

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/7321 –

Die Schaffung eines einheitlichen Europawahlrechts vor der Europawahl 2024

Vorbemerkung der Fragesteller

Bereits im Juli 2018 wurde eine Änderung des EU-Direktwahlaktes von 1976 durch den Europäischen Rat einstimmig beschlossen und daraufhin von 24 Mitgliedstaaten zügig ratifiziert. Zentrale Neuerung im Vergleich zur letzten Änderung im Jahr 2002 ist die Einführung einer Sperrklausel zwischen 2 Prozent und 5 Prozent für große Staaten (ab 35 Sitzen), um einer zunehmenden Fragmentierung des Europäischen Parlaments vorzubeugen und so dessen Funktionsfähigkeit zu stärken. Zum Inkrafttreten braucht es jedoch eine Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten. Neben Spanien und Zypern steht diese nur noch in Deutschland aus. SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP haben in ihrem Koalitionsvertrag angekündigt, dem Direktwahlakt bis zum Sommer 2022 zuzustimmen, sollte bis zum Sommer 2022 kein neuer Direktwahlakt vorliegen. Dennoch erfolgte bis dato weder die Ratifizierung noch die Umsetzung des Direktwahlaktes.

Die Fraktion der CDU/CSU tritt seit Jahren für die Ratifizierung und Umsetzung ein. In der Vergangenheit hat die Fraktion der CDU/CSU bei SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP um Umsetzung geworben – zuletzt im Oktober 2022 durch Einbringung eines entsprechenden Entwurfs für ein Ratifizierungsgesetz (Bundestagsdrucksache 20/4045). Die Kabinettsvorlage der Bundesregierung von März 2023 zur Ratifizierung des Direktwahlaktes aus dem Jahr 2018 ist daher nach Ansicht der Fragesteller überfällig. Um weitere Verzögerungen zu vermeiden, muss nun unmittelbar durch ein zweites Gesetz die Änderung des deutschen Europawahlgesetzes erfolgen. Es handelt sich um die Umsetzung eines bereits ausgehandelten und einstimmig beschlossenen europäischen Rechtsaktes. Deutschland gehört nach Auffassung der Fragesteller hier nach fast fünf Jahren zu den Schlusslichtern in Europa. Auch hierzu hat die Fraktion der CDU/CSU bereits im Oktober 2022 einen Gesetzentwurf eingebracht (Bundestagsdrucksache 20/4046).

Die mit der Ratifizierung und Umsetzung der 2018 beschlossenen Änderungen des EU-Direktwahlaktes verbundene Einführung einer 2-Prozent-Sperrklausel würde angesichts der Tatsache, dass bei der Europawahl 2019 Abgeordnete aus 14 deutschen Parteien in das Europäische Parlament eingezogen sind, einen entscheidenden Beitrag gegen die Zersplitterung der deutschen Interessenvertretung im Europäischen Parlament leisten. Insbesondere angesichts der Tatsache, dass alle drei Koalitionspartner kommunizieren, die Einführung einer Sperrklausel zu unterstützen, ist unverständlich, warum die Um-

setzung des Direktwahlaktes von 2018 erst zur übernächsten Wahl des Europäischen Parlaments im Jahr 2029 erfolgen soll.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Das Wahlrecht, einschließlich der nationalen Regelungen des Europawahlrechts, ist nach der Staatspraxis Sache des Deutschen Bundestages. Traditionell bringt daher die Bundesregierung keine Gesetzentwürfe in diesem Bereich ein. Die Bundesregierung hat 2018 Formulierungshilfen für die Ratifikation und die Umsetzung des „Beschlusses (EU, Euratom) 2018/994 des Rates der Europäischen Union vom 13. Juli 2018 zur Änderung des Beschlusses 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20. September 1976 beigefügten Aktes zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments“ (im Folgenden: „der zu ratifizierende Beschluss“) geliefert, die aufgrund fehlender Mehrheiten im Bundestag nicht verabschiedet wurden. Daher können Fragen nach dessen Umsetzung nur eingeschränkt beantwortet werden. Der Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments wird im folgenden Direktwahlakt genannt.

1. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Fragesteller, dass sie mit dem Ratifizierungsgesetz zum Direktwahlakt von 2018 nicht zeitgleich ein Umsetzungsgesetz vorlegen sollte, welches in Kraft tritt, sobald alle verbleibenden Mitgliedstaaten den Ratsbeschluss von 2018 ratifiziert haben, und wenn nein, warum nicht?

Der zu ratifizierende Beschluss tritt nach seinem Artikel 2 Absatz 2 erst dann in Kraft, wenn ihm alle Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt und dies dem Generalsekretariat des Rates mitgeteilt haben, vgl. Artikel 223 Absatz 1 Unterabsatz 2 Satz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Bis dahin fehlt es an der für ein Umsetzungsgesetz erforderlichen, verbindlichen unionsrechtlichen Vorgabe.

Für den Beschluss eines Umsetzungsgesetzes zum gegenwärtigen Zeitpunkt, das erst zusammen mit dem zu ratifizierenden Beschluss in Kraft träte, hat die öffentliche Anhörung im Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union des Deutschen Bundestages am 12. Juni 2023 verfassungsrechtliche Risiken aufgezeigt. Diese Risiken sind mit einem Beschluss des Umsetzungsgesetzes erst nach Ratifizierung des Ratsbeschlusses von 2018 durch alle Mitgliedstaaten vermeidbar. Im Übrigen siehe Vorbemerkung der Bundesregierung.

2. Warum legte die Bundesregierung nicht bereits früher, zwischen Sommer 2022 und Mai 2023, ein Ratifizierungsgesetz vor, nachdem im Koalitionsvertrag festgelegt wurde, den Direktwahlakt von 2018 bis zum Sommer 2022 zu ratifizieren, sollte bis dahin kein neuer Direktwahlakt vorliegen?

Der Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP sieht vor, dass Deutschland dem Direktwahlakt aus 2018 auf Grundlage eines Regierungsentwurfes zustimmen wird, wenn bis zum Sommer 2022 kein neuer Direktwahlakt vorliegt. Das Europäische Parlament hat am 3. Mai 2022 aufgrund seines Initiativrechts nach Artikel 223 Absatz 2 AEUV einen Vorschlag zur Reform des europäischen Direktwahlakts vorgelegt, der seither im Rat verhandelt wird. Die Bundesregierung hat sich im Sinne des Koalitionsvertrages aktiv in diese Verhandlungen eingebracht. Da die Diskussionen im Rat bis An-

fang 2023 nicht abgeschlossen waren, hat die Bundesregierung im Februar 2023 den Gesetzentwurf für die Ratifizierung eingebracht.

3. Welche Vorteile erhofft sich die Bundesregierung durch die Einführung einer Sperrklausel?

Das Bundesverfassungsgericht prüft die Einführung einer Sperrklausel anhand eines strengen verfassungsrechtlichen Maßstabs. Dazu gehören die Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorgangs bei der politischen Willensbildung des Volkes und damit zusammenhängend die Sicherung der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung (BVerfGE 135, 259 [286 ff.]). Danach kann eine große Zahl kleiner Parteien zu ernsthaften Beeinträchtigungen der Handlungsfähigkeit führen. Maßgeblich sind allein die aktuellen Verhältnisse. Der Gesetzgeber hat eine Einschätzung zur Wahrscheinlichkeit des Einzugs von Splitterparteien, dadurch zu erwartenden Funktionsstörungen sowie deren Gewicht für die Aufgabenerfüllung der Volksvertretung vorzunehmen und auf dieser Grundlage über den Einsatz einer Sperrklausel zu entscheiden. Diese Abwägung obliegt dem Deutschen Bundestag (siehe Vorbemerkung der Bundesregierung).

4. Wie bewertet die Bundesregierung den von der Fraktion der CDU/CSU eingebrachten Entwurf für ein Ratifizierungsgesetz vom 18. Oktober 2022 (Bundestagsdrucksache 20/4045), insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung nun selbst einen nach Auffassung der Fragesteller inhaltsgleichen Entwurf (Bundestagsdrucksache 20/6821) vorgelegt hat?

Nachdem das Europäische Parlament im Mai 2022 einen Vorschlag für die Wahlrechtsreform vorgelegt hat, hielt die Bundesregierung es für verfrüht, den Beratungen dieses Entwurfs durch Ratifizierung des Beschlusses von 2018 bereits zu diesem Zeitpunkt vorzugreifen.

