 2023.
- Ebsen, Ingwer*, Quotierung politischer Entscheidungsgremien durch Gesetz?, JZ 1989, 553.
- Eilert, Hergen*, Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 09.11.2011 – 2 BvC 4/10, 6/10, 8/10 = DVBl 2011, 1540-1545), DVBl 2012, 234 (Zur Verfassungswidrigkeit der Fünf-Prozent-Sperrklausel bei der Europawahl).
- Epping, Volker/Hillgruber, Christian* (Hrsg.), Beck'scher Online Kommentar zum Grundgesetz, 56. Edition 15.8.2023, München.
- Fabbrini, Federico*, Representation in the European Parliament: Of False Problems and Real Challenges, ZaöRV 2015, 823.
- Felten, Thomas*, Durfte das Bundesverfassungsgericht die Drei-Prozent-Hürde bei der Europawahl überprüfen? – Eine Bestimmung des Kooperationsverhältnisses zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof in Bezug auf die Überprüfung von Sperrklauseln bei der Europawahl, EuR 2014, 298.
- Fontana, Sina*, Parität als verfassungsrechtlicher Diskurs, DVBl 2019, 1153.
- Fontana, Sina*, Parität und Wahlrechtsgleichheit, djbZ 2019, 128.
- Friehe, Matthias*, Wahlrechtsgrundsätze als Säulen der innerparteilichen Demokratie, VerfBlog, 5.8.2021, <https://verfassungsblog.de/wahlrechtsgrundsätze-als-säulen-der-innerparteilichen-demokratie/>.
- Friehe, Matthias*, Wir sind ein Volk – Die landesverfassungsrechtliche Rechtsprechung zur Parité, NVwZ 2021, 39.

- Geerlings, Jörg/Hamacher, Andreas*, Der Wegfall der Fünf-Prozent-Klausel bei Europawahlen, DÖV 2012, 671.
- Giegerich, Thomas*, Die Verflechtungsfalle des Europawahlrechts: Nationale Ratifikationen des geänderten EU-Direktwahlakts mit obligatorischer Sperrklausel und ihre rechtlichen Hürden, ZEuS 2018, 145.
- Giegerich, Thomas*, § 9 Unionsbürgerschaft, politische Rechte, in: Schulze, Reiner/Janssen, André/Kadelbach, Stefan (Hrsg.), Europarecht: Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 4. Auflage, Baden-Baden 2020.
- Giegerich, Thomas*, How to Effectuate Gender Equality in Political Decision-Making: An Introduction, in: Giegerich, Thomas (ed.), Gender Equality and Gender Quotas for Political Participation in Europe: Comparative, International and Supranational Perspectives, Saar Expert Paper 05/2021, S. 1–4, https://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2021/05/Symposium-Gender-Parity_updated-version_II.pdf.
- Giegerich, Thomas*, Women’s Right to Equal Political Participation and Gender Parity in Parliaments – Is Germany Falling Behind?, in: Giegerich (ed.), Gender Equality and Gender Quotas for Political Participation in Europe, Saar Expert Paper 05/2021, S. 13–25, https://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2021/05/Symposium-Gender-Parity_updated-version_II.pdf.
- Giegerich, Thomas*, Die Verflechtungsfalle des Europawahlrechts: Wird der zweite Reformversuch des Europäischen Parlaments Erfolg haben?, VerfBlog, 16.8.2022, <https://verfassungsblog.de/die-verflechtungsfalle-des-europawahlrechts/>.
- Giegerich, Thomas*, Gendering Political Participation in Germany and Beyond: Should Quotas Ensure Gender Parity in Parliaments?, in: Gstrein, Oskar J./Fröhlich, Mareike/Berg, Caspar van den/Giegerich, Thomas (eds.), Modernising European Legal Education (MELE): Innovative Strategies to Address Urgent Cross-Cutting Challenges, Volume 10: European Union and its Neighbours in a Globalized World, Cham 2023 (Springer), S. 141–165, https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-40801-4_9.
- Gitzen, Ralf Michael*, Odyssee im Wahlrecht, 19.5.2021, <https://www.juwiss.de/51-2021/>.
- Gloßner, Anna*, Paritätsgesetze und repräsentative Demokratie: Neue Ansatzpunkte zur Frauenquote im Wahlrecht, Baden-Baden 2022.
- Grabitz, Eberhard/Hilf, Meinhard/Nettesheim, Martin* (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV, 80. Auflage, München 2023.
- Grzeszick, Bernd*, Demokratie und Wahlen im europäischen Verbund der Parlamente – Zum Urteil des BVerfG über Sperrklauseln bei Wahlen zum Europäischen Parlament, EuR 2012, 667.
- Grzeszick, Bernd*, Verfassungsrechtliche Grundsätze des Wahlrechts, Jura 2014, 1110.
- Grzeszick, Bernd*, Weil nicht sein kann, was nicht sein darf: Aufhebung der 3 %-Sperrklausel im Europawahlrecht durch das BVerfG und dessen Sicht auf das Europäische Parlament, NVwZ 2014, 537.
- Groß, Thomas*, Die Fünf-Prozent-Klausel – Das Hauptproblem der Wahlrechtsreform, NVwZ 2023, 1282.
- Gutschker, Thomas*, Widerstand gegen neues EU-Wahlrecht: Zehn Staaten lehnen transnationale Listen ab / Keine Änderung vor Wahl 2024, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.10.2022, S. 4.

