LANDTAG
Rheinland-Pfalz
18/2146
VORLAGE

Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Postfach 3880, 55028 Mainz

An den
Vorsitzenden des Ausschusses für
Europa und Eine Welt
Herrn Patrick Kunz, MdL
Landtag Rheinland-Pfalz
Platz der Mainzer Republik 1
55116 Mainz

**BEVOLLMÄCHTIGTE
DES LANDES BEIM BUND
UND FÜR EUROPA
UND MEDIEN**

**Staatssekretärin
Heike Raab**

E-Mail: vz.raab@stk.rlp.de

Juni 2022

9. Sitzung des Ausschusses für Europa und Eine Welt am 17. Mai 2022

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

gemäß erfolgter Zusage im Rahmen der 9. Sitzung des Ausschusses für Europa und Eine Welt am 17. Mai 2022 lasse ich Ihnen und den Mitgliedern des Ausschusses im Hinblick auf die Vorlage 18-1855 „Reform des europäischen Wahlrechts“ (TOP 4) ein von der Staatskanzlei erstelltes Gutachten über die gesetzlichen Erfordernisse zur Umsetzung einer möglichen europäischen Wahlrechtsreform zukommen.

Mit freundlichen Grüßen

Heike Raab

Dienstsitz Mainz:
Staatskanzlei Rheinland-Pfalz
Peter-Altmeier-Allee 1
55116 Mainz

Telefon 06131 / 164100
Telefax 06131 / 164107

Dienstsitz Berlin:
Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz
In den Ministergärten 6
10117 Berlin
Achtung: Neue Telefonnummer
Telefon 030 / 3743461100
Telefax 030 / 3743461200

Dienstsitz Brüssel:
Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz
60, Avenue de Tervueren
1040 Brussels | Belgium

Telefon 0032 / 27369729
Telefax 0032 / 27901333

Rheinland-Pfalz
Staatskanzlei
Referat 253-2

Brüssel, 21. Juni 2022
Dr. Riegler - 1047

V e r m e r k

Für Frau Staatssekretärin Raab
- auf dem Dienstweg -

Anfrage des Ausschusses für Europa und Eine Welt zu TOP 4 aus der Sitzung vom 17. Mai 2022

Kurzgutachten zur möglichen Reform des europäischen Wahlrechts – Auswirkungen auf die nationale Gesetzgebung

I. Zusammenfassung

Das europäische Wahlverfahren beruht einerseits auf Regelungen des europäischen Primär- und Sekundärrechts; andererseits aber auch auf nationalen Regelungen, die den Wahlakt ausformen.

Der vom Parlament vorgeschlagene Reformentwurf sieht vielfältige Veränderungen im europäischen Wahlakt vor, die nicht allesamt in nationales Recht umgesetzt werden müssen.

Die vorgeschlagenen Änderungen, wie bspw. die Einführung von Sperrklauseln, die Verankerung von transnationalen Listen, die Absenkung des Wahlalters, Maßnahmen zur Gleichberechtigung der Geschlechter sowie die Einführung eines einheitlichen Wahltages sind m.E. rechtlich zulässig und bedürfen keiner (Verankerung von transnationalen Listen) oder nur weniger Korrekturen im nationalen Europawahlgesetz.

II. Hintergrund

1. Rechtlicher Rahmen in Deutschland und Europa

Die konkrete Ausgestaltung sowie die Durchführung von Europawahlen erfolgt durch die Mitgliedstaaten. Auf nationaler Ebene enthalten das Europawahlgesetz (EuWahlG) und die Europawahlordnung (EuWahlO) daher nähere Einzelheiten über die Aufstellung von Wahlvorschlägen, die Regelung zur Stimmabgabe, zur Ergebnisermittlung und zur Wahlüberprüfung.

Demgegenüber beschränken sich die europäischen Regelungen auf grundsätzliche Feststellungen. So benennt Art. 14 Abs. 3 EU-Vertrag, dass die Mitglieder des Europäischen Parlaments in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt werden (auch in § 1 EuWahlG deklaratorisch erwähnt).

