

Beschlussempfehlung und Bericht

**des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union
(21. Ausschuss)**

**zu dem Antrag der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP
– Drucksache 20/5990 –**

**zu der legislativen 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 (2020/2220(INL) – 2022/0902(APP))**

**hier: Stellungnahme gegenüber der Bundesregierung gemäß
Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes**

A. Problem

Das Europäische Parlament hat am 3. Mai 2022 einen Vorschlag für eine grundsätzliche Reform der rechtlichen Grundlagen für die Wahl seiner Mitglieder vorgelegt. Dieser Entwurf hat das Rechtsetzungsverfahren nach Artikel 223 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Gang gesetzt. Gemäß diesem Artikel erlässt der Rat die erforderlichen Bestimmungen einstimmig und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments. Sie treten nur nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft. Die Bundesregierung wird in den Verhandlungen des Rates und seiner Vorbereitungsgruppen zu dem vorgelegten Entwurf Positionen einnehmen und ggf. einem Verhandlungsergebnis zustimmen müssen. Wegen der politischen Bedeutung des Themas und aufgrund der Tatsache, dass der Bundestag einem solchen Ergebnis zustimmen muss, ist es angebracht, der Bundesregierung Maßgaben für diese Verhandlungen zu machen, indem der Bundestag seine Mitwirkungsrechte nach Artikel 23 des Grundgesetzes nutzt.

B. Lösung

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union empfiehlt die Annahme des Antrags auf Drucksache 20/5990, der die Abgabe einer Stellungnahme gemäß Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes gegenüber der Bundesregierung vorsieht. Der entsprechende Antrag fordert die Bundesregierung auf, als wesentliche Belange die Schaffung eines unionsweiten Wahlkreises zusätzlich zu den nationalen Wahlkreisen durchzusetzen, indem 28 zusätzliche Mitglieder über transnationale Listen gewählt werden sollen. Der Antrag macht zudem Vorgaben zur Zusammensetzung dieser Listen. Hierbei seien die verfassungsrechtlichen Vorgaben der jeweiligen Mitgliedstaaten zu wahren, was insbesondere hinsichtlich der Geschlechterquoten sicherzustellen sei. Zudem fordert er die Verankerung des Spitzenkandidatenprinzips in den Erwägungsgründen der Verordnung. Darüber hinaus soll die Bundesregierung darauf hinwirken, dass ein einheitlicher Wahltag festgelegt wird sowie eine Sperrklausel, die nicht mehr als 5 Prozent betragen, für große nationale Wahlkreise verbindlich sein und dabei zwischen 2 und 5 Prozent liegen soll. Insgesamt soll sie einen möglichst zügigen Abschluss der Verhandlungen anstreben.

Annahme des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, AfD und DIE LINKE.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 20/5990 anzunehmen.

Berlin, den 10. Mai 2023

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Dr. Anton Hofreiter
Vorsitzender

Jörg Nürnberger
Berichtersteller

Tobias Winkler
Berichtersteller

Chantal Kopf
Berichterstellerin

Valentin Abel
Berichtersteller

Jochen Haug
Berichtersteller

Andrej Hunko
Berichtersteller

Bericht der Abgeordneten Jörg Nürnberger, Tobias Winkler, Chantal Kopf, Valentin Abel, Jochen Haug und Andrej Hunko

I. Überweisung

Der Antrag auf **Drucksache 20/5990** wurde in der 94. Sitzung des Deutschen Bundestages am 30. März 2023 an den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union zur Federführung sowie an den Ausschuss für Inneres und Heimat und den Rechtsausschuss zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Der Antrag stützt sich auf eine Stellungnahme des Bundestages nach Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes gegenüber der Bundesregierung hinsichtlich der anstehenden Verhandlungen im Rat über den „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“. Diese legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 3. Mai 2022 stellt einen Entwurf im Sinne von Artikel 223 Absatz 1 Unterabsatz 1 AEUV dar, den der Rat einstimmig nach Artikel 223 Absatz 1 Unterabsatz 2 Satz 1 AEUV annehmen kann und der gemäß Artikel 223 Absatz 1 Unterabsatz 2 Satz 2 des AEUV erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft tritt. Da dies in Deutschland ein Zustimmungsgesetz nach Artikel 23 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes und § 3 Absatz 2 und Absatz 1 des Integrationsverantwortungsgesetzes erfordert, wird dieses insoweit auch von der Zustimmung des Bundestages abhängen.