5. Falls die Bundesregierung zu der Meinung gelangt, ihr Entwurf für ein Ratifizierungsgesetz für den Direktwahlakt von 2018 (Bundestagsdrucksache 20/6821) sei nicht inhaltsgleich zum entsprechenden Entwurf der Fraktion der CDU/CSU vom 18. Oktober 2022 (Bundestagsdrucksache 20/4045), wo liegen aus Sicht der Bundesregierung inhaltliche Unterschiede (bitte einzeln auflisten)?

Die Entwürfe sind nahezu inhaltsgleich. Die Bundestagsdrucksache 20/4045 bezieht sich allerdings auf einen Vorentwurf des zu ratifizierenden Beschlusses, während der jetzige Gesetzentwurf die endgültige Fassung verwendet.

6. Welchen Zeitplan verfolgt die Bundesregierung für die
 - a) Ratifizierung des Direktwahlaktes von 2018,

Nach derzeitiger Kenntnis geht die Bundesregierung davon aus, dass die Ratifizierung nach letztmaliger Befassung des Bundesrates am 7. Juli 2023 und der anschließenden Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt abgeschlossen sein wird.

b) Umsetzung des Direktwahlaktes von 2018?

Erst mit der noch fehlenden Zustimmung durch Zypern und Spanien tritt der Beschluss des Rates in Kraft. Da das Wahlrecht und damit auch die Schaffung einer Sperrklausel nach der Staatspraxis Sache des Deutschen Bundestages ist, verfolgt die Bundesregierung keinen eigenen Zeitplan (siehe Vorbemerkung der Bundesregierung).

7. Ist die Bundesregierung der Auffassung, dass die Umsetzung des Direktwahlaktes von 2018 vor der Europawahl 2024 nicht mehr möglich sei, selbst wenn alle verbleibenden Mitgliedstaaten den Ratsbeschluss von 2018 vor den Europawahlen 2024 ratifizieren sollten?

Sobald die vom Rat am 13. Juli 2018 beschlossene Änderung des europäischen Wahlakts in Kraft tritt, ist Deutschland europarechtlich verpflichtet, eine Sperrklausel von nicht weniger als 2 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen einzuführen. Der zu ratifizierende Beschluss des Rates sieht nach Artikel 3 Absatz 3 des Direktwahlakts (neue Fassung) vor, dass die Sperrklausel-Regelung spätestens vor der Wahl zum Europäischen Parlament, die der ersten Wahl nach dem Inkrafttreten des Beschlusses folgt, umzusetzen ist. Sollte der Beschluss vor der Wahl 2024 in Kraft treten, muss danach die Sperrklausel spätestens bis zur Europawahl 2029 in nationalem Recht implementiert sein.

- a) Falls nein, warum erfolgt keine vollständige Umsetzung?
b) Falls ja, mit welchen Gründen unternimmt es die Bundesregierung nicht, die Änderungen des Direktwahlaktes in deutsches Recht umzusetzen?

Die Fragen 7a und 7b werden gemeinsam beantwortet.

Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung wird verwiesen. Nach der Staatspraxis obliegt die Umsetzung nicht der Bundesregierung, sondern ist Sache des Deutschen Bundestages.

- c) Falls ja, wo liegt der Unterschied zu dem Vorgang im Jahr 2014, als die Sperrklausel weniger als ein Jahr vor den Europawahlen im Frühjahr 2014 abgeschafft wurde und diese Neuerung bereits für die Europawahlen 2014 galt?

Die für die Europawahl 2014 geltende Sperrklausel hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 26. Februar 2014 (BVerfGE 135, 259[299]) für nichtig erklärt.

- d) Folgt die Bundesregierung der Einschätzung der Wissenschaftlichen Dienste (WD) des Deutschen Bundestages, dass eine Einführung wenige Monate vor der Wahl rechtlich unproblematisch sei (WD 3 - 3000 - 254/16)?