Darüber hinaus legt Art. 14 Abs. 2 Unterabs. 1 Satz 2 EU-Vertrag fest, dass

- die Anzahl der Abgeordneten 750 nicht überschreiten darf, zuzüglich der Präsidentin/des Präsidenten;
- die Bürgerinnen und Bürger im Europäischen Parlament degressiv proportional, mindestens jedoch mit sechs Mitgliedern je Mitgliedstaat vertreten sein müssen;
- kein Mitgliedstaat mehr als 96 Sitze erhalten darf.

Rahmenvorgaben enthält ebenfalls der Direktwahlakt (DWA) von 1976, der für die erste Direktwahl im Jahr 1979 erlassen und im Jahr 2002 erheblich überarbeitet wurde. Art. 1 Abs. 1 DWA schreibt eine Verhältniswahl vor. Die Implementierung einer Sperrklausel ist Mitgliedstaaten möglich, wobei hier der Maximalwert bei 5 Prozent liegt.[1] Auch legt dieser Direktwahlakt die erheblichen Ausgestaltungsmöglichkeiten der Mitgliedstaaten hinsichtlich des Wahlaktes fest (Art. 8 DWA).

Der bundesdeutsche Gesetzgeber hat das nationale Wahlrechtssystem als Verhältniswahl mit Listenwahlvorschlägen konzipiert. Die Listenwahlvorschläge können entweder auf ein Bundesland begrenzt sein oder das gesamte Bundesgebiet umfassen (§ 2 Abs. 1 EuWahlG). Diese Entscheidung steht dem Belieben der an der Wahl teilnehmenden politischen Parteien zu (§ 8 Abs. 2 EuWahlG). Bei der letzten Europawahl

[1] Will, NVwZ 2014, S. 1421 (1421).

sind die SPD, Bündnis 90/Die Grünen, die FDP, die Freien Wähler und die AfD bundesweit jeweils über gemeinsame Wahlvorschläge ihrer Gesamtpartei angetreten. Die CDU nahm über Landeslisten an der Europawahl teil.

2. Vorschlag des Europäischen Parlaments

Das Europäische Parlament hat nunmehr am 3. Mai 2022 auf der Grundlage von Art. 223 AEUV einen Verordnungsvorschlag[2] zur Reform des Wahlrechts verabschiedet, der sich im Wesentlichen auf die nachfolgenden Punkte stützt:

- Sperrklausel von mindestens 3,5 Prozent für große Wahlkreise mit mehr als 60 Sitzen (wobei als Wahlkreis jeweils der Mitgliedstaat verstanden wird);
- Einführung von transnationalen Wahllisten für 28 Parlamentssitze;
- aktives Wahlrecht ab 16 Jahren (ausgenommen hiervon sind die Mitgliedstaaten, bei denen die nationale Verfassung ein anderes Wahlalter vorschreibt);
- Gleichstellung der Geschlechter durch Einführung eines Reißverschlusssystems oder Quoten;
- einheitlicher Wahltag zur Europawahl am 9. Mai, statt wie bisher über einen längeren Zeitraum verteilt;
- enge Verzahnung zwischen Spitzenkandidaten und Kommissionspräsidentschaft;
- passives Wahlrecht für alle Europäer ab 18 Jahren;
- Verbesserung der Wahlmöglichkeiten vulnerabler Personen und Personen, die einem erschwerten Zugang zur Wahl unterliegen, bspw. Obdachlosigkeit;
- möglicher Zugang zu den Wahlen für alle Europäerinnen und Europäer, auch barrierefrei oder mit der Möglichkeit zur Briefwahl;
- Möglichkeiten zur Vertretung in außergewöhnlichen und von einer Dauerhaftigkeit geprägten Umständen;
- Einrichtung einer europäischen Wahlbehörde zur Informationskoordinierung, zur Überwachung der Umsetzung von Wahlrecht, zur Schlichtung und Verwaltung u.a. des europäischen Wählerverzeichnisses sowie zur Ergebnisverkündung;

[2] Legislative 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))

- Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip in Art. 223 AEUV hin zu einer qualifizierten Mehrheit, um Änderung im Wahlsystem einfacher zu ermöglichen.