Der Antrag begrüßt die Initiative des Europäischen Parlaments grundsätzlich, auch wenn in Einzelfragen juristischer und politischer Klärungsbedarf gesehen wird. Positiv sei, dass viele Neuerungen die EU-weite Dimension der Wahl zum Europäischen Parlament deutlich stärken würden. Dies gelte insbesondere für die Einführung eines unionsweiten Wahlkreises zur Wahl von 28 Mitgliedern des Europäischen Parlaments über transnationale Listen. An deren Spitze sollten die politischen Gruppierungen ihren jeweiligen Vorschlag für das Amt des Kommissionspräsidenten oder der Kommissionspräsidentin setzen.

Der Antrag schlägt vor, der Bundestag solle die Bundesregierung auffordern, in den Ratsverhandlungen als wesentliche Belange diese transnationalen Listen durchzusetzen und dabei eine angemessene Repräsentanz aller Mitgliedstaaten ohne Länderquoten oder substantielle Beeinträchtigungen des Prinzips der degressiv proportionalen Vertretung sicherzustellen. Das Spitzenkandidatenprinzip soll in den Erwägungsgründen der Verordnung fixiert werden. Die Bundesregierung soll zudem durchsetzen, dass die Anforderungen an die Listenzusammensetzungen mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben der jeweiligen Mitgliedstaaten in Einklang stehen, insbesondere mit Blick auf die Geschlechterquoten.

Der Antrag begrüßt den Vorschlag der Einführung eines einheitlichen europäischen Wahltags, weshalb die Bundesregierung auf seine Festlegung hinwirken soll, wobei aber dessen praktische Durchführbarkeit sicherzustellen sei. Sperrklauseln auf nationaler Ebene sollten nicht mehr als 5 Prozent der abgegebenen Stimmen betragen. Die Bundesregierung soll darauf hinwirken, dass Sperrklauseln in großen nationalen Wahlkreisen mit mehr als 60 Sitzen verbindlich sind und zwischen 2 und 5 Prozent betragen. Dabei wird unterstrichen, dass in Deutschland die Umsetzung einer europäisch vorgegebenen Sperrklausel verfassungsrechtlich auf der niedrigst möglichen Schwelle zu erfolgen hat.

Insgesamt soll eine Stärkung der europäischen Demokratie erreicht werden, weshalb zu einem zügigen Abschluss der Verhandlungen aufgefordert wird.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat in seiner 38. Sitzung am 10. Mai 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, AfD und DIE LINKE. die Annahme des Antrags empfohlen.

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 54. Sitzung am 10. Mai 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, AfD und DIE LINKE. die Annahme des Antrags empfohlen.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat den Antrag in seiner 39. Sitzung am 10. Mai 2023 abschließend beraten.

