



RUPRECHT-KARLS-UNIVERSITÄT HEIDELBERG
INSTITUT FÜR STAATSRECHT
VERFASSUNGSLEHRE UND RECHTSPHILOSOPHIE
Direktor Prof. Dr. Bernd Grzeszick, LL.M.

Stellungnahme

**zu den Gesetzesentwürfen betreffend die Wahlen der Mitglieder des
Europäischen Parlamentes**

- BT-Drs. 20/6821, 20/4045, 20/4046 -

**- Anhörung des Ausschusses des Deutschen Bundestages für die Angelegenheiten der
Europäischen Union am 12. Juni 2023 -**

A. Gegenstand der Stellungnahme

Gegenstand der Stellungnahme sind die oben bezeichneten Gesetzesentwürfe betreffend die Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments.

B. Hintergrund und Problemstellung

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 13. Juli 2018 eine Änderung des Europäischen Direktwahlalts (DWA), mit der die Mitgliedsstaaten verpflichtet werden sollen, für die nationalen Wahlen zum Europäischen Parlament eine Sperrklausel einzuführen. Nach der in Nummer 2 des Beschlusses des Rates angeordneten Änderung des Artikels 3 des DWA legen Mitgliedstaaten, in denen es mehr als 35 Sitze gibt, künftig eine Mindestschwelle für die Sitzvergabe fest, die nicht weniger als zwei Prozent und nicht mehr als fünf Prozent betragen darf.

Diese Änderung wurde bislang von Deutschland sowie von Spanien und Zypern noch nicht ratifiziert.

Mit Inkrafttreten des DWA 2018 in Deutschland wird die Einführung einer Sperrklausel im nationalen Europawahlrecht, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ohne diese unionsrechtliche Vorgabe nicht mit der Wahlrechtsgleichheit und dem Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit (Art. 21 GG i.V.m. Art. 3 GG) vereinbar ist, notwendig und zulässig.

Zudem ist zur Umsetzung der nach Zustimmung aller Mitgliedstaaten in Kraft tretenden Änderung des DWA in Deutschland eine inhaltlich entsprechende Anpassung des EuWahlG erforderlich.

C. Inhalt und Bewertung der Gesetzesvorschläge

I. Zustimmung zum DWA 2018

1. Zustimmungsgesetz

Die Gesetzesentwürfe BT-Drs. 20/6821 und BT-Drs. 20/4045 stimmen insoweit überein, als sie Zustimmungsgesetze zum DWA 2018 sind und dessen Inkrafttreten bezwecken. Die Einführung einer 2%-Sperrklausel würde angesichts der Tatsache, dass bei der Europawahl 2019 Abgeordnete aus 14 deutschen Parteien ins Europäische Parlament eingezogen sind, einen entscheidenden Beitrag gegen die Zersplitterung der deutschen Interessensvertretung im Europäischen Parlament leisten.

2. Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG einschlägig

Für das Zustimmungsgesetz zur Änderung des DWA ist gemäß Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG eine Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates erforderlich, da vom materiellen Gehalt des Grundgesetzes abgewichen wird (Giegerich, ZEuS 2018, 145, 162; WD 3 – 3000 – 261/18, S. 5 f.; Haratsch, EuGRZ 2019, 177, 184; Boehl, ZG 2019, 234, 242; Hölscheid, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EU, Art. 223 [Stand: 2020] Rn. 29; Kluth, in: Calliess/Ruffert [Hrsg.], EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Art. 223 Rn. 7; wohl auch Rathke, Jahrbuch für vergleichende Staats- und Rechtswissenschaften 2022, S. 173, 187. Zweifelnd bzw. anders bislang nur Wernsmann, JZ 2014, 23, 27).

Das Argument, dass dies nicht zwingend sei, weil zwischen der Auslegung des Grundgesetzes durch das Bundesverfassungsgericht und einem – wie auch immer zu bestimmenden – wahren Gehalt des Grundgesetzes zu unterscheiden sei, da das BVerfG keine explizite Kompetenz zur verbindlichen umfassenden Verfassungsklauselauslegung habe, beruht auf einer künstlichen Unterscheidung, unterläuft tendenziell die Bindungswirkung verfassungsgerichtlicher Entscheidungen einschließlich der tragenden Gründe und kann zur Frage einer dann erforderlichen eigenständigen, aber einheitlichen Bestimmung des materiellen Gehalts des Grundgesetzes nichts weiter beitragen.