- Gutschker, Thomas*, Wahlrecht soll bleiben: EU-Staaten weisen Reformvorschlag ab, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28.6.2023, S. 6.
- Hahn, Robert*, Practicing Parity: Parity Acts in Thuringia, Brandenburg and Beyond, VerfBlog, 7.7.2020, <https://verfassungsblog.de/practicing-parity/>.
- Hailbronner, Michaela/Rubio Marín, Ruth*, Gender Parity in Parliaments – an Introduction, VerfBlog, 16.7.2020, <https://verfassungsblog.de/gender-parity-in-parliaments-an-introduction/>.
- Hailbronner, Michaela/Rubio Marín, Ruth*, Parität in Deutschland und Europa, VerfBlog, 20.7.2020, <https://verfassungsblog.de/paritaet-in-deutschland-und-europa/>.
- Haratsch, Andreas*, Das Bundesverfassungsgericht und die Sperrklauseln bei Europawahlen – Europarechtsfreundlichkeit, Unionstreue und der kategorische Imperativ, EuGRZ 2019, 177.
- Honer, Mathias/Rudloff, Tobias* Das Unionsrecht und das Bundesverfassungsgericht – die Dogmatik der Kontrollvorbehalte des Bundesverfassungsgerichts im Prozess der europäischen Integration, EuR 2022, 74.
- Hecker, Wolfgang*, Verfassungsrechtliche Fragen der neueren Paritätsgesetzgebung, ZRP 2020, 226.
- Heimerl, Valentin Martin*, Paritätische Aufstellung von Kandidaten für Bundestagswahlen: Eine verfassungsrechtliche Untersuchung, Berlin 2023.
- Heinig, Hans Michael*, Sperrklausel im Direktwahlakt: Darf der Deutsche Bundestag zustimmen?, DVBl 2016, 1141.
- Hilbert, Patrick*, Die Informationsfunktion von Parlamenten: Zugleich ein Beitrag zur demokratischen Bedeutung des Europäischen Parlaments, Tübingen 2022.
- Hipp, Dietmar*, Klausel ohne Grund, spiegel.de, 21.7.2023, <https://www.spiegel.de/panorama/die-partei-wehrt-sich-gegen-sperrklausel-bei-europawahl-a-1532bbd4-6732-4a50-b41b-3434cf0516be>.
- Jansson, Maria*, Gender quotas and women’s political agency – Schweden, in: Giegerich (ed.), Gender Equality and Gender Quotas for Political Participation in Europe: Comparative, International and Supranational Perspectives, Saar Expert Paper 05/2021, S. 10–12, https://jean-monnet-saar.eu/wp-content/uploads/2021/05/Symposium-Gender-Parity_updated-version_II.pdf.
- Jendro, Sophie*, Sperrklauseln im Mehrebenensystem des Europawahlrechts, Berlin 2024.
- Klafki, Anika*, Parität – Der deutsche Diskurs im globalen Kontext, DÖV 2020, 856.
- Kowalski, Philipp*, Geschlechterquoten im Kapitalgesellschaftsrecht: Eine interdisziplinäre Analyse, RW 2021, 148.
- Krause, Werner/Gahn, Christina*, Die Macht der Sonntagsfrage: Sollten wir über eine Regulierung nachdenken?, VerfBlatt 2023, 1913.
- Lembcke, Oliver W./Peuker, Enrico/Seifarth, Dennis*, Wandel der Wahlrechtsrealitäten – Zur Verfassungswidrigkeit des § 2 Abs. 7 EuWG, DVBl 2012, 401.
- Mangoldt, Hermann v. (begr.)/Klein, Friedrich/Starck, Christian* (fortg.), Kommentar zum Grundgesetz, 7. Auflage, München 2018 (nun *Huber, Peter/Voßkuhle, Andreas*).
- Meyer, Hans*, Verbieta das Grundgesetz eine paritätische Frauenquote bei Listenwahlen zu Parlamenten?, NVwZ 2019, 1245.