Die **Fraktion der SPD** erklärte, Ziel des Antrags sei es, auf europäischer Ebene das Wahlrecht weiterzuentwickeln, die demokratischen Prinzipien zu stärken und die Akzeptanz und Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger zu verbessern. Der Antrag beziehe sich auf die legislative Entschließung des Europäischen Parlaments (EP) vom 3. Mai 2022 und unterstütze die Grundlinien des EP-Vorschlags hinsichtlich der Einführung transnationaler Listen und eines unionsweiten Wahlkreises in Verbindung mit einem Spitzenkandidatensystem sowie der europaweiten Angleichung des Wahlalters durch Absenkung auf 16 Jahre. Mit der Bekräftigung des Spitzenkandidatenprinzips und dem Bekenntnis zu den transnationalen Listen werde ein Versprechen aus dem Koalitionsvertrag eingelöst. Diese Elemente seien geeignet, die Beteiligung an den Europawahlen zu erhöhen und damit die Legitimation des Europäischen Parlaments zu stärken. Einwände, mit den Transnationalen Listen könne für Deutschland die Obergrenze von 96 Mandanten überschritten werden, seien nicht einschlägig, da die Plätze auf diesen Listen nicht den Mitgliedstaaten zuzurechnen seien. Dies habe auch ein Gutachten des Juristischen Dienstes des Rates bestätigt. Darüber hinaus wolle die Koalition die Arbeitsfähigkeit des Europäischen Parlaments sicherstellen, indem sie sich für die Einführung einer Sperrklausel für den Einzug in das Europäische Parlament in der Bandbreite zwischen 2 und 5 Prozent ausspreche. Der Antrag stelle ein starkes Mandat für die weiteren Verhandlungen der Bundesregierung auf europäischer Ebene dar. Die Fraktion der SPD hoffe auf breite Unterstützung auch der Oppositionsfraktionen und werde dem Antrag zustimmen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** begrüßte es, dass die Regierungsparteien die geplante Einführung einer Sperrklausel einhellig unterstützten, deshalb sei es unverständlich, warum die Einführung erst im Jahr 2029 erfolgen solle, da bereits der Beschlussvorschlag von 2018 für einen Direktwahlakt die Einführung einer Sperrklausel enthalte und sich die Mitgliedstaaten im Grundsatz darauf geeinigt hätten. Das Spitzenkandidatenprinzip sei zu begrüßen, die Durchsetzung bei den letzten Europawahlen 2019 sei nicht allein im Europäischen Rat, sondern im Parlament gescheitert. Die Europäische Volkspartei (EVP) habe sich als einzige an die Vereinbarungen gehalten, alle anderen Fraktionen, insbesondere die Sozialdemokraten hätten den Spitzenkandidaten damals verhindert. Die Einführung transnationaler Listen sei kein vorrangiges Thema, zumal zu klären sei, ob Deutschland nicht außen vor bleibe, da es durch die in den Verträgen vorgesehene Obergrenze von 96 Mandaten sein Potential bereits ausgeschöpft habe. Die Einführung paritätischer Listen habe eine verfassungsrechtliche Dimension, deren Tragweite noch nicht absehbar sei. Die Fraktion der CDU/CSU plädiere angesichts der inzwischen eingetretenen Zeitverzögerung dafür, zunächst den Direktwahlakt 2018 zu beschließen. Sie habe dazu bereits im Herbst 2022 zwei Gesetzgebungsvorschläge vorgelegt. Es gebe verfassungsrechtlich keine Hindernisse, diese Vorschläge noch vor der Europawahl 2024 umzusetzen. Die Fraktion der CDU/CSU werde den Antrag daher ablehnen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** betonte das Ziel einer stärkeren Europäisierung der Europawahlen. Mit der Befürwortung der transnationalen Listen, des Spitzenkandidatenprinzips und einer Sperrklausel von 2 bis 5 Prozent werde der Bundesregierung ein starkes Verhandlungsmandat erteilt. Die Koalitionsfraktionen beabsichtigten zudem, den Vorschlag von 2018 für einen Direktwahlakt zügig ratifizieren, diesen inkl. der Sperrklausel aber frühestens zur Europawahl 2029 in Kraft treten zu lassen, da dies einen grundlegenden Eingriff in Bezug auf den Wahlrechtsgrundsatz der Gleichheit darstelle. Die transnationalen Listen unterlägen nicht den Unter- und Obergrenzen für nationale Mandate, da es sich nicht um nationale Wahlkreise handele, auf die Artikel 14 Absatz

2 EUV abstelle, sondern auf den neu zu schaffenden EU-weiten Wahlkreis mit zusätzlichen 28 Sitzen. Sie hoffe, mit der CDU/CSU-Fraktion weiterhin darüber im Gespräch zu bleiben, zumal die EVP ein ähnliches Ziel verfolge, auch wenn deren Position in Bezug auf das Spitzenkandidatenprinzip noch uneinheitlich sei. Sie sei zuversichtlich, dass auch die kommende spanische Ratspräsidentschaft die Reform des Europawahlrechts engagiert angehen werde. Das Vorhaben greife die Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger aus der EU-Zukunftskonferenz auf und könne damit ein wichtiges Zeichen für die Reformfähigkeit der europäischen Politik setzen. Die Fraktion stimme dem Antrag zu.

Die **Fraktion der FDP** erklärte, durch die Änderung des Wahlrechtes bestehe die Chance, die Tragweite dieser Wahl in das öffentliche Bewusstsein zu heben, die Europawahl aufzuwerten und die Wahlbeteiligung zu verbessern. Die Zusammenarbeit innerhalb der Koalitionsfraktionen bei der Erarbeitung der Stellungnahme sei sehr vertrauensvoll gewesen. Der Antrag sei ausgewogen und gebe der Bundesregierung ein stabiles Mandat an die Hand. Jedes Wahlrecht müsse frei von verfassungsrechtlichen Bedenken sein. Dies habe man in der Stellungnahme im Hinblick auf die Anforderungen an die Listenzusammensetzungen insbesondere mit Blick auf Geschlechterquoten unterstrichen. Es gebe aber andere Elemente des Direktwahlvorschlages von 2022, wie die Vorschläge zu den transnationalen Listen und zum Spitzenkandidatenprinzip sowie zu einem gemeinsamen Wahltag, die man aufgreife, da sie ein europäisches Bewusstsein für die Bedeutung der Europawahlen voranbringen könnten. Hinsichtlich der Sperrklausel sei mit dem Korridor eine gute Lösung gefunden worden, die den unterschiedlichen Traditionen und verfassungsrechtlichen Konstellationen in den einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung trage, wobei die Fraktion für Deutschland nur eine niedrigst mögliche Sperrklausel am unteren Rand, also bei 2 Prozent, als verfassungsrechtlich geboten ansehe. Durch eine parallele Ratifizierung des Vorschlages von 2018 bestehe die Chance, den Reformstau im europäischen Wahlrecht aufzulösen. Man habe auch in Brüssel viel Zustimmung für den Antrag wahrgenommen und werde dem Antrag zustimmen.