II. Änderung des EuWahlG

Der Gesetzesentwurf BT-Drs. 20/4046 geht darüber hinaus und zielt auf die entsprechende Änderung des EuWahlG. Gemäß Art. 2 des Gesetzesentwurfs soll dieses Gesetz dabei nicht vor dem Tag in Kraft treten, an dem der Beschluss des Rates der Europäischen Union vom 13. Juli 2018 zur Änderung des DWA nach seinem Artikel 2 in Kraft tritt. Das Bundesministerium des Innern und für Heimat gibt den Tag des Inkrafttretens im Bundesgesetzblatt bekannt. Dieses Vorgehen ist mit Unionsrecht und Verfassungsrecht vereinbar.

1. DWA eröffnet zeitlichen Spielraum

In Art. 3 Abs. 3 des neu gefassten DWAs wird den Mitgliedstaaten vorgegeben, der Verpflichtung zur Einführung einer Sperrklausel spätestens für die übernächste Parlamentswahl nach dem Inkrafttreten des Ratsbeschlusses nachzukommen (Haratsch, EuGRZ 2019, 177, 184; Boehl, ZG 2019, 234, 244).

Daraus folgt aber nicht ohne weiteres, dass für die erste Parlamentswahl nach dem Inkrafttreten des Ratsbeschlusses die rechtliche Lage unverändert bleibt in dem Sinne, dass eine Sperrklausel verfassungsrechtlich unzulässig wäre. Denn der Zweck der Regelung der Sperrklausel im DWA zeigt, dass dieser die Sperrklausel auch in Abweichung vom bisherigen nationalen Verfassungsrecht als grundsätzlich wünschenswert ansieht, und lediglich eine strikte Pflicht erst zur übernächsten Wahl greifen lässt. Daraus kann gefolgert werden, dass eine Sperrklausel bereits mit dem Inkrafttreten des DWAs unionsrechtlich zumindest insoweit ermöglicht werden soll, dass nationales Verfassungsrecht einer Einführung nicht mehr entgegensteht. Die Einführung einer Sperrklausel bereits zur nächsten Wahl nach dem Inkrafttreten des DWA wäre damit zulässig, nicht aber verpflichtend; die Mitgliedstaaten

verfügen insoweit über einen originär unionsrechtlich eingeräumten und verfassungsrechtlich nicht weiter eingeeengten Spielraum.

2. Zusätzliche Voraussetzung für Inkrafttreten

Das Inkrafttreten der Änderung der EuWahlG davon abhängig zu machen, dass der DWA nach seinem Artikel 2 in Kraft tritt, ist zulässig. Der Inhalt der Regelung sowie die zusätzliche Voraussetzung sind hinreichend bestimmt umschrieben. Auch kann der Gesetzgeber die Regelung über das Inkrafttreten der Änderung des EuWahlG in der Zwischenzeit wieder ändern, insbesondere aufheben. Daher ist bereits grundsätzlich nicht erforderlich, dass aus Gründen demokratischer Legitimation absehbar ist, ob und gegebenenfalls wann die Bedingung für das Inkrafttreten erfüllt sein wird. Konkrete Anforderungen im Sinne einer gesteigerten Bestimmtheit bzw. Klarheit des Wahlrechts sind bislang in der Rechtsprechung nicht erhoben worden. Und selbst wenn solche Anforderungen für das Inkrafttreten gestellt würden, wäre ihnen dadurch entsprochen, dass das Inkrafttreten des Gesetzes im Bundesgesetzblatt bekanntgemacht wird.

Dass eine solche Regelung rechtlich zulässig und geboten ist, ergibt sich auch aus der Perspektive des Unionsrechts: Erfolgte die Änderung des EuWahlG nicht, stünde das deutsche Europawahlrecht ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung des DWA mit geltendem Unionsrecht nicht in Einklang, da in Deutschland keine Mindestschwelle besteht. Die Wahl der deutschen Abgeordneten zum Europäischen Parlament erfolgte fehlerhaft und wäre nachträglich angreifbar.

Bernd Grzeszick