- Mittrop, Johanna/Grundmann, Jonas*, Vorzeichenwechsel im Europawahlrecht: Zur neu-en unionsrechtlich vorgegebenen Sperrklausel bei der Wahl des Europäischen Parlaments, *VerfBlatt* 2023, 1157.
- Möllers, Christoph*, Krise der demokratischen Repräsentation vor Gericht: zu den Parité-Urteilen der Landesverfassungsgerichte in Thüringen und Brandenburg, *Zu Thüringer Ver-fGH v. 15.7.2020 – VerFGH 2/20 (Thü) und VerFG des Landes Brandenburg v. 23.10.2020 – VfGBbg 55/19 (Bbg)*, *JZ* 2021, 338.
- Morlok, Martin*, Chancengleichheit ernstgenommen – Die Entscheidung des Bundesverfas-sungsgerichts zur Fünf-Prozent-Klausel bei der Europawahl, *JZ* 2012, 76.
- Morlok, Martin/Hobusch, Alexander*, Ade parité? – Zur Verfassungswidrigkeit verpflichtender Quotenregelungen bei Landeslisten, *DÖV* 2019, 14.
- Morlok, Martin/Hobusch, Alexander*, Kompromisse unerwünscht – zur Einführung eines Pari-tätsgesetzes in Thüringen, *ThürVBl.* 2019, 282.
- Morlok, Martin/Hobusch, Alexander*, Sinnvoll heißt nicht verfassungsgemäß – zu Meyers Kri-tik an der Paritätskritik, *NVwZ* 2019, 1734.
- Morlok, Martin/Kühr, Hana*, Wahlrechtliche Sperrklauseln und die Aufgaben einer Volksver-tretung, *JuS* 2012, 385.
- Müller, Manuel*, Making the Most of Transnational Lists: Electoral Equality at EU Level Through Proportional Compensation, Friedrich-Ebert-Stiftung Policy Paper 2021, https://brussels.fes.de/fileadmin/public/editorfiles/events/2021/Q4/211115_Transna-tional_Lists_final_online.pdf.
- Niedermayer, Oskar*, Aufsteiger, Absteiger und ewig „Sonstige“: Klein- und Kleinstparteien bei der Bundestagswahl 2013, *ZParl* 2014, 73.
- Pechstein, Matthias/Nowak, Carsten/Häde, Ulrich* (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, 1. Auflage, Tübingen 2017.
- Pernice-Warneke, Silvia*, Parlamente als Spiegel der Bevölkerung?, *DVB1* 2020, 81.
- Petersen, Niels*, Karlsruhe stärkt die Rechte kleiner Parteien bei Wahlen zum Europaparlament, *JuWissBlog*, 27.2.2014, <https://www.juwiss.de/22-2014/>.
- Polzin, Monika*, Parité-Gesetz in Brandenburg – Kein Sieg für die Demokratie, *VerfBlog*, 8.2.2019, <https://verfassungsblog.de/parite-gesetz-in-brandenburg-kein-sieg-fuer-die-demokratie/>.
- Polzin, Monika*, Adieu Demokratie, Bienvenue Parité – Die Verfassungs(identitäts)widrigkeit von Paritätsgesetzen, *Ad Legendum* 2021, 17.
- Polzin, Monika*, Ein neues Leitbild europäischer Demokratie: Vielfalt und Quoten statt freier Wahlen? Der Vorschlag des Europäischen Parlaments für ein neues Wahlrecht, *ZG* 2022, 374.
- Polzin, Monika*, Vielfalt und Quoten statt Demokratie?, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 2.6.2022, S. 7.
- Rabe, Lea*, Weimar und das Paritätsgesetz: Das wiederkehrende Motiv der Perspektivität, *Ver-fBlog*, 19.7.2020, <https://verfassungsblog.de/weimar-und-das-paritaetsgesetz/>.
- Röhner, Cara*, Gerechte Staatlichkeit: Zur politischen Gleichheit von Frauen in der Demokratie und dem Bedarf eines Paritätsgesetzes, *djbZ* 2019, 125.
- Röhner, Cara*, Von Repräsentation zu demokratischer Gleichheit: Politische teilhabe und gesellschaftliche Ungleichheit, *Der Staat* 59 (2020), 421.

- Ruttloff, Marc/Niemann, Friederike/Misztl, Marius*, Die Wahlrechtsreform der Ampel-Koalition: Ein Pyrrhussieg?, NJOZ 2023, 512.
- Sachs, Michael*, § 182 Besondere Gleichheitsgarantien, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VIII, 3. Auflage, Heidelberg 2010.
- Sachs, Michael*, Verfassungswidrigkeit eines Paritätsgesetzes für Landtagswahlen, JuS 2020, 994.
- Sauer, Heiko*, Die angehaltene Ausfertigung: Grenzen von Stillhaltezusagen und Hängebeschlüssen im Verfassungsprozess, VerfBlatt 2023, 1266, <https://verfassungsblog.de/blatt/>.
- Sauer, Heiko*, Unions- und verfassungsrechtliche Fragen einer Sperrklausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, EuZW 2023, 792.
- Schönberger, Christoph*, Das Bundesverfassungsgericht und die Fünf-Prozent-Klausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, JZ 2012, 80.
- Schönberger, Sophie*, Sturm im Wasserglas: Das neue Bundeswahlgesetz auf dem Prüfstand der Verfassung, NVwZ 2023, 785.
- Schreiber, Wolfgang*, Die Wahl zum Europäischen Parlament in der Bundesrepublik Deutschland: Neue Rechtsgrundlagen im Vorfeld der Konstitutionalisierung der Europäischen Union, NVwZ 2004, 21.
- Schröder, Jerome*, Die „Reform“ des Bundestagswahlrechts: geringe Wirkung, großer Schaden, 27.10.2020, <https://www.juwiss.de/123-2020/>.
- Stern, Klaus/Becker, Florian* (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar. Die Grundrechte des Grundgesetzes mit ihren europäischen Bezügen, 3. Auflage, Köln 2019.
- Stiegemeyer, Kristina*, Die parlamentarische Behandlung der europäischen Integrationsakte und ihre Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht, Berlin 2020.
- Streinz, Rudolf* (Hrsg.), EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, unter Mitarbeit von Walter Michl, 3. Auflage, München 2018.
- Toplak, Jurij*, The ECHR and Gender Quotas in Elections, EJIL:Talk!, 19.12.2019, <https://www.ejiltalk.org/the-echr-and-gender-quotas-in-elections/>.
- Ungern-Sternberg, Antje von*, Parité-Gesetzgebung auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, JZ 2019, 525.
- Volk, Laura*, Die Kardinalfrage der Paritätsdebatte: Formeller oder materieller Gleichheitsbegriff im Wahlrecht?, DÖV 2021, 413.
- Volk, Laura*, Paritätisches Wahlrecht: Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und demokratietheoretische Bezüge, Tübingen 2022.
- Volk, Laura*, Paritätisches Wahlrecht, ZJS 2023, 419.
- Volkmann, Uwe*, Kein schöner Zug, VerfBlatt 2023, 368, <https://verfassungsblog.de/blatt/>.
- Wapler, Friederike*, Politische Gleichheit: demokratietheoretische Überlegungen, JöR 67 (2019), 427.
- Wernsmann, Rainer*, Verfassungsfragen der Drei-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht, JZ 2014, 23.
- Zons, Jonas von*, Parität des constitutione ferenda?, JuWissBlog, 6.6.2023, <https://www.juwiss.de/33-2023/>.

