

Die Wahl zum Europäischen Parlament 2019 - eine rechtliche Analyse

Bachelorarbeit
der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum
zum Erwerb des Hochschulgrades
Bachelor of Laws (LL.B.)

Vorgelegt von
Catharina Papperitz
aus Leipzig

Meißen, 01.07.2021

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	4
Abkürzungsverzeichnis	5
1 Einleitung	7
2 Die Wahl zum Europäischen Parlament	9
2.1 Die Entwicklung des Europäischen Parlaments 1979 bis heute.....	9
2.2 Die Wahlgrundsätze auf EU-Ebene	11
2.3 Das polymorphe Wahlsystem der EU	13
3 Die Wahl am 26. Mai 2019	17
3.1 Die Zusammensetzung des Parlaments nach der Wahl 2014.....	17
3.2 Das Ergebnis der Wahl 2019.....	17
3.3 Die Wahlbeteiligung.....	23
3.4 Der Einfluss des Brexits und europakritischer Parteien	25
4 Die Auswirkungen der Wahl auf die Stellung des Parlaments innerhalb der EU	28
4.1 Die Stellung des Europäischen Parlaments gemäß den Verträgen.....	28
4.2 Das Verhältnis des Europäischen Parlaments zum Europäischen Rat und zur Kommission am Beispiel des Spitzenkandidatenprinzips.....	30
4.2.1 Die Grundlagen	30
4.2.2 Das Verfahren 2014	33
4.2.3 Das Verfahren 2019	34
4.3 Das polymorphe Wahlsystem der EU und seine Probleme.....	36
