

Europawahl

Im Europawahlrecht ist Bewegung. Am 6.2.2024 hat das BVerfG entschieden, dass die EU für die Europawahl eine 2%-Sperrklausel einführen kann. Das betrifft zwar die in Kürze anstehenden Wahlen nicht, ist aber für die zukünftige Ausgestaltung des nationalen EU-Wahlrechts relevant. Weitergehende Reformideen wurden vom EU-Parlament im Direktwahlakt 2022 beschlossen, sind aber in den Mitgliedstaaten noch umstritten und deshalb auch noch nicht in Kraft getreten.

Die genannte BVerfG-Entscheidung und die in Kürze anstehende Wahl des EU-Parlaments haben wir zum Anlass genommen, Prof. Dr. Matthias Ruffert einige Fragen zur Europawahl im Allgemeinen und zur Sperrklausel-Einführung im Besonderen zu stellen. Ruffert ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht an der Humboldt-Universität Berlin und ständiger Mitarbeiter der JuS-Rechtsprechungsübersicht.

► Um den Überblick zu behalten, hat Ruffert (am Ende dieses Interviews) einige Fakten zur Europawahl und zu den maßgeblichen Normen zusammengetragen.

► Auf der Seite „Kurz erklärt“ gibt Ruffert einen Überblick über einige wesentliche Unterschiede zwischen der Europawahl und der Wahl zum Bundestag; zudem umreißt er die möglichen Veränderungen durch das Reformvorhaben.



Allgemein zum Europawahlrecht:

In einem JuS-Beitrag haben Sie mal gesagt, dass das Wahlrecht zum Europäischen Parlament die „Achillesferse“ der europäischen Demokratie bleibe (JuS 2019, 974 (977)). Was ist darunter zu verstehen? Kann eine Reform des EU-Wahlrechts daran etwas ändern?

Ruffert: Diesen Begriff hat Professor Peuker (Würzburg) geprägt, ein langjähriger früherer Mitarbeiter. Ich finde den Ausdruck sehr treffend. Er bringt vor allem eine Unwucht bei der Wahlrechtsgleichheit zum Ausdruck:

Nach Art. 14 II EUV entfallen auf jeden Mitgliedstaat mindestens sechs und maximal 96 Sitze. Der damit verbundene „Grundsatz degressiver Proportionalität“ hat starke Auswirkungen auf die Stimmwertgleichheit zur Folge. In bevölkerungsarmen Mitgliedstaaten abgegebene



Prof. Dr. Matthias Ruffert

Stimmen haben einen teils deutlich höheren Erfolgswert als jene, die in bevölkerungsstarken Mitgliedstaaten abgegeben werden (beispielsweise 96 Abgeordnete aus Deutschland vertreten jeweils etwa 850.000 Unionsbürger, 6 aus Malta jeweils etwa 67.000 Menschen).

Man kann darüber streiten, wie wichtig das wirklich für die Demokratie in Europa ist. Das BVerfG hat hier im Lissabon-Urteil das eigentliche Demokratiedefizit der EU verortet. Das ist wahrscheinlich übertrieben, weil im Europaparlament nicht nach Staaten, sondern nach Fraktionen abgestimmt wird und weil die Abstimmung im Rat, der zusammen mit dem Parlament als Unionsgesetzgeber tätig wird (Art. 14 I 1, 16 I 1 EUV), die Bevölkerungsstärke der Mitgliedstaaten berücksichtigt (Art. 16 IV EUV). Aber die Wahlrechtsungleichheit bleibt ein Schwachpunkt, eben eine Achillesferse, weil sie in dieser Dimension nur schwer zu rechtefertigen ist.

Es ist nicht überzeugend, dass die Wahlrechtsgleichheit nicht in Art. 14 III EUV garantiert werden kann. Natürlich ist es denkbar, dies zu reformieren. Ein entscheidender Schritt wäre es, bei der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nicht von den Mitgliedstaaten her zu denken, sondern gesamteuropäisch, zB auch durch grenzüberschreitende Wahlkreise.

Es bestehen zahlreiche Unterschiede im Wahlrecht der einzelnen Mitgliedstaaten (zB Wahl- und Wahlbarkeitsalter, Sperrklausel, Wahltag, E-Voting...) – welche Auswirkungen hat dies auf die Legitimationskraft und damit dann auch auf die Akzeptanz von Akten des EU-Parlaments?

