



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



Deutscher Bundestag  
Wissenschaftliche Dienste

---

## Sachstand

---

**Zu Unterschriftenquoten und zur Sperrklausel für die Teilnahme an  
Bundestags- und Europawahlen**

**Zu Unterschriftenquoren und zur Sperrklausel für die Teilnahme an Bundestags- und Europawahlen**

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 043/24  
Abschluss der Arbeit: 17.04.2024  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Teilnahme an der Wahl zum Deutschen Bundestag</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Teilnahme an der Wahl zum Europäischen Parlament</b>	<b>6</b>

## 1. Fragestellung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages wurden gefragt, ob für die Teilnahme von Kandidaten, Parteien und politischen Vereinigungen an Bundestags- und Europawahlen eine **Mindestzahl von Wählerstimmen** erforderlich ist und welche Voraussetzungen für die Teilnahme an den jeweiligen Wahlen gelten. Weiterhin wurde nach der **Wahlhürde bzw. Sperrklausel** und nach der **Mandatsverteilung** gefragt. Die einschlägigen Regelungen hierzu finden sich im Bundeswahlgesetz ([BWahlG](#)), in der Bundeswahlordnung ([BWO](#)), im Europawahlgesetz ([EuWG](#)) sowie in der Europawahlordnung ([EuWO](#)). Weitere Informationen finden sich dazu auch auf dem Internetauftritt des Bundesministeriums des Innern und für Heimat (siehe zum Thema „[Teilnahme von Parteien an Bundestags- und Europawahlen](#)“).

## 2. Teilnahme an der Wahl zum Deutschen Bundestag

Durch die **Wahlrechtsreform im Jahr 2023** wurde die Zahl der Bundestagsmandate auf 630 begrenzt. Nach § 1 Abs. 2 BWahlG hat jeder Wähler **zwei Stimmen**: die **Erststimme** für die Wahl nach Kreiswahlvorschlägen (sog. **Direktmandate**) und die **Zweitstimme** für die Wahl nach Landeswahlvorschlägen, auf denen die zur Wahl zugelassenen Parteien ihre Bewerber benennen (**Landeslisten**). Die nach Erststimmen erfolgreichen Wahlkreisbewerber erhalten ihr Mandat allerdings nur, wenn dies auch durch die Zweitstimmen gedeckt ist, was nachfolgend näher erläutert wird.

Das **Wahlvorschlagsrecht** richtet sich nach **§ 18 Abs. 1 BWahlG**. Danach können politische Parteien und Wahlberechtigte Wahlvorschläge einreichen, wobei die weiteren Voraussetzungen des § 20 BWahlG zu beachten sind. Eine **politische Partei** kann gemäß **§ 18 Abs. 2 BWahlG** grundsätzlich nur dann einen Wahlvorschlag einreichen, wenn sie dem Bundeswahlleiter spätestens am 97. Tag vor der Wahl bis 18 Uhr ihre Beteiligung an der Wahl schriftlich angezeigt hat und der Bundeswahlausschuss ihre Parteieigenschaft festgestellt hat. Die Anzeige muss den Namen enthalten, mit dem die Partei zur Wahl antreten möchte und von drei Mitgliedern des Bundesvorstandes bzw. Vorstandes der jeweils obersten Parteiorganisation unterzeichnet sein. Die Anzeige soll ferner die schriftliche Satzung, das schriftliche Parteiprogramm, einen Nachweis über die satzungsgemäße Bestellung des Vorstandes sowie Nachweise über die Parteieigenschaft im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 1 Parteiengesetz ([PartG](#)) enthalten. Allerdings gilt dies nach § 18 Abs. 2 Satz 1 BWahlG nicht für diejenigen politischen Parteien, die auf Grund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen seit der letzten Wahl auf Bundes- oder Landesebene mit mindestens fünf Abgeordneten parlamentarisch vertreten waren. Diese können ohne Beteiligungsanzeige und Feststellungsverfahren Wahlvorschläge einreichen.