III. Materialien

ABIEG C 191 v. 29.7.1992, S. 1–112 (Vertrag von Maastricht).

ABIEG C 340 v. 10.11.1997, S. 173–306 (Vertrag von Amsterdam).

ABIEG C 321/E v. 29.12.2006, S. 1–331 (Vertrag von Nizza).

ABIEU C 306 v. 17.12.2007, S. 1–231 (Vertrag von Lissabon).

Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments („Wahlakt“) im Anhang zum Beschluss des Rates 76/787/EGKS, EWG, Euratom vom 20. September 1976, geändert durch den Beschluss 2002/772/EG, Euratom des Rates vom 25. Juni und 23. September 2002, ABIEU L 278 v. 8.10.1976, S. 5–11 (BGBl. 1977 II Nr. 34 v. 11.8.1977, S. 733–737), ABIEU L 283 v. 21.10.2002 S. 1–4 (BGBl. 2003 II Nr. 21 v. 20.8.2003, S. 810–814) sowie durch den Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 des Rates vom 18. Juli 2018, ABIEU L 178 v. 16.7.2018, S. 1–3 (letzterer noch nicht in Kraft).

Alternative für Deutschland (AfD), AfD komplettiert in Riesa Kandidaten-Liste für die Europawahl 2019, <https://www.alternative-mainzbingen.de/2019/01/15/afd-komplettiert-in-riesa-kandidatenliste-fuer-die-europawahl-2019/>.

Alternative für Deutschland (AfD), Listenplätze Europawahl 2024, <https://www.afd.de/listenplaetze-europawahl/>.

Bayerischer Landtag, Gesetzentwurf der Abgeordneten Katharina Schulze, Ludwig Hartmann, Eva Lettenbauer, Gülseren Demirel, Thomas Gehring, Jürgen Mistol, Verena Osgyan, Tim Pargent, Stephanie Schuhknecht, Gisela Sengl, Florian Siekmann und Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern und des Landeswahlgesetzes – Hälfte-der-Macht-Gesetz, 16.2.2023, LT-Drs. 18/27073.

Bayerischer Landtag, Beschluss des Bayerischen Landtags zum Gesetzentwurf der Abgeordneten Katharina Schulze, Ludwig Hartmann, Eva Lettenbauer, Gülseren Demirel, Thomas Gehring, Jürgen Mistol, Verena Osgyan, Tim Pargent, Stephanie Schuhknecht, Gisela Sengl, Florian Siekmann und Fraktion (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) Drs. 18/27073, 18/29173 zur Änderung der Verfassung des Freistaates Bayern und des Landeswahlgesetzes – Hälfte-der-Macht-Gesetz (Ablehnung), 22.6.2023, LT-Drs. 18/29553.

Beck-aktuell, VerfGH Bayern: Gesetzgeber muss Wahlvorschlagsregelungen nicht geschlechterparitätisch ausgestalten, <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/verfgh-bayern-gesetzgeber-muss-wahlvorschlagsregelungen-nicht-geschlechterparitaetisch-ausgestalten>.

Bündnis 90/Die Grünen, Europaliste: Unsere Kandidierenden für die Europawahl 2019, <https://www.gruene.de/artikel/unsere-kandidierenden-fuer-die-europawahl-2019>.

Bündnis 90/Die Grünen, Die grüne Liste für die Europawahl 2024, <https://www.gruene.de/artikel/gruene-europaliste-2024>.

Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Sechstes Gesetz zur Änderung des Europawahlgesetzes, BGBl. 2023 I Nr. 11 v. 13.1.2023, S. 1–2.