Ruffert: Ich bewerte diese Unterschiede für die Akzeptanz des Parlaments nicht allzu hoch – sie sind den Wählern ja kaum bekannt. Selbst in einer

jahrhundertealten staatlichen Föderation wie den USA ist das Wahlrecht nicht vollständig vereinheitlicht. Aber natürlich kann man das Europäische Parlament generell stärken, je mehr Einheitlichkeit hier hergestellt wird. Das Europäische Parlament kann nach Art. 223 I AEUV hierzu die Initiative ergreifen – eine Ausnahme vom Initiativmonopol der Kommission – und hat dies auch getan: 2022 wurde erneut ein Entwurf für einen Direktwahlakt in den Gesetzgebungsprozess eingebracht.

Zur demokratischen Legitimation der EU ist es überdies wichtig zu erkennen, dass diese nach Art. 10 II EUV dual konzipiert ist, erstens über das Europäische Parlament, zweitens über Rat und Europäischen Rat, deren Mitglieder wiederum in den Mitgliedstaaten demokratisch legitimiert sind (parlamentarisch oder – seltener – präsidential). Dies hat auch das BVerfG im eingangs erwähnten Beschluss vom 6.2.2024 hervorgehoben.

Zu Sperrklauseln im Europawahlrecht:

Das BVerfG hat 2011 eine 5 %-Sperrklausel und 2014 eine 3 %-Sperrklausel (§ 2 VII EuWG aF) für die Wahl zum Europäischen Parlament für verfassungswidrig erklärt. Was waren die entscheidenden Gründe?

Ruffert: In der stRspr des BVerfG sind Sperrklauseln eine zu rechtfertigende Ausnahme von der Gleichheit des Erfolgswerts, wie sie Art. 38 I GG garantiert. In den beiden Entscheidungen zur Europawahl hat der Zweite Senat verneint, dass die Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments (wie beim Bundestag und bei den Landtagen) eine solche Ausnahme rechtfertigt. Das Europäische Parlament müsse keine Regierung tragen, so dass kein mit einer nationalen parlamentarischen Demokratie vergleichbares Interesse an seiner Funktionsfähigkeit bestehe. Auch in der Gesetzgebung sei wegen der Trilogie des Parlaments mit Kommission und Rat eine stärkere Zersplitterung unschädlich. Schließlich sei das Europäische Parlament *per se* uneinheitlich zusammengesetzt, da sich die Vielzahl der mitgliedstaatlichen Parteien erst nach der Wahl zu Fraktionen zusammenfinden.

Von Anfang an ist diese Argumentation angegriffen worden, ua in starken Sondervoten von Richtern des Zweiten Senats. Es spricht tatsächlich viel dafür, dass eine starke Zersplitterung das Europäische Parlament

schwächt. Der Beschluss vom 6.2.2024 greift daher auch auf die genannten Sondervoten zurück.

► Die Sperrklausel-Entscheidungen des BVerfG:

- BVerfGE 129, 300 = NVwZ 2012, 33 (mAnm Roßner NVwZ 2012, 22) = JuS 2012, 477 (Sachs) – 5%-Sperrklausel (§ 2 VII EuWG aF verstößt gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien)

- BVerfGE 135, 259 = NVwZ 2014, 439 = JuS 2014, 572 (Sachs) – 3%-Sperrklausel (§ 2 VII EuWG aF verstößt gegen die Grundsätze der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien)

- BVerfG NVwZ 2024, 725 = JuS 2024, 473 (Ruffert) – 2%-Sperrklausel (§ 3 I und II IntVG unterliegt gem. Art. 23 I iVm Art. 79 III GG nur einer eingeschränkten verfassungsrechtlichen Prüfung; kein Verstoß gegen die Verfassungsidentität)

Im Juni hat Deutschland der Europäischen Wahlrechtsreform („Direktwahlakt 2018“) zugestimmt, mit der die EU eine Sperrklausel iHv mindestens 2% und höchstens 5% einführt. Das BVerfG hat am 6.2.2024 entschieden (BeckRS 2024, 2988 = JuS 2024, 473 (Ruffert)), dass aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts dagegen spricht. Worin besteht der Unterschied zu den beiden vorherigen Entscheidungen, mit den Sperrklauseln gekippt worden sind?