Kreiswahlvorschläge von politischen Parteien können nach **§ 20 Abs. 2 Satz 2 BWahlG** nur zugelassen werden, wenn für die Partei in dem betreffenden Land auch eine Landesliste zugelassen wird (§ 27 BWahlG). Die Kreiswahlvorschläge derjenigen **Parteien, die im Sinne des § 18 Abs. 2 BWahlG** nicht auf Grund eigener Wahlvorschläge seit der letzten Wahl ununterbrochen auf Bundes- oder Landesebene mit mindestens fünf Abgeordneten parlamentarisch vertreten waren, müssen **von mindestens 200 Wahlberechtigten** des Wahlkreises persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein (§ 20 Abs. 2 Satz 3 BWahlG). Dieses Erfordernis gilt folglich zum einen nicht für politische Parteien, die auf Grund eigener Wahlvorschläge seit der letzten Wahl ununterbrochen auf Bundes- oder Landesebene mit mindestens fünf Abgeordneten parlamentarisch vertreten waren. Zum anderen gilt das Erfordernis der 200 Unterschriften nach § 20 Abs. 2 Satz 4 BWahlG

auch nicht für Kreiswahlvorschläge von **Parteien nationaler Minderheiten**. Die Aufstellung von Parteibewerbern ist in § 21 BWahlG näher geregelt.

Andere Kreiswahlvorschläge, d.h. insbesondere **parteiunabhängige Einzelbewerber** oder **Bewerber aus sog. Wählergruppen**, müssen nach § 20 Abs. 3 BWahlG ebenfalls von 200 Wahlberechtigten des Wahlkreises persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein. Sowohl bei Kreiswahlvorschlägen von Parteien als auch bei anderen Kreiswahlvorschlägen muss im Zeitpunkt der Unterzeichnung die Wahlberechtigung vorliegen, was bei der Einreichung des Kreiswahlvorschlages nachzuweisen ist (§§ 20 Abs. 2 Satz 3 zweiter Halbsatz BWahlG; § 20 Abs. 3 Satz 2 BWahlG).

Des Weiteren können gemäß **§ 27 Abs. 1 Satz 1 BWahlG** nur **Parteien Landeslisten** einreichen. Die Landeslisten derjenigen Parteien, die bereits mit fünf Abgeordneten seit der letzten Wahl aufgrund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen auf Bundes- oder Landesebene parlamentarisch vertreten waren, müssen gemäß **§ 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG** von dem Vorstand des Landesverbandes oder, wenn Landesverbände nicht bestehen, von den Vorständen der nächstniedrigen Gebietsverbände, die im Bereich des Landes liegen, persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein. Landeslisten von politischen Parteien, die wiederum nicht auf Grund eigener Wahlvorschläge seit der letzten Wahl ununterbrochen auf Bundes- oder Landesebene mit mindestens fünf Abgeordneten parlamentarisch vertreten waren, müssen zusätzlich von **0,1% der Wahlberechtigten des Landes** bei der letzten Bundestagswahl, jedoch höchstens **2.000 Wahlberechtigten**, persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein. Die Wahlberechtigung der Unterzeichner eines Wahlvorschlages der Parteien, die nicht auf Grund eigener Wahlvorschläge seit der letzten Wahl ununterbrochen auf Bundes- oder Landesebene mit mindestens fünf Abgeordneten parlamentarisch vertreten waren, muss ebenfalls im Zeitpunkt der Unterzeichnung vorliegen und muss bei der Einreichung der Landesliste nachgewiesen werden (§ 27 Abs. 1 Satz 3 BWahlG). Das Erfordernis zusätzlicher Unterschriften gilt indes nicht für Landeslisten von Parteien nationaler Minderheiten (§ 27 Abs. 1 Satz 4 BWahlG).

Das **Verteilungsverfahren der Mandate** richtet sich nach **§§ 4 ff. BWahlG**, insbesondere **§ 6 BWahlG**.

