

## **Beschlussempfehlung und Bericht**

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

- a) **zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung  
– Drucksache 20/6821 –**

**Entwurf eines Gesetzes zu dem Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 des Rates der Europäischen Union vom 13. Juli 2018 zur Änderung des dem Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20. September 1976 beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments**

- b) **zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU  
– Drucksache 20/4045 –**

**Entwurf eines Gesetzes zu dem Beschluss (EU, Euratom) 2018/994 des Rates der Europäischen Union vom 13. Juli 2018 zur Änderung des dem Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom des Rates vom 20. September 1976 beigefügten Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments**

### **A. Problem**

Zu den Buchstaben a und b

Der Rat der Europäischen Union hat am 13. Juli 2018 nach Zustimmung des Europäischen Parlaments die Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments (Direktwahlakt) beschlossen. Der Beschluss tritt gemäß Artikel 223 Absatz 1 Unterabsatz 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) nach Zustimmung

der Mitgliedstaaten in Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft. Es sind daher die von deutscher Seite erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten zu schaffen.

**B. Lösung**

Zustimmung zu dem Beschluss des Rates der Europäischen Union durch Gesetz.

Zu Buchstabe a

**Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 20/6821 in unveränderter Fassung mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE.**

Zu Buchstabe b

**Einvernehmliche Erledigterklärung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 20/4045.**

**C. Alternativen**

Zu den Buchstaben a und b

Nichtzustimmung der Bundesrepublik Deutschland mit der Folge des Fortbestehens des bisherigen Rechtszustandes.

**D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand**

Zu den Buchstaben a und b

Keine.

**E. Erfüllungsaufwand**

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Zu den Buchstaben a und b

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Zu den Buchstaben a und b

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Zu den Buchstaben a und b

Es werden keine Informationspflichten eingeführt, vereinfacht oder abgeschafft.

### E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Zu den Buchstaben a und b

Für die Verwaltung entsteht kein Erfüllungsaufwand.

### **F. Weitere Kosten**

Zu den Buchstaben a und b

Keine.

### **Beschlussempfehlung**

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/6821 unverändert anzunehmen;
- b) den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/4045 für erledigt zu erklären.

Berlin, den 14. Juni 2023

### **Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union**

**Dr. Anton Hofreiter**  
Vorsitzender

**Jörg Nürnberger**  
Berichterstatter

**Tobias Winkler**  
Berichterstatter

**Chantal Kopf**  
Berichterstatterin

**Valentin Abel**  
Berichterstatter

**Jochen Haug**  
Berichterstatter

**Andrej Hunko**  
Berichterstatter

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

### I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 20/6821** wurde in der 106. Sitzung des Deutschen Bundestages am 25. Mai 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.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich zudem gutachtlich beteiligt.

Zu Buchstabe b

Der Gesetzentwurf auf **Drucksache 20/4045** wurde in der 63. Sitzung des Deutschen Bundestages am 20. Oktober 2022 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 Vorlagen

Zu den Buchstaben a und b

Durch das Gesetz soll entsprechend § 3 Absatz 1 und 2 des Integrationsverantwortungsgesetzes und Artikel 23 Absatz 1 des Grundgesetzes dem Beschluss des Rates der Europäischen Union vom 18. Juli 2018 zur Änderung des Direktwahlakts zugestimmt werden. Neben der Zustimmung der Bundesrepublik Deutschland stehen derzeit nach Auskunft des Auswärtigen Amtes noch die Zustimmungen von Spanien und Zypern aus. Gemäß Artikel 2 Absatz 2 des Beschlusses des Rates tritt dieser am ersten Tag nach dem Empfang der letzten Mitteilung über die Zustimmung an das Generalsekretariat des Rates in Kraft. Die deutsche Sprachfassung des Beschlusses des Rates wurde am 23. November 2018, ebenso wie fünf weitere Sprachfassungen, aufgrund eines offensichtlichen Fehlers in Artikel 1 Nummer 3 korrigiert (Ratsdokument 13511/18). Dort muss es im neu eingefügten Artikel 3a statt „betragen“ richtigerweise heißen, dass die Frist mindestens drei Wochen vor dem Termin für die Abhaltung der Wahl zum Europäischen Parlament „enden“ muss. Diese Korrektur ist in der im Anhang der vorliegenden Gesetzentwürfe wiedergegebenen Fassung des Beschlusses noch nicht enthalten. Das federführend zuständige Bundesministerium des Innern und für Heimat hat zugesichert, dass die korrekte Sprachfassung des Ratsbeschlusses im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wird.