3. Umsetzung in nationales Recht

Da die genannten Regelungen innerhalb einer Verordnung verankert werden sollen und eine Verordnung nach Art. 288 AEUV unmittelbare Wirkung in den Mitgliedstaaten entfaltet, ist zunächst festzuhalten, dass es einer Umsetzung grundsätzlich nicht bedarf.

Die Besonderheit des europäischen Wahlrechts und auch des vorliegenden Verordnungsvorschlages besteht aber darin, dass das Wahlrecht überwiegend Grundsätze festlegt, die nicht unterschritten werden dürfen und einer nationalen Ausformung bedürfen (sog. Polymorphes Wahlsystem). Dies betrifft bspw. die Einführung einer Sperrklausel in Wahlkreisen mit mehr als 60 Sitzen von mindestens 3,5 Prozent (Art. 13 Abs. 2 i.V.m. Art. 13 Abs. 1 des Entwurfs), die Möglichkeit zur Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre (Art. 4 Abs. 1 des Entwurfs), die Einführung eines Reißverschlusssystems bzw. einer Quotenregelung sowie die Festlegung eines einheitlichen Wahltages. Die weiteren in der legislativen Entschließung genannten Änderungen sind eher technischer Natur und werden in dieser Stellungnahme nicht berücksichtigt.

Zur rechtlichen Bewertung der genannten Änderungen ist grundsätzlich fraglich, nach welchem Rechtsregime eine solche Bewertung zu erfolgen hat. Sofern den Mitgliedstaaten ein Spielraum eröffnet bleibt und sie diesen nutzen, bspw. in der Festlegung von technischen Details am Wahltag (bspw. Bannmeilenregelungen vor den Wahllokalen), wäre Prüfungsmaßstab gewiss innerdeutsches Recht unter Berücksichtigung der europarechtlichen Grundprinzipien. Sofern das Europarecht allerdings konkrete Festlegungen tätigt, wie im Falle der Entscheidung über das „ob“ einer Sperrklausel, wären solche Änderungen an europäischem Recht zu überprüfen.

a) Sperrklausel

Im Falle der Einführung einer Sperrklausel würde die im Verordnungsentwurf des Parlaments in Art. 13 Abs. 2 vorgesehene Sperrklausel von mindestens 3,5 Prozent greifen, da Deutschland 96 Parlamentssitze zustehen. Für die Verankerung einer solchen Sperrklausel böte sich § 2 Abs. 7 EuWahlG an.

Ungeachtet dieses Parlamentsentwurfs sprach sich am 13. Juli 2018 bereits der Rat der EU in einem Beschluss für die europaweite Einführung einer Sperrklausel zwischen 2 und 5 Prozent für die Europawahl 2024 aus. Die Wirksamkeit dieses auf Art. 223 AEUV beruhenden Beschlusses hängt nach wie vor von der Ratifizierung durch einzelne Mitgliedstaaten ab.

Die Verankerung von Sperrklauseln im nationalen Wahlrecht ist von einer wechselvollen Geschichte geprägt. Zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments hatte der nationale Gesetzgeber ungeachtet europäischer Vorgaben Sperrklauseln im Europawahlgesetz verankert, die jeweils in neuerer Zeit vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) für unwirksam erklärt worden sind. So sollten nach dem Willen des Gesetzgebers zur Europawahl 2014 nur solche Parteien in das Europaparlament einziehen, die über ihre Wahlvorschläge mindestens 3 Prozent der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Stimmen erhalten hätten. Mit Entscheidung des BVerfG vom 26. Februar 2014[3] wurde diese 3-Prozent-Sperrklausel für ungültig erklärt. Bereits im Jahr 2011 kippte das BVerfG die bis dato geltende 5-Prozent-Sperrklausel[4], die allerdings noch im Jahr 1979[5] und 2004[6] eine verfassungsrechtliche Bestätigung fand.