- Bundesministerium der Justiz* (Hrsg.), Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, BGBl. 2023 I Nr. 147 v. 13.6.2023, S. 1–5.
- Bundesministerium der Justiz* (Hrsg.), Bekanntmachung des Wahltages für die Europawahl 2024, BGBl. 2023 I Nr. 213 v. 16.8.2023.
- Christlich Demokratische Union (CDU)*, Unsere Kandidaten für die Europawahl 2019, <https://archiv.cdu.de/artikel/unsere-kandidaten-fuer-die-europawahl-2019>.
- Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU)*, Landesdelegiertenversammlung zur Europawahl 2024: Aufstellung der Landesliste, https://www.csu.de/common/csu/content/csu/hauptnavigation/aktuell/meldungen/PDFs/Ergebniss_CSU-Europaliste.pdf.
- Christlich-Soziale Union in Bayern (CSU)*, Landesgruppe CSU: Abgeordnete (20. Wahlperiode), <https://www.csu-landesgruppe.de/csu-abgeordnete>.
- Committee of Ministers of the Council of Europe*, Balanced participation of women and men in political and public decision-making, Recommendation Rec (2003) 3 (and explanatory memorandum), 12.3.2003, <https://rm.coe.int/1680519084>.
- Committee of Ministers of the Council of Europe*, Recommendation CM/Rec(2007)17 on gender equality standards and mechanisms, 21.11.2007, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805d4aa3.
- Council of Europe*, Gender Equality Strategy 2018-2023, adopted 7.3.2018, <https://rm.coe.int/ge-strategy-2018-2023/1680791246>.
- Der Bundeswahlleiter*, Europawahl 2019, Sonderheft: Die Wahlbewerberinnen und Wahlbewerber aus der Bundesrepublik Deutschland, https://www.bundeswahlleiterin.de/dam/jcr/40912ad2-6b68-4889-beef-5d6c5fda38ea/ew19_sonderheft_inter-net.pdf.
- Deutscher Bundesrat*, Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages, Gesetz zu dem Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 des Rates der Europäischen Union vom 13. Juli 2018 zur Änderung des dem Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20. September 1976 beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments, 16.6.2023, BR-Drs. 276/23.
- Deutscher Bundestag*, Bericht der Gemeinsamen Verfassungskommission gemäß Beschluß des Deutschen Bundestages (Drs. 12/1590, 12/1670) und Beschluß des Bundesrates (Drs. 741/91 (Beschluß)), 5.11.1993, BT-Drs. 12/6000.
- Deutscher Bundestag*, 20. Wahlperiode, Stenografischer Bericht, 1. Sitzung 26.10.2021, Plenarprotokoll 20/1.
- Deutscher Bundestag*, 20. Wahlperiode, Stenografischer Bericht, 106. Sitzung 25.3.2023, Plenarprotokoll 20/106.
- Deutscher Bundestag*, Gesetzentwurf der Fraktion CDU/CSU, Entwurf eines Sechsten Gesetzes zur Änderung des Europawahlgesetzes, 18.10.2022, BT-Drs. 20/4046.
- Deutscher Bundestag*, Unterrichtung durch die Kommission zur Reform des Wahlrechts und zur Modernisierung der Parlamentsarbeit: Abschlussbericht, 12.5.2023, BT-Drs. 20/6400.
- Deutscher Bundestag*, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zu dem Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 des Rates der Europäischen Union vom 13. Juli 2018 zur Änderung des dem Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20.

September 1976 beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments, 16.5.2023, BT-Drs. 20/6821.

Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/7321 – Die Schaffung eines einheitlichen Europawahlrechts vor der Europawahl 2024, 4.7.2023, BT-Drs. 20/7557.

Deutscher Bundestag, Sitzverteilung des 20. Deutschen Bundestages, https://www.bundestag.de/parlament/plenum/sitzverteilung_20wp.

Die Linke, Bonner Parteitag 2019, Vertreterinnen- und Vertreterversammlung: Wahl der Europaliste, <https://www.die-linke.de/partei/parteidemokratie/parteitag/bonner-parteitag-2019/wahl-der-europaliste/>.

Die Linke, Europawahlliste 2024, <https://www.die-linke.de/europawahl2024/kandidierenden-profile/>.

Euronews, Das EU-Parlament nach dem Brexit: Spanien erhält mehr Sitze, 28.1.2020, <https://de.euronews.com/2020/01/28/das-eu-parlament-nach-dem-brexit-spanien-erhalt-mehr-sitze>.

Europäisches Parlament, Entschließung vom 11. November 2015 zu der Reform des Wahlrechts der Europäischen Union - P8_TA(2015)0395, ABIEU C 366 v. 27.10.2017, S. 7–18.

Europäisches Parlament, 40. Jahrestag der Unterzeichnung des Akts über die Direktwahl zum Europäischen Parlament, 20.9.2016, <https://www.europarl.europa.eu/topics/de/article/20160916STO43170/40-jahrestag-der-unterzeichnung-des-akts-uber-die-direktwahl-zum-parlament>.

Europäisches Parlament, Ergebnisse der Europawahl 2019 (Konstituierende Sitzung), <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de>.

Europäisches Parlament, Ergebnisse der Europawahl 2019 (Deutschland), <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/nationale-ergebnisse/deutschland/2019-2024/>.

Europäisches Parlament, Ergebnisse der Europawahl 2019 (Spanien), <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/nationale-ergebnisse/spanien/2019-2024/>.

Europäisches Parlament, Neuverteilung der Sitze im Europäischen Parlament nach dem Brexit, Pressemitteilung vom 31.1.2020, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20200130IPR71407/neuverteilung-der-sitze-im-europaischen-parlament-nach-dem-brexit>.