Das Wahlrecht für die Wahl zum Europäischen Parlament ist in den EU-Mitgliedstaaten nicht einheitlich geregelt. Insbesondere existiert nicht in allen Mitgliedstaaten eine rechtlich verankerte Sperrklausel. Der Direktwahlakt soll durch den Beschluss des Rates der Europäischen Union so geändert werden, dass die Mitgliedstaaten, in denen über eine Listenwahl mehr als 35 Sitze vergeben werden, verpflichtet werden, eine Mindestschwelle für die Sitzvergabe festzulegen. Diese muss zwischen 2 und 5 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen betragen. Hierdurch soll die Funktions- und Arbeitsfähigkeit des Europäischen Parlaments sichergestellt werden. In der Bundesrepublik Deutschland werden 96 Sitze vergeben. Nach Inkrafttreten des Beschlusses des Rates besteht daher eine unionsrechtliche Verpflichtung zur Einführung einer entsprechenden Sperrklausel. Da nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine allein auf nationales Recht gestützte Sperrklausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament nicht mit dem aus Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes folgenden Grundsatz der Gleichheit der Wahl und dem Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit aus Artikel 21 Absatz 1 des Grundgesetzes vereinbar ist, bedarf das Gesetz nach Artikel 23 Absatz 1 Satz 3 des Grundgesetzes in Verbindung mit Artikel 79 Absatz 2 des Grundgesetzes der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Deutschen Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates.

Durch den Beschluss zur Änderung des Direktwahlaktes wird zudem den Mitgliedstaaten ausdrücklich die Möglichkeit eröffnet, die vorzeitige Stimmabgabe und Briefwahl sowie die elektronische Stimmabgabe und die

Stimmabgabe über das Internet vorzusehen. Weitere Regelungen betreffen die Möglichkeit des Abdrucks eines Namens oder Logos einer europäischen politischen Partei auf dem Stimmzettel, die Frist für die Einreichung von Bewerbungen für die Wahl, die Sanktionierung der doppelten Stimmabgabe und die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Maßnahmen zu treffen, die es ihren Staatsangehörigen mit Wohnsitz in einem Drittstaat ermöglicht, an der Wahl teilzunehmen.

### III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat in seiner 42. Sitzung am 14. Juni 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 59. Sitzung am 14. Juni 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. die Annahme des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung** hat zudem folgende gutachtliche Stellungnahme übermittelt (Ausschussdrucksache 20(26)59-4): „Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist nicht gegeben. Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung ist plausibel. Eine Prüfbitte ist daher nicht erforderlich.“

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat in seiner 42. Sitzung am 14. Juni 2023 mit den Stimmen der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, FDP, AfD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU die Ablehnung des Gesetzentwurfs empfohlen.

Der **Rechtsausschuss** hat in seiner 59. Sitzung am 14. Juni 2023 einstimmig empfohlen, den Gesetzentwurf für erledigt zu erklären.

### IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat in seiner 40. Sitzung am 24. Mai 2023 einstimmig beschlossen, eine öffentliche Anhörung zu den Vorlagen auf den Drucksachen 20/6821, 20/4045 und 20/4046 durchzuführen. Die Federführung für den Gesetzentwurf auf Drucksache 20/4046 liegt beim Ausschuss für Inneres und Heimat, dessen nach § 70 Absatz 3 GO-BT erforderliches Einvernehmen vorliegt. Die öffentliche Anhörung fand in seiner 41. Sitzung am 12. Juni 2023 statt.

Hieran haben folgende Sachverständige teilgenommen:

- Prof. Dr. Bernd Grzeszick
- Prof. Dr. Patrick Hilbert
- Prof. Dr. Franz C. Mayer
- Prof. Dr. Heiko Sauer
- Dr. iur. habil. Ulrich Vosgerau

Die Stellungnahmen der Sachverständigen auf den Ausschussdrucksachen 20(21)82, 20(21)83, 20(21)85 und 20(21)86 sind auf der Internetseite des Ausschusses eingestellt. Hinsichtlich der Ergebnisse der öffentlichen Anhörung wird auf das Protokoll der 41. Sitzung vom 12. Juni 2023 verwiesen.

Der Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union hat die Vorlagen in seiner 42. Ausschusssitzung am 14. Juni 2023 abschließend beraten.