Sperrklauseln berühren einerseits das Prinzip der Wahlrechtsgleichheit in Bezug auf die abgegebenen Stimmen der Wählenden, wobei sich dieser Grundsatz gleichwohl nicht aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG (da nur für die Bundestagswahl anwendbar) ergibt, sondern aus Art. 3 Abs. 1 GG. Andererseits werden aus Sicht der Parteien die Chancen zum Parlamentseinzug geschmälert mit der Folge, dass Sperrklauseln einen zu rechtfertigenden Verstoß gegen Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs.1 GG darstellen.

Das BVerfG stellte sowohl im Urteil zur 5-Prozent-Sperrklausel (2011) als auch in dem Verfahren zur 3-Prozent-Sperrklausel (2014) heraus, dass das Europäische Parlament mit Blick auf die Ausgestaltung politischer Arbeit anders organisiert sei als der Deutsche Bundestag. Dies zeige sich in der starken Integrationskraft parlamentarischer

[3] BVerfG, Urteil vom 26. Februar 2014, Az.: u.a. 2 BvE 2/13.
[4] BVerfG, Urteil vom 9. November 2011, Az.: 2 BvC 4, 6, 8/10.
[5] BVerfG, Urteil vom 22. Mai 1979, Az.: 2 BvR 193/79; 2 BvR 197/79.
[6] BVerfG, Urteil vom 8. Juni 2004, Az.: 2 BvE 1/04.

Fraktionen, die sich aufgrund der hohen Heterogenität des politischen Spektrums (Abgeordnete aus vielen unterschiedlichen Parteien) zu organisieren wissen und zu Mehrheiten finden. Auch komme dem Parlament nicht die Aufgabe zu, eine europäische Regierung mit stabilen Mehrheiten zu unterstützen. Die Mehrheiten können sich, je nach zu verhandelndem Gesetzgebungsakt, jederzeit neu finden. Parlament und Rat wirken als Ko-Gesetzgeber nebeneinander und verfolgen unterschiedliche Interesse, die diese auch gegenüber der anderen Institution zum Ausdruck bringen. Der Europäischen Kommission kommt in dieser Konstellation die Rolle des Initiators und des Ausführenden zu. Eine Regierungsfunktion nimmt die Kommission allerdings nicht ein. Gleichwohl zeigte sich das BVerfG in der Entscheidung aus dem Jahr 2014 für die Argumentation des Gesetzgebers insoweit offen, als dass die Einführung einer Sperrklausel möglich sei, sofern sich die politischen und institutionellen Entwicklungen auf EU-Ebene änderten und eine solche Klausel zur Schaffung stabiler Verhältnisse erforderlich wäre. Dies sei derzeit aber nicht der Fall.

Die Arbeits- und Funktionsfähigkeit ist insoweit nicht nur Maßstab für die Rechtmäßigkeit einer Sperrklausel, sondern ist auch aus Sicht der Besonderheiten des jeweiligen Parlaments zu bewerten. Sieht man für die Wahrnehmung der Aufgaben und der Funktionen des Deutschen Bundestages klare Mehrheitsverhältnisse als erforderlich an, stellt sich dies beim Europäischen Parlament aufgrund der Heterogenität der wahlberechtigten Bevölkerung, des an der Wahl beteiligten Parteienspektrums und der Aufgabenwahrnehmung anders dar. Auch diese Bewertung kann sich wiederum ändern, wenn dem Europäischen Parlament ein erweitertes Initiativrecht zugestanden wird. In diesem Zeitpunkt kommt ein gewichtiges Instrumentarium parlamentarischer Arbeit hinzu, dass u.U. stabiler Mehrheitsverhältnisse bedarf.