Europäisches Parlament, Frauen im Europäischen Parlament, 10.3.2022, <https://www.europarl.europa.eu/topics/de/article/20190226STO28804/frauen-im-europaischen-parlament-infografik?en-im-europaischen-parlament-infografik>.

Europäisches Parlament, Parlament: Neue Regeln für Europawahl – EU-weiter Wahlkreis gefordert, <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20220429IPR28242/parlament-neue-regeln-fur-europawahl-eu-weiter-wahlkreis-gefordert> (3.5.2022).

Europäisches Parlament, Legislative Entschließung vom 3. Mai 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 - P9_TA(2022)0129, ABIEU C 465 v. 6.12.2022, S. 171–198 (VO-E).

- Europäisches Parlament*, Legislative Entschließung vom 15. Juni 2023 zur Zusammensetzung des Europäischen Parlaments - P9_TA(2023)0243.
- Europäisches Parlament*, Legislative Entschließung vom 13. September 2023 zu dem Entwurf eines Beschlusses des Europäischen Rates über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (00013/2023 – C9-0319/2023 – 2023/0900(NLE)) – P9_TA(2023)0311.
- Europäisches Parlament*, Proposals for the amendment of the Treaties, European Parliament resolution of 22 November 2023 on proposals of the European Parliament for the amendment of the Treaties (2022/2051(INL)), P9_TA(2023)0427.
- Europäisches Parlament*, Abgeordnete (Fraktionslose Deutschland), <https://www.europarl.europa.eu/meps/de/search/advanced?euPoliticalGroupBodyRefNum=2970>.
- Europäisches Parlament* (Ausschuss für konstitutionelle Fragen), Entwurf eines Berichts über das ständige Verfahren für die Zuweisung von Sitzen im Europäischen Parlament (2023/2104(INL)), PE758.177v02-00, 22.1.2024, https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/AFCO/PR/2024/02-14/1294972DE.pdf.
- European Commission for Democracy through Law (Venice Commission)*, Report on the Impact of Electoral Systems on Women’s Representation in Politics, Study No. 482/2008, CDL-AD(2009)029, 16.6.2009, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2009\)029-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2009)029-e).
- European Parliamentary Research Service*, Composition of the European Parliament, PE 751.468, September 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751468/EPRS_ATA\(2023\)751468_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751468/EPRS_ATA(2023)751468_EN.pdf).
- Europäischer Rat*, Beschluss (EU) 2018/937 vom 28. Juni 2018 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (ABIEU L 165 I v. 2.7.2018, S. 1–3).
- Europäischer Rat*, Beschluss (EU) 2023/2061 vom 22. September 2023 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (ABIEU L 238 v. 27.9.2023, S. 114–116).
- Europäische Union*, Konferenz zur Zukunft Europas: Bericht über das endgültige Ergebnis, Luxemburg Mai 2022, S. 89, <https://op.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/06619e05-eaee-11ed-a05c-01aa75ed71a1/language-de/format-PDF>.
- Fachabteilung Bürgerrechte und konstitutionelle Angelegenheiten des Europäischen Parlaments*, Das Europäische Parlament: Wahlmodalitäten, 2023, https://www.europarl.europa.eu/erpl-app-public/factsheets/pdf/de/FTU_1.3.4.pdf.
- Freie Demokratische Partei (FDP)*, Beschluss des Europaparteitages der Freien Demokraten: Bundesliste der Freien Demokraten zur Europawahl 2019, Berlin, 27. Januar 2019, <https://www.fdp.de/sites/default/files/import/2019-04/7220-2019-01-28-ept-bundesliste-zur-europawahl-2019-mit-fussnoten.pdf>.
- Freie Demokratische Partei (FDP)*, Beschluss des Europaparteitages der Freien Demokraten: Bundesliste der Freien Demokraten zur Europawahl 2024, Berlin, 28. Januar 2024, <https://www.fdp.de/beschluss/beschluss-des-europaparteitages-bundesliste-der-freien-demokraten-zur-europawahl-2024>.
- Gazzetta Ufficiale Della Repubblica Italiana*, Decreto del Presidente della Repubblica, 22.3.2019, <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2019/03/25/19A02051/sg>.
- Grzeszick, Bernd*, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023.

GVBl. Brandenburg 1/2019, S. 1–2 (Paritätsgesetz Brandenburg).

GVBl. Thüringen 9/2019, S. 322 (Paritätsgesetz Thüringen).

Heads of State and Government of the Council of Europe (4th Summit), Reykjavík Declaration: United around our values, 16./17.5.2023, <https://rm.coe.int/4th-summit-of-heads-of-state-and-government-of-the-council-of-europe/1680ab40c1>

Helvetia ruft!, Überparteiliche Bewegung von Frauen in der Politik (Schweiz), <https://helvetia-ruft.ch/>.

Hilbert, Patrick, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023.

Laskowski, Silke R./Ferner, Elke, Wahlrechtsreformkommission des Deutschen Bundestages, Gemeinsame Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf BT-Drs. 20/5370: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes, Kommissions-Drs. 20(31)061.

Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

Mayer, Franz C., Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023.