Ruffert: Die Perspektive ist eine andere. In den beiden älteren Entscheidungen ging es um Bestimmungen des Europawahlgesetzes, also um deutsches Bundesrecht, das als solches am Grundgesetz und den darin enthaltenen Grundsätzen der Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der politischen Parteien zu messen war. In der aktuellen Entscheidung geht es dagegen um eine unionsrechtliche Regelung, einen Beschluss nach Art. 223 AEUV, der in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren ergangen ist, das die Ratifikation in den Mitgliedstaaten verlangt. Als anwendungsvorrangiges Unionsrecht kann ein solcher Beschluss nicht am Maßstab des Grundgesetzes, konkret an Art. 38 I GG gemessen werden. Maßstab ist vielmehr Art. 23 I 3 iVm Art. 79 III GG, nach der Rechtsprechung des BVerfG im Rahmen der Ultra-vires-

Kontrolle und der Identitätskontrolle. Da es eine ausdrückliche Ermächtigung für das Europawahlrecht in Art. 223 AEUV gibt, liegt eine die Annahme fern, das Europäische Parlament und der Rat hätten ihre Kompetenzen überschritten (Ultra-vires-Kontrolle). Auch die Verletzung der demokratischen Verfassungsidentität Deutschlands lässt sich kaum sinnvoll begründen, haben Sperrklauseln doch in Deutschland eine lange Tradition. Dementsprechend hat das BVerfG die verfassungsrechtlichen Rechtsbehelfe gegen den Beschluss sogar als unzulässig, weil nicht hinreichend substantiiert verworfen.

► **Fakten zur Europawahl**

6.–9.6.2024: Wahl zum 10. EU-Parlament

Wahlrhythmus: alle 5 Jahre seit 1979

EU-Parlament: Es handelt sich um das einzige direkt von den EU-Bürgerinnen und -Bürgern gewählte Unionsorgan. Gewählt werden in diesem Jahr 720 Abgeordnete (ggü. der letzten Wahl erhöht um 15 wegen demografischer Veränderungen).

Seit der Einführung durch den Direktwahlakt 1976 gibt es immer wieder Vereinheitlichungsbestrebungen. Einige Veränderungen sind zB: seit 2004 Verhältniswahl, seit 2014 EU-weite Spitzenkandidaten für die Kommissionspräsidentschaft (als politische Praxis).

Wahlbeteiligung insgesamt: Zwischen 42,6 und 63%

Wahlbeteiligung in Deutschland zuletzt: 61,5%

► **Maßgebliche Normen für die Wahl zum EU-Parlament (Überblick):**

Unionsrecht

Direktwahlakt 1976: Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (BGBl. 1977 II 733)

EUV/AEUV/GRCh (insb. Art. 14 III EUV, Art. 223 I AEUV und Art. 39 GRCh zu den Wahlrechtsgrundsätzen)

Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 6.12.1993 (Unionsbürger mit Wohnsitz in anderem Mitgliedstaat) (ABl. L 329, 34)

Direktwahlakt 2018 (ABl. 2018 L 178, 1)

Direktwahlakt 2022 (ABl. C 465, 171): Aktueller Vorschlag des Europäischen Parlaments zu Reformen der Europawahlen

Deutsches Recht

Zustimmungsgesetz zum Direktwahlakt 1976: Gesetz v. 11.8.1977 (BGBl. II 1977 733, zuletzt geändert durch BGBl. 2003 II 810 und 2004 II 520)

Zustimmungsgesetz zum Direktwahlakt 2018: Gesetz vom 13.3.2024, BGBl. II 2024 Nr. 87

Europawahlgesetz v. 8.3.1994 (BGBl. 1994 I 423, 555, 852), zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes v. 11.1.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 11)

Europawahlordnung vom 2.5.1994 (BGBl. 1994 I, 957), diverse Änderungen

Das Interview haben wir am 31.5.2024 geführt.

www.JuS.de

► **Zur Einführung und Vertiefung:**

Zum Europawahlrecht (insb. zu Sperrklauseln): Ruffert, Sperrklauseln bei der Europawahl, Anm. zu BVerfG, Beschl. v. 6.2.2024 – 2 BvE 6/23, 2 BvR 994/23, JuS 2024, 473; Sauer, Unions- und verfassungsrechtliche Fragen einer Sperrklausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, EuZW 2023, 792; Joos/Droste, Aktuelle Reform des EU-Wahlrechts, EuZW 2024, 293; Jendro, Sperrklauseln im Mehrebenensystem des Europawahlrechts, 2024.

Zum EU-Parlament in der JuS: Voßkuhle/Wischmeyer, Grundwissen – Öffentliches Recht: Die Organe der EU, JuS 2018, 1184; Laufs, Das Recht auf freie Wahlen nach deutschem und europäischem Recht, JuS 2013, 788; Ruffert/Grischek/Schramm, Europarecht im Examen: Grundfragen und Organisationsstruktur, JuS 2019, 974

Zur Identitätskontrolle: Luc v. Danwitz/Mies, Der Schutz der mitgliedstaatlichen Identität in der Europäischen Integration, JuS 2024, 215; Langenfeld/Gašperin Wischhoff, Was sind eigentlich ... die Identitäts- und die Ultra-vires-Kontrolle?, JuS 2024, 22.