Die **Fraktion der SPD** erklärte, sie unterstütze das Ziel des Gesetzentwurfs, die erforderlichen Voraussetzungen für das Inkrafttreten des Direktwahlaktes 2018 zu schaffen. Die Anhörung habe gezeigt, dass zur Verabschiedung

keine verfassungsändernden Mehrheiten erforderlich seien, weil sich die beabsichtigte Einführung einer Wahlhürde im Rahmen des Integrationsprogramms bewege. Sie habe daher wegen des aus ihrer Sicht überschießenden Mehrheitserfordernisses formale Bedenken, die im Ergebnis einer Zustimmung aber nicht entgegenstünden. In Zukunft müsse in jedem Einzelfall das Mehrheitserfordernis genau geprüft werden. Zur Frage des Umsetzungsspielraums gebe es unterschiedliche Auffassungen. Zum Zeitpunkt der Einführung einer Mindestschwelle etwa gebe es drei Meinungen: Die Union habe sich in ihrem Gesetzentwurf für eine sofortige Einführung nach der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten, also theoretisch bereits für die Europawahlen 2024, ausgesprochen. Andere hätten für 2029 oder für eine Einführung zur übernächsten Wahl nach Inkrafttreten des geänderten Direktwahlaktes plädiert. Das entsprechende Umsetzungsgesetz sollte erst nach dem Inkrafttreten, dann aber zügig mit den übrigen Fraktionen besprochen werden, um eine angemessene Lösung zu finden.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betonte, dass die Ratifizierung des Beschlusses des Rates längst überfällig sei. Der Fraktion sei es in der letzten Wahlperiode nicht gelungen, hierfür eine Mehrheit zu finden. Deutschland sei neben Zypern und Spanien einer der letzten Mitgliedstaaten, in denen die Ratifizierung noch nicht erfolgt sei. Die Anhörung habe wertvolle Hinweise zu den Fragen der erforderlichen Mehrheit, der Umsetzungsfrist, und der Höhe der Sperrklausel gegeben. Die Fraktion der CDU/CSU könne sich auch vorstellen, ein Umsetzungsgesetz auf Vorrat zu beschließen. Dieser innovative Ansatz sei laut einem Sachverständigen in der Anhörung möglich, stoße bei den Koalitionsfraktionen jedoch auf Ablehnung. Die angekündigte Bereitschaft der Fraktion der SPD, nach der Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten zügig Gespräche zur Umsetzung zu führen, sei zu begrüßen. Dabei könne der Vorschlag der Fraktion der CDU/CSU als Textvorlage genutzt werden. Der Umsetzung bis zur Europawahl 2024 stehe nichts entgegen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** erklärte, dass sie der Ratifizierung des Direktwahlakts 2018 in dem Gesamtpaket mit der in der letzten Sitzungswoche im Plenum verabschiedeten Stellungnahme zu einer umfassenderen Reform des europäischen Wahlrechts zustimme. Die Ratifizierung des Direktwahlakts von 2018 sei als Zwischenschritt zu sehen. Die Mindestschwelle solle frühestens bei der übernächsten Europawahl Anwendung finden. Mehrere Sachverständige hätten in der Anhörung bestätigt, dass eine unionsrechtliche Verpflichtung zur Einführung einer Mindestschwelle vorliegen müsse, um nach den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts in Deutschland „verfassungsfest“ zu sein. Nur eine unionsrechtliche Erlaubnis, die bereits im aktuellen Direktwahlakt vorhanden sei und auch zur nächsten Europawahl vorliegen würde, reiche nicht aus. Das Bundesverfassungsgericht habe geurteilt, dass die Mindestschwelle verfassungswidrig sei und eine unionsrechtlich verbindliche Mindestschwelle auf der Grundlage von Artikel 223 Absatz 1 AEUV nicht bestanden habe. Die Mindestschwelle könne darum erst zur übernächsten Europawahl eingeführt werden. Auch die Höhe der Sperrhürde müsse sich an der Notwendigkeit orientieren. In dem durch den Direktwahlakt hierbei vorgesehenen Korridor müsse die Hürde in Deutschland bei 2 Prozent liegen, also der möglichst schonendsten und niedrigsten Anwendung, die unionsrechtlich vorgegeben sei. Die Fraktion freue sich auch über die Unterstützung der Union.