Ein „**parteiunabhängiger**“ **Wahlkreisbewerber**, der mithin nicht für eine Partei angetreten ist, ist nach § 6 Abs. 2 BWahlG erfolgreich und erhält einen Sitz, wenn er die meisten Stimmen auf sich vereinigt. Die Anzahl dieser erfolgreichen „parteiunabhängigen“ Wahlkreisbewerber wird nach § 4 Abs. 1 Satz 2 BWahlG zur Berechnung der weiteren zu verteilenden Sitze auf Parteien von der Gesamtzahl der 630 Sitze abgezogen. Bei der weiteren Verteilung der Sitze auf die Parteien wird ferner unterschieden zwischen der **Ober- und der Unterverteilung**. Bei der **Oberverteilung** werden erstens die Sitze im Verhältnis der Zahl der Zweitstimmen, die **bundesweit für die Landeslisten der jeweiligen Parteien abgegeben** wurden, nach § 5 BWahlG zwischen den Parteien verteilt. Dabei bleiben zum einen die Zweitstimmen derjenigen Wähler unberücksichtigt, die ihre Erststimme für „parteiunabhängige“ Wahlkreisbewerber abgegeben haben, die gemäß § 6 Absatz 2 BWahlG erfolgreich waren (§ 4 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 BWahlG). Zum anderen werden dabei **Parteien nicht berücksichtigt**, die weniger als fünf Prozent der bundesweit abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten haben (sog. **Fünf-Prozent-Klausel**, § 4 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 BWahlG). Diese 5-Prozent-Klausel gilt gemäß § 4 Abs. 2 Satz 3 BWahlG allerdings nicht für Parteien nationaler Minderheiten. Im Rahmen der **Unterverteilung** werden nach § 4 Abs. 3 BWahlG für jede Partei die auf sie nach § 4 Abs. 2 BWahlG entfallenden Sitze nach § 5 BWahlG **auf ihre Landeslisten im Verhältnis der Zahl der Zweitstimmen der Landeslisten** dieser Partei verteilt.

Ein **Wahlkreisbewerber einer Partei** im Sinne von § 20 Abs. 2 BWahlG ist dann als Abgeordneter gewählt, wenn er die meisten Erststimmen auf sich vereinigt und im sog. **Verfahren der Zweitstimmendeckung** nach § 6 Abs. 1 Satz 4 BWahlG einen Sitz erhält. Das Verfahren der Zweitstimmendeckung bedeutet, dass die nach § 4 Abs. 3 BWahlG für die Landesliste einer Partei ermittelten Sitze in der nach § 6 Abs. 1 Satz 2 BWahlG gebildeten Reihenfolge an die Wahlkreisbewerber vergeben werden. Diese Reihenfolge nach § 6 Abs. 1 Satz 2 BWahlG ergibt sich aus dem Erststimmenanteil des Bewerbers in dem jeweiligen Land. Gemäß § 6 Abs. 1 Satz 3 BWahlG ergibt sich der Erststimmenanteil wiederum aus der Teilung der Zahl der Erststimmen des Bewerbers durch die Gesamtzahl der gültigen Erststimmen in diesem Wahlkreis.

### 3. Teilnahme an der Wahl zum Europäischen Parlament

Bei der Wahl zum Europäischen Parlament gilt der **Grundsatz der Verhältniswahl** mit Listenvorschlägen (§ 2 Abs. 1 Satz 1 EuWG). Anders als bei der Wahl zum Deutschen Bundestag hat jeder Wähler nur eine Stimme nach § Abs. 1 Satz 3 EuWG. Nach § 1 Satz 1 EuWG entfallen auf Deutschland 96 Abgeordnete des Europäischen Parlaments.

Die **Sitzverteilung** richtet sich nach dem § 2 Abs. 2 bis Abs. 6 EuWG. Die **Sperrklausel** nach § 2 Abs. 7 EuWG hat das Bundesverfassungsgericht bereits im Jahr 2014 **für nichtig erklärt** (BVerfG, Urteil vom 26. Februar 2014 - [2 BvE 2/13, 2 BvR 2220/13 u.a.](#)). Für die Wahlen zum Europäischen Parlament am 9. Juni 2024 gilt daher keine Sperrklausel. Für die nachfolgenden Europawahlen im Jahr 2029 hat der Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates allerdings dem in Brüssel am 13. Juli 2018 gefassten [Beschluss \(EU, Euratom\) 2018/994 des Rates](#) zugestimmt. Das entsprechende Gesetz ist am 14. März 2024 in Kraft getreten. Nach Art. 3 Abs. 1 des Beschlusses (EU, Euratom) 2018/994 des Rates können die Mitgliedstaaten für die Sitzvergabe eine Mindestschwelle festlegen, wobei diese Schwelle auf nationaler Ebene nicht mehr als 5 % der abgegebenen gültigen Stimmen betragen darf. Art. 3 Abs. 2 des Beschlusses (EU, Euratom) 2018/994 des Rates sieht darüber hinaus folgende Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einführung einer Mindestschwelle vor:

<sup>1</sup>Die Mitgliedstaaten, in denen eine Listenwahl stattfindet, legen für Wahlkreise, in denen es mehr als 35 Sitze gibt, eine Mindestschwelle für die Sitzvergabe fest. <sup>2</sup>Diese Schwelle darf 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.