Die **Fraktion der AfD** kritisierte den Verordnungsvorschlag von 2022 für einen Direktwahlakt, auf den sich der Antrag beziehe. Man lehne insbesondere die Verwendung von Listen nach dem Reißverschlussystem oder Quoten sowie transnationale Listen ab. Gegen die transnationalen Listen gebe es auch im Rat erheblichen Widerstand zahlreicher Staaten. Da es keine gemeinsame europäische Öffentlichkeit gebe, seien gemeinsame europäische Kandidaten den Wählern kaum zu vermitteln. Der Artikel 8 Absatz 2 des Verordnungsvorschlages (Ratsdok. 9333/22), sehe die Möglichkeit der elektronischen Stimmabgabe oder der Stimmabgabe über das Internet vor. Es gebe erhebliche Bedenken hinsichtlich der damit verbundenen Manipulationsgefahr, die noch nicht ausreichend problematisiert worden sei. Der Verordnungsvorschlag lege zudem das sogenannte Reißverschlussystem als Grundsatz für die Auswahl von Kandidaten im unionsweiten Wahlkreis fest, ein Prinzip, das die Landesverfassungsgerichte in Thüringen und Brandenburg bereits für verfassungswidrig erklärt hätten. Das Frauenstatut der Partei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, das Satzungsrang habe, belege zudem deren Verständnis, dass im Ergebnis auch eine reine Frauenliste mit einem Reißverschlussystem vereinbar sei. Die Fraktion werde den Antrag ablehnen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erklärte, die anzulegenden Maßstäbe zur Beurteilung der Reformvorschläge seien verbesserte Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger sowie mehr Stimmengerechtigkeit. Darüber hinaus müsse jede Reform zu einer Stärkung der demokratischen Legitimität des EP beitragen. Gemessen an diesen Maßstäben könne die Fraktion die meisten Vorschläge des Antrags im Grundsatz unterstützen, etwa die Absenkung des Wahlalters, einen unionsweiten Wahlkreis mit transnationalen Listen, die Verankerung des Spitzenkandidatenprinzips sowie den einheitlichen Wahltag. Dieser müsse allerdings arbeitsfrei sein, um allen EU-Bürgerinnen und -Bürgern eine Stimmabgabe ohne Hürden zu gewährleisten. Die Beibehaltung der Sperrklausel sei jedoch ein zentraler Grund, weshalb die Fraktion DIE LINKE. dem Antrag nicht zustimmen könne. Die Fraktion teile die verfassungsrechtlichen Bedenken, mit denen das Bundesverfassungsgericht in seinen Urteilen von 2011 und 2014 die Unzulässigkeit einer Sperrklausel für die EP-Wahlen begründet hatte. Die Erfahrung belege, dass es keinen Grund für eine Sperrklausel gebe und die Arbeitsfähigkeit des Europäischen Parlaments auch ohne Sperrklausel gewährleistet sei. Eine Demokratisierung der EU erfordere über das Wahlrecht hinausgehende Reformen, etwa durch eine Stärkung des Europäischen Parlaments im Institutionengefüge durch ein uneingeschränktes Initiativrecht und stärkere Kontrollbefugnisse gegenüber Rat und Kommission.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, AfD und DIE LINKE. die Annahme des Antrags auf Drucksache 20/5990.

Berlin, den 10. Mai 2023

Jörg Nürnberger
Berichtersteller

Tobias Winkler
Berichtersteller

Chantal Kopf
Berichterstellerin

Valentin Abel
Berichtersteller

Jochen Haug
Berichtersteller

Andrej Hunko
Berichtersteller