Dabei zeigen die Verfahren, dass sich das BVerfG bei seinen Entscheidungen über die Verfassungskonformität von Sperrklauseln an der politischen Wirklichkeit orientiert, die sich im Laufe der Zeit ändern kann. Mit Blick auf die verfassungsgerichtlichen Urteile aus den Jahren 1979 und 2004 hatte das BVerfG jedenfalls die Funktionsfähigkeit in den Vordergrund gestellt.

Der vom BVerfG angenommene Prüfungsmaßstab des Grundgesetzes mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Chancengleichheit der Parteien wäre allerdings nur

mit Blick auf den in Art. 13 Abs. 2 des Entwurfs eröffneten Gestaltungsspielraum heranzuziehen. Sofern mit Blick auf die europäischen Verträge – als zuvorderst heranzuziehende Quelle – keine entgegenstehenden Regelungen erkennbar sind, wäre eine solche Sperrklausel zunächst auch in Deutschland umzusetzen.

Sofern das BVerfG bei einer sodann folgenden Prüfung auch auf den grundgesetzlichen Maßstab abstellt, müsste es sich zumindest mit der Frage auseinandersetzen, ob ein mit weiteren Kompetenzen angereichertes Parlament nicht doch eines gewissen Schutzes in seiner Funktionsfähigkeit bedarf.

b) Transnationale Listen

Die Errichtung eines unionsweiten Wahlkreises mit der Möglichkeit zur Wahl transnationaler Listen ist in Art. 15 des Entwurfs erwähnt. Die gesetzliche Verankerung transnationaler Listen würde im europäischen Sekundärrecht erfolgen, so dass eine nationale Gesetzesänderung nicht erforderlich wäre.

c) Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre

Eine Absenkung des Wahlalters auf 16 Jahre wäre nach dem Verordnungsentwurf nicht verpflichtend. Der Verordnungsentwurf geht in Art. 4 Abs. 1 von einem Grundwahlalter ab 16 Jahren aus, wobei die mitgliedstaatlichen Verfassungsordnungen nicht tangiert werden sollen. Sofern der nationale Gesetzgeber am Wahlalter von 18 Jahren festhalten möchte, ist ihm dies weiterhin möglich.

Sollte der nationale Gesetzgeber allerdings eine Absenkung des Wahlalters in Erwägung ziehen, käme eine Änderung von § 6 Abs. 1 Nr. 1 EuWahlG in Betracht. Eine Anpassung des Wahlalters auf 16 Jahre müsste mit dem Grundgesetz vereinbar sein. Hiergegen bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Die für das Wahlalter relevante Fähigkeit zur Kommunikation zwischen Regierenden und Regierten und die Teilnahme an einem solchem Kommunikationsprozess (notwendige Urteils- und Einsichtsfähigkeit) ist auch mit 16 Jahren möglich.

d) Reißverschlusssystem/Quotenregelung

Die Implementierung eines Wahlsystems zur Gleichstellung der Geschlechter unter Berücksichtigung der Rechte nicht binärer Personen wird in Art. 10 Abs. 1 des Entwurfs benannt.

Inwieweit auch auf nationaler Ebene die Verpflichtung zur Implementierung eines Reißverschlusssystems oder einer Quoten-Regelung besteht, ist der Vorschrift nicht ausdrücklich zu entnehmen. Art. 10 Abs.1 Satz 2 des Entwurfs besagt lediglich, dass die Gleichstellung der Geschlechter in Abhängigkeit von den Wahlsystemen der Mitgliedstaaten gelöst werden soll. Lediglich für den unionsweiten Wahlkreis wird ausdrücklich die Verwendung eines Reißverschlusssystems oder eines Quotenverfahrens vorgeschlagen, um die Gleichstellung der Geschlechter zu gewährleisten.