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE), Realizing Gender Equality in Parliament: A Guide for Parliaments in the OSCE Region by OSCE/ODIHR, 6.12.2021, <https://www.osce.org/odihr/506885>.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE), Increasing women's representation in politics through the electoral system, Resolution 1706 (2010), 27.1.2010, <https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17809&lang=e>.

Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, Europeanising the elections of the European Parliament, Study requested by the AFCO committee, PE 694.199 June 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694199/IPOL_STU\(2021\)694199_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/694199/IPOL_STU(2021)694199_EN.pdf).

Sauer, Heiko, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages zum DWA 2018 (BT-Drs. 20/6821, BT-Drs. 20/4045, BT-Drs. 20/4046), 12.6.2023.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Bundesliste der SPD Europawahl 2019, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Europa_ist_die_Antwort/Endgu_lti-ger_Wahlvorschlag_KandidatInnen_ErsatzkandidatInnen_nach_Europadelgiertenkonferenz_09_12_2018.pdf.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), Bundesliste der SPD Europawahl 2024, https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/EuroDel/SPD_Bundesliste_Europawahl_2024.pdf.

Statista, Anteil der Frauen an den Mitgliedern der politischen Parteien in Deutschland am 31. Dezember 2021, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/192247/umfrage/frauenanteil-in-den-politischen-parteien/>.

Statista, Anteil der Frauen im 20. Deutschen Bundestag nach Fraktionen im Jahr 2023, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1063172/umfrage/frauenanteil-im-bundestag-nach-fraktionen-in-deutschland/>.

- Statista*, Europäische Union: Frauenanteil in den nationalen Parlamenten der EU-Mitgliedstaaten im Jahr 2022, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1110105/umfrage/frauenanteil-in-den-nationalen-parlamenten-der-eu-laender/>.
- Rat*, Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 vom 13. Juli 2018 zur Änderung des dem Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20. September 1976 beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments, ABIEU L 178 v. 16.7.2018, S. 1–3 (noch nicht in Kraft) (DWA 2018).
- United Nations General Assembly*, Convention on the Political Rights of Women, 31.3.1953, UNTS Vol.193, p. 135, <https://treaties.un.org/doc/publication/UNTS/Volume%20193/v193.pdf>.
- United Nations General Assembly*, Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, 18.12.1979, UNTS Vol. 1249, p. 13, <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201249/v1249.pdf>.
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Rom, 25.3.1957 (Römische Verträge).
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Änderung des Direktwahlaktes: Ratifikation der Einführung einer verbindlichen Sperrklausel, WD 3 - 3000 - 261/18, 31.7.2018.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages*, Änderung des Direktwahlaktes: Höhe einer verbindlich einzuführenden Sperrklausel, WD 3 - 3000 - 285/18, 3.8.2018.
- Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments*, Europawahl 2019: Nationale Bestimmungen, PE 623.556, April 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA\(2018\)623556_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2018/623556/EPRS_ATA(2018)623556_DE.pdf).
- Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments*, Europäisches Parlament: Fakten und Zahlen, PE 747.102, Mai 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI\(2023\)747102_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2023/747102/EPRS_BRI(2023)747102_DE.pdf).

F. Normen

Artikel 8 DWA

Vorbehaltlich der Vorschriften dieses Akts bestimmt sich das Wahlverfahren in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften.

Diese innerstaatlichen Vorschriften, die gegebenenfalls den Besonderheiten in den Mitgliedstaaten Rechnung tragen können, dürfen das Verhältniswahlsystem insgesamt nicht in Frage stellen.

Artikel 3 DWA 2018

(1) Für die Sitzvergabe können die Mitgliedstaaten eine Mindestschwelle festlegen. Diese Schwelle darf auf nationaler Ebene nicht mehr als 5 % der abgegebenen gültigen Stimmen betragen.

(2) Die Mitgliedstaaten, in denen eine Listenwahl stattfindet, legen für Wahlkreise, in denen es mehr als 35 Sitze gibt, eine Mindestschwelle für die Sitzvergabe fest. Diese Schwelle darf nicht weniger als 2 % und nicht mehr als 5 % der abgegebenen gültigen Stimmen in dem betreffenden Wahlkreis, einschließlich eines einzigen Wahlkreis bildenden Mitgliedstaats betragen.

(3) Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um der Verpflichtung gemäß Absatz 2 spätestens vor der Wahl zum Europäischen Parlament, die der ersten Wahl nach dem Inkrafttreten des Beschlusses (EU, Euratom) 2018/994 des Rates (*) folgt, rechtzeitig nachzukommen.

Artikel 10 VO-E

Grundsätze für die Auswahl von Kandidaten

(1) Alle politischen Parteien, Wählervereinigungen, Wahlbündnisse und europäischen Wahleinheiten, die an der Wahl zum Europäischen Parlament teilnehmen, achten durch Maßnahmen, die darauf abzielen, dass alle wählbaren Personen die gleichen Chancen haben, gewählt zu werden, und dass die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments die Vielfalt der Europäischen Union widerspiegelt, bei der Auswahl ihrer Kandidaten für die Wahl zum Europäischen Parlament auf demokratische Verfahren, Transparenz und die Gleichstellung von Männern und Frauen. Die Gleichstellung der Geschlechter wird in Abhängigkeit von den Wahlsystemen der Mitgliedstaaten und in jedem Fall im unionsweiten Wahlkreis durch die Verwendung von Listen nach dem Reißverschlussystem oder Quoten erreicht, ohne dabei die Rechte nicht-binärer Personen zu verletzen. ...