Eine **Umsetzung ins nationale Recht und entsprechende Anpassung des EuWG erfolgte noch nicht**. Das Bundesverfassungsgericht beschäftigte sich erst zuletzt mit § 3 Abs. 2 des Beschlusses (EU, Euratom) ([BVerfG, Beschluss vom 6. Februar 2024 - 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23](#)). Zum Hintergrund der Vorschrift führt es wie folgt aus:

Dieses [Regelungs-]Anliegen einer Annäherung der in den Mitgliedstaaten entweder ausdrücklich angeordneten oder faktisch wirkenden Sperrklauseln verfolgt der Unionsgesetzgeber mit Art. 3 Abs. 2 Direktwahlakt 2018 in einer Weise, die den jeweiligen Regelungsbedarf in den Blick nimmt. Gelten in kleinen Wahlkreisen mit deutlich weniger als 35 zu vergebenden Mandaten hohe faktische Sperrklauseln, so sinken in großen Wahlkreisen die faktischen Hürden bis auf ein Minimum von weniger als einem Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen. Diese sehr niedrigen Hürden sollen durch eine Mindestsperrklausel von mindestens zwei Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen angehoben werden. Auf diesem Weg wird bewirkt, dass sich die Bandbreite der in den Mitgliedstaaten zu überwindenden

Hürden in einem insgesamt verkleinerten Korridor bewegt, dessen Untergrenze durch die Mindestsperrklausel von zwei Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen definiert wird (Rn. 98).

In diesem Zusammenhang führt das Gericht weiter zur Integrationsverantwortung aus, dass

[j]eder Mitgliedstaat [...] dazu angehalten [ist], die Anforderungen an die Strukturen des Wahlrechts in einer Weise auszugestalten, dass sie zugleich Maxime für die Wahl des gesamten Europäischen Parlaments sein können [...] (Rn. 126).

An der Europawahl können nach §§ 8 ff. EuWG und nach §§ 31 ff. EuWO **Parteien** und **sonstige politische Vereinigungen** teilnehmen. Sonstige politische Vereinigungen sind mitgliedschaftlich organisierte, auf Teilnahme an der politischen Willensbildung und Mitwirkung in Volksvertretungen ausgerichteten Vereinigungen mit Sitz, Geschäftsleitung, Tätigkeit und Mitgliederbestand in den Gebieten der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (§ 8 Abs. 1 EuWG).

Eine Partei oder eine sonstige politische Vereinigung kann sich nach § 8 Abs. 2 Satz 1 EuWG dazu entscheiden, entweder jeweils eine Liste für einzelne Länder oder eine gemeinsame Liste für alle Länder einzureichen.

Gemäß § 9 Abs. 5 Satz 1 EuWG müssen Landeslisten von Parteien und sonstigen politischen Vereinigungen, die nicht im Europäischen Parlament, im Deutschen Bundestag oder einem Landtag seit deren letzter Wahl auf Grund eigener Wahlvorschläge im Wahlgebiet ununterbrochen mit mindestens 5 Abgeordneten vertreten waren, von **0,1 Prozent der Wahlberechtigten** des betreffenden Landes bei der letzten Wahl zum Europäischen Parlament, jedoch **höchstens von 2.000** Wahlberechtigten persönlich unterschrieben sein. Nach § 9 Abs. 5 Satz 2 EuWG müssen gemeinsame Listen für alle Länder von Wahlvorschlagsberechtigten im Sinne von § 9 Abs. 5 Satz 1 außerdem von **4.000 Wahlberechtigten** persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein. Auch in diesem Zusammenhang muss die Wahlberechtigung im Zeitpunkt der Unterzeichnung gegeben sein und bei Einreichung des Wahlvorschlages nachgewiesen werden.

\* \* \*