In jedem Fall muss der nationale Gesetzgeber Maßnahmen treffen, die eine Gleichstellung ermöglichen. Sofern dies auch durch andere Instrumentarien als den Quotenverfahren möglich ist, dürfte dies zulässig sein. Eine Änderung des Europawahlgesetzes, in der auf die Beachtung der Gleichstellung der Geschlechter hingewiesen wird, käme bspw. in § 10 EuWahlG in Betracht

Die Einführung eines Reißverschlusssystems bzw. eines Quotenverfahrens mit Blick auf die nationalen Wahlvorschläge ist in der Rechtsprechung umstritten. Im Juli 2020 hatte der thüringische Verfassungsgerichtshof über das dortige Paritätsgesetz zu entscheiden, dass für die jeweiligen Landeslisten eine abwechselnde Besetzung mit Frauen und Männern vorsah, wobei der erste Platz mit einer Frau oder einem Mann besetzt werden konnte. Der thüringische Verfassungsgerichtshof hielt dieses Gesetz für nichtig und sah einen Eingriff in verfassungsrechtlich verbürgte subjektive Rechte, ohne dass diese Beeinträchtigungen auf eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung gestützt werden können.[7] Eine gegen dieses Urteil gerichtete Verfassungsbeschwerde ließ das Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung zu, da diese nicht ausreichend begründet worden sei.[8]

[7] Thüringer Verfassungsgerichtshof, Urteil vom 15. Juli 2020, Az.: VerfGH 2/20.
[8] BVerfG, Beschluss vom 6. Dezember 2021, Az.: 2 BvR 1470/20

Auch das brandenburgische Verfassungsgericht hatte im Oktober 2020 über das dortige Paritätsgesetz zu entscheiden[9], das dieses als verfassungswidrig einstufte. Das Verfassungsgericht sah die Organisations- und Programmfreiheit, die Wahlvorschlagsfreiheit sowie Chancengleichheit der Parteien als auch das Grundrecht auf Gleichheit der Wahl in der Ausprägung als passive Wahlrechtsgleichheit sowie das Verbot der Ungleichbehandlung wegen des Geschlechts verletzt. Nach Auffassung des Verfassungsgerichts sei es Aufgabe des verfassungsgebenden Gesetzgebers Regelungen zur Schaffung der Gleichberechtigung der Geschlechter in der Verfassung zu verankern. Der einfache Gesetzgeber könne dies nicht übernehmen.

e) Festlegung eines einheitlichen Wahltages

Derzeit wird für die Durchführung der Europawahl ein Zeitraum bestimmt, innerhalb dessen die Wahlen zwischen Donnerstagmorgen bis zu dem unmittelbar nachfolgenden Sonntag stattfinden müssen. Der jeweilige Wahlzeitraum orientiert sich an dem vorangegangenen Wahlzeitraum der fünfjährigen Wahlperiode (Art. 10 Direktwahlakt). Die Mitgliedstaaten haben sodann die Möglichkeit, den Wahltermin innerhalb dieses Korridors festzulegen. In Deutschland erfolgt die Festlegung des Wahltages (ungeachtet der Möglichkeiten zur Briefwahl) auf Grundlage von § 7 EuWahlG.

Die Einführung eines einheitlichen Wahltages (Art. 19 Abs. 1 des Vorschlages) würde vermutlich mit einer Korrektur des § 7 EuWahlG in der Weise einhergehen, dass dieser den 9. Mai des letzten Jahres einer Wahlperiode lediglich deklaratorisch benennt. Des Weiteren sieht der Verordnungsvorschlag in Art. 19 Abs. 5 vor, dass die Mitgliedstaaten den Wahltag zu einem nationalen Feiertag erklären können. Hierdurch soll – neben dem wichtigen europäischen Aspekt dieses Tages – auch die Teilnahme an der Wahl erleichtert werden.

[9] Verfassungsgericht Brandenburg, Urteil vom 23. Oktober 2022, Az.: VfGBbg 9/19; VfGBbg 55/19.