Artikel 12 VO-E

Wahlsystem

(1) Die Wahl erfolgt allgemein, unmittelbar, gleich, frei und geheim. Jeder Wähler verfügt über zwei Stimmen, eine für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments in den nationalen Wahlkreisen und eine für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments im unionsweiten Wahlkreis.

(2) Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden als Vertreter der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger nach dem Verhältniswahlsystem in den nationalen Wahlkreisen und im unionsweiten Wahlkreis gewählt.

(3) In den nationalen Wahlkreisen werden die Mitglieder des Europäischen Parlaments nach einem der in den Mitgliedstaaten üblichen Verhältniswahlsysteme gewählt.

(4) Im unionsweiten Wahlkreis werden die Mitglieder des Europäischen Parlaments nach dem System der geschlossenen Liste gewählt.

Artikel 13 VO-E

Sperrklausel

- (1) Für die Sitzvergabe können die Mitgliedstaaten eine Mindestschwelle festlegen. Diese Schwelle darf auf nationaler Ebene nicht mehr als 5 % der abgegebenen gültigen Stimmen betragen.
- (2) Für nationale Wahlkreise, die mehr als 60 Sitze umfassen, wird eine Schwelle festgelegt, die nicht unter 3,5 % der in dem betreffenden Wahlkreis abgegebenen gültigen Stimmen liegen darf.
- (3) Die in den Absätzen 1 und 2 genannten Schwellenwerte gelten unbeschadet der im nationalen Recht vorgesehenen Ausnahmen für politische Parteien oder Wählervereinigungen, die anerkannte nationale oder sprachliche Minderheiten vertreten.
- (4) Von den in Absatz 2 festgelegten nationalen Schwellenwerten ausgenommen sind politische Parteien oder Wählervereinigungen, die in einem Viertel der Mitgliedstaaten eingetragen sind und unionsweit mindestens eine Million Stimmen auf sich vereinigen und die auf ihrem nationalen Stimmzettel den einheitlichen Namen und das einheitliche Logo der europäischen Wahleinheit, der sie angehören, und gegebenenfalls eine Anpassung an die Sprachen der betreffenden Mitgliedstaaten aufweisen.
- (5) Für die Zuteilung von Sitzen im unionsweiten Wahlkreis gemäß Artikel 15 gibt es keine Mindestschwelle.

Artikel 15 VO-E

Unionsweiter Wahlkreis

- (1) Es wird ein Wahlkreis gebildet, der das gesamte Gebiet der Europäischen Union umfasst und aus dem bei der ersten Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments nach Inkrafttreten dieser Verordnung 28 Mitglieder des Europäischen Parlaments gewählt werden.

Bei den anschließenden Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments wird die Größe des unionsweiten Wahlkreises durch den Beschluss des Europäischen Rates über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments festgelegt.
- (2) Die Wahl in Bezug auf den unionsweiten Wahlkreis erfolgt unbeschadet der in jedem Mitgliedstaat gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments.
- (3) Alle europäischen Wahleinheiten gemäß Artikel 2 können der Europäischen Wahlbehörde unionsweite Listen vorlegen.
- (4) Keine europäische Wahleinheit darf mehr als eine unionsweite Liste vorlegen. Nationale Parteien und nationale Wählervereinigungen dürfen nur eine unionsweite Liste unterstützen.
- (5) Die Stimmzettel, die die unionsweiten Listen umfassen, tragen den Namen und das Logo der jeweiligen europäischen Wahleinheit. ...
- (7) Die unionsweiten Listen enthalten eine Anzahl von Kandidaten, die der Anzahl der Mandate gemäß Absatz 1 entspricht.
- (8) Die unionsweiten Listen werden von den europäischen Wahleinheiten nach den in Artikel 10 Absatz 1 festgelegten Grundsätzen aufgestellt.
- (9) Um die geografische Ausgewogenheit sicherzustellen, sind die unionsweiten Listen in Abschnitte mit drei Plätzen unterteilt. Jeder dieser drei Plätze ist mit einem Kandidaten aus jeder der drei Gruppen von Mitgliedstaaten zu besetzen, die in Anhang I definiert und in Anhang II beispielhaft aufgeführt sind.
- (10) Die Reihenfolge der Kandidaten, die ihren Wohnsitz in einem der Mitgliedstaaten aus jeder der drei in Anhang I aufgeführten Gruppen von Mitgliedstaaten haben, variiert in jedem Listenabschnitt mit drei Plätzen bis zu dem Listenplatz, der der Zahl entspricht, die sich aus der Division der Gesamtzahl der Sitze durch zwei ergibt, wobei erforderlichenfalls auf die nächste ganze Zahl aufgerundet wird.

Artikel 19 VO-E

Wahltag

(1) Die Wahl zum Europäischen Parlament findet am 9. Mai des letzten Jahres einer Wahlperiode im Sinne des Artikels 20 statt („Wahltag“). ...

(5) Die Mitgliedstaaten können den Wahltag zu einem nationalen Feiertag erklären.