Die **Fraktion der FDP** erklärte, die Anhörung zum europäischen Direktwahlakt habe einen umfassenden Eindruck der verfassungsrechtlichen Lage vermittelt. Eine Ratifizierung mit breiter Mehrheit sei zu begrüßen und angesichts der großen Herausforderungen, denen sich Europa ausgesetzt sehe, ein Zeichen der Geschlossenheit. Für die Liberalen sei es ein erster Schritt hin zu tiefgreifenden Reformen der europäischen Institutionen. Das Gesetz sei rechtssicher und werde das Vertrauen der Bevölkerung in die Europawahl stärken. Der Gesetzgeber habe sich dem bisherigen Veto des Bundesverfassungsgerichts bezüglich einer Sperrklausel für die Europawahl stellen müssen. Man begrüße die Unterstützung auch seitens der CDU/CSU-Fraktion und plädiere für einen möglichst zügigen, interfraktionellen Austausch über ein Umsetzungsgesetz, sobald der Direktwahlakt von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden sei. Die Ratifizierung durch Zypern werde in Kürze erwartet, mit Blick auf Spanien sei man weniger zuversichtlich. Wichtig sei, dass Deutschland als größter Mitgliedstaat der EU die Ratifizierung nun vornehme.

Die **Fraktion der AfD** führte aus, das Bundesverfassungsgericht habe keineswegs erklärt, dass eine Sperrklausel verfassungswidrig sei, weil sie europarechtlich nicht vorgeschrieben sei. Vielmehr habe das Gericht in beiden Urteilen betont, dass eine Sperrklausel ein schwerwiegender Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit und den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien sei und einer besonderen Rechtfertigung bedürfe. Eine solche Rechtfertigung habe das Bundesverfassungsgericht bei den Bundestagswahlen im Erhalt der Funktionsfähigkeit des Parlamentes, das für eine stabile Regierung sorgen müsse, gesehen. Beim Europäischen Parlament liege dieser Rechtfertigungsgrund jedoch nicht vor. Das Bundesverfassungsgericht betone in beiden Urteilen, dass ohne Sperrklausel

sel keine Funktionsunfähigkeit des Europäischen Parlamentes drohe und sei daher grundsätzlich gegen eine Sperrklausel, was zu akzeptieren sei. Deshalb sei es ein Fehler, auf die Höhe einer Sperrklausel abzustellen, wie es mit dem ebenfalls vom Gericht verworfenen Vorschlag einer Dreiprozenthürde von 2013 in Reaktion auf das Urteil von 2011 versucht worden sei. Der Versuch, auf dem Umweg über die europäische Ebene eine Sperrklausel einzuführen, sei undemokratisch und zurückzuweisen. Die Fraktion der AfD werde den Gesetzentwurf daher ablehnen.

Die **Fraktion DIE LINKE**. kritisierte, die anderen Fraktionen hätten das Thema nur unter juristischen Gesichtspunkten und nicht politisch behandelt. Die Änderung des Direktwahlaktes führe dazu, dass Hunderttausende Stimmen nicht berücksichtigt würden. Obwohl das Bundesverfassungsgericht in zwei Urteilen anders entschieden habe, werde nun versucht, dies über „die europäische Bande“ zu ändern. Rein juristisch sei die Einführung einer Sperrklausel über EU-Recht zulässig; doch müsse sich diese neben juristischen auch an politischen Prüfungsmaßstäben messen lassen: Bisher sei kein Nachweis dafür erbracht worden, dass die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments ohne deutsche Sperrklausel tatsächlich eingeschränkt sei. Nahezu alle Abgeordneten der Kleinparteien im Europäischen Parlament gehörten einer der großen Fraktionen an. Mit dem Argument, die Nichtzugehörigkeit zu einer Fraktion schränke die Funktionsweise des EP ein, könnte man auch behaupten, die Funktionsfähigkeit des Bundestages werde durch einige fraktionslose Abgeordnete eingeschränkt. Letztlich gehe es um Machtfragen und nicht um juristische Fragen oder die Funktionsfähigkeit des EP, und die Fraktionen wollten den Kleinstparteien Mandate abnehmen. Dies werde die Europaverdrossenheit in Deutschland erhöhen. Die Debatten über das Umsetzungsgesetz würden noch heftiger ausfallen und zurecht werde man sagen, das auf den Weg gebrachte Gesetz sei undemokratisch. Deshalb werde die Fraktion DIE LINKE. den Gesetzentwurf ablehnen.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen AfD und DIE LINKE. die Annahme des Gesetzentwurfs auf Drucksache 20/6821.

Der **Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union** empfiehlt einvernehmlich, den in seinem Regelungsteil textidentischen Gesetzentwurf auf Drucksache 20/4045 für erledigt zu erklären.

Berlin, den 14. Juni 2023

**Jörg Nürnberger**  
Berichtersteller

**Tobias Winkler**  
Berichtersteller

**Chantal Kopf**  
Berichterstatlerin

**Valentin Abel**  
Berichtersteller

**Jochen Haug**  
Berichtersteller

**Andrej Hunko**  
Berichtersteller