



Ausarbeitung

Mehrheitserfordernis für die Ratifikation des Direktwahlakts

Mehrheitserfordernis für die Ratifikation des Direktwahlakts

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 055/21
Abschluss der Arbeit: 16. März 2021
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.

1. Ergebnis

Die **Reform des Direktwahlakts** ist in Deutschland mit **Zweidrittelmehrheit** zu **ratifizieren** (Art. 23 Abs. 1 S. 3, Art. 79 Abs. 2 GG).¹

2. Reform des Direktwahlakts

Der „Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des EP“ (DWA) aus dem Jahr 1976 ist die wichtigste Rechtsgrundlage für die Wahlen zum EP.

Der Rat hat am 13.7.2018 nach Zustimmung des EP vom 4.7.2018 den Beschluss zur Änderung des DWA gefasst.² Die wichtigste **Neuerung** ist, dass Art. 3 Abs. 2 DWA-2018 folgende verbindliche **Mindestschwelle** vorsieht:

„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 einen einzigen Wahlkreis bildenden Mitgliedstaats betragen.“

Das träfe auf Deutschland zu.

3. Zustimmungserfordernis

Die Reform des DWA tritt erst in Kraft, wenn ihr alle **Mitgliedstaaten zugestimmt** haben (Art. 223 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 AEUV). Ob das Ratifikationsgesetz zur Änderung des DWA ein einfaches Zustimmungsgesetz ist (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG) oder ob es einer verfassungsändernden Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat bedarf, hängt davon ab, ob die Voraussetzungen des **Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG** erfüllt sind. Danach gelten Art. 79 Abs. 2 und 3 GG für Änderungen der vertraglichen Grundlagen der EU und vergleichbare Regelungen, durch die das Grundgesetz seinem Inhalt nach geändert oder ergänzt wird oder solche Änderungen oder Ergänzungen ermöglicht werden. Bei der Änderung des DWA handelt es sich um eine Änderung der vertraglichen Grundlagen der EU.³ Eine Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes liegt vor, wenn entsprechende Änderungen im nationalen Bereich eine Änderung des Grundgesetzes darstellten, „**qualifizierte Verfassungsbedeutung**“ haben.⁴ Demnach ist zu fragen, ob die Einführung einer Sperrklausel in Höhe von 2 bis 5 % bei Europawahlen in Deutschland eine Änderung des Grundgesetzes erforderte.

1 Ausführlich Hölscheidt in G/H/N, EUV/AEUV, EL 71, August 2020, Art. 223 AEUV Rn. 27 ff.

2 ABl. 2018 L 178, 1.

3 Rathke in NK-Lissabon-Begleitgesetze, 2. Auflage 2018, § 7 Rn. 39.

4 Jarass in Jarass/Pieroth GG, 16. Auflage 2020, Art. 23 Rn. 33 (Hervorhebung im Original); vgl. Hufeld, Die Verfassungsdurchbrechung, 1997, 118 ff.; Rathke in NK-Lissabon-Begleitgesetze § 7 Rn. 46.

Das Bundesverfassungsgericht hat die im Europawahlgesetz **einfachgesetzlich** normierten Sperrklauseln von zunächst 5 % und anschließend 3 % für **verfassungswidrig** erklärt.⁵ Gemäß dieser Rechtsprechung darf auch eine niedrigere Zwei-Prozent-Sperrklausel *einfachrechtlich* nicht eingeführt werden. Eine der Änderung des DWA-2018 entsprechende Regelung im nationalen Recht könnte also nur durch **Verfassungsänderung** geschaffen werden. Daher ist die DWA-Reform nach Art. 23 Abs. 1 S. 3, Art. 79 Abs. 2 GG zu ratifizieren.⁶

Außerdem hat das Bundesverfassungsgericht in einer neueren Entscheidung ausgeführt, eine Änderung des Grundgesetzes werde ermöglicht, wenn die unionsrechtliche Regelung es ermögliche, dass der Bundesgesetzgeber verdrängt werde.⁷ Auch dies ist hier der Fall, weil der reformierte DWA dem Bundesgesetzgeber zwingend vorgibt, eine Mindestschwelle einzuführen.

4. Keine Verletzung der Ewigkeitsgarantie und Umsetzung der Reform des Direktwahlakts in deutsches Recht

Die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG schützt lediglich die **Grundsätze** der Staatsstrukturprinzipien. Dieser Verfassungskern wäre bei dem vorgesehenen moderaten Rahmen für die Mindestschwelle noch nicht berührt.⁸

Bei der Umsetzung der Reform muss der deutsche Gesetzgeber den niedrigsten Wert von 2 % wählen, wenn er die Mindestschwelle festlegt. Das folgt aus der erwähnten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Sperrklauseln im Europawahlgesetz.⁹

5 BVerfGE 129, 300 ff.; 135, 259 ff.

6 Für die Anwendbarkeit von Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 3000 - 261/18, 5 f.; Roßner, FAZ, 19.9.2018; Kotzur/Heidrich, ZEuS 2014, 259, 272; Heinig, DVBl. 2016, 1141 (1145); Rathke in NK-Lissabon-Begleitgesetze § 7 Rn. 115; offengelassen bei Will, NJW 2014, 1421 (1424).

7 BVerfGE, Beschluss vom 13.2.2020, 2 BvR 739/17, Rn. 130.

8 So auch Heinig, DVBl. 2016, 1141 (1146 f.).

9 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 3 - 3000 - 258/18, 8; Boehl, ZG 2019, 234 (246).