Aus Sicht der Bundesregierung ist den Empfehlungen des Verhaltenskodex für Wahlen der Venedig-Kommission des Europarats vom 30. Oktober 2002 (Mitteilung Nr. 190/2002, Kapitel 65) zu folgen, wonach Änderungen des Wahlrechts kurz vor der Wahl (weniger als ein Jahr) vermieden werden sollen.

8. Wie steht die Bundesregierung zur Einführung einer Sperrklausel zwischen 2 und 5 Prozent für größere Mitgliedstaaten (ab 35 Sitzen)?

Mit Inkrafttreten des zu ratifizierenden Beschlusses besteht eine europarechtliche Verpflichtung zur Einführung einer 2-Prozent-Sperrklausel. Anderes gilt für eine nach europäischem Recht bis zur maximalen Höhe von 5 Prozent der gültigen Stimmen zulässigen Sperrklausel oberhalb der Mindestsperrklausel von 2 Prozent. Denn insofern fehlte es im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (E 129, 300 [317], 135, 259 [282]) an einer verbindlichen europarechtlichen Vorgabe. Dass eine die Mitgliedstaaten europarechtlich nicht verpflichtende, bis zu einer Obergrenze Sperrklauseln gestattende Regelung oder eine Entschließung des Europäischen Parlaments keine europarechtlich verbindlichen Regelungen darstellen, die den Vorrang des Europarechts vor dem nationalen Verfassungsrecht herstellen, hat das Bundesverfassungsgericht mehrfach festgestellt (BVerfGE 129, 300 [324 ff.]; 135, 259 [291 ff.]).

9. Welche Verhandlungsstrategie verfolgt die Bundesregierung im Hinblick auf den Direktwahlakt von 2018 gegenüber
- a) dem Europäischen Rat, der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament,
 - b) der schwedischen EU-Ratspräsidentschaft,
 - c) der kommenden spanischen EU-Ratspräsidentschaft?

Die Verhandlungen zu dem Beschluss des Rates wurden bereits im Jahr 2018 durch Annahme des Beschlusses im Rat beendet. Daher erübrigt sich eine weitergehende Verhandlungsstrategie.

10. Wie schätzt die Bundesregierung den aktuellen Umsetzungsstand in
- a) Spanien und
 - b) Zypern
- als die letzten verbliebenen EU-Mitgliedstaaten, die den Direktwahlakt von 2018 ebenfalls noch nicht ratifiziert haben, ein, insbesondere im Hinblick auf einen möglichen Ratifizierungszeitpunkt in den jeweiligen Staaten?
11. Ist die Bundesregierung in Gesprächen mit spanischen Regierungsvertretern, um sich bezüglich der Ratifizierung und eines Zeitplans für die schnellstmögliche Umsetzung abzustimmen?
- a) Falls nein, warum nicht?
 - b) Falls ja, welche Gespräche haben stattgefunden, und mit welchem Ergebnis?
 - c) Falls ja, welche Vertreter der Bundesregierung haben an den Gesprächen teilgenommen?
 - d) Falls ja, in welcher Weise bemüht die Bundesregierung sich darum, eventuell fortbestehende Hinderungsgründe proaktiv auszuräumen und auf eine schnellstmögliche Ratifizierung durch Spanien hinzuwirken?

12. Ist die Bundesregierung in Gesprächen mit zyprischen Regierungsvertretern, um sich bezüglich der Ratifizierung und eines Zeitplans für die schnellstmögliche Umsetzung abzustimmen?
- a) Falls nein, warum nicht?
 - b) Falls ja, welche Gespräche haben stattgefunden, und mit welchem Ergebnis?
 - c) Falls ja, welche Vertreter der Bundesregierung haben an den Gesprächen teilgenommen?
 - d) Falls ja, in welcher Weise bemüht die Bundesregierung sich darum, eventuell fortbestehende Hinderungsgründe proaktiv auszuräumen und auf eine schnellstmögliche Ratifizierung durch Zypern hinzuwirken?

Die Fragen 10 bis 12d werden zusammen beantwortet.

Es unterliegt der Entscheidung der spanischen und zyprischen Regierung, ob und wann sie die Zustimmung zum Ratsbeschluss gemäß ihren nationalen Verfahren initiieren. Es gibt insofern keine Abstimmung zwischen der Bundesregierung und den beiden genannten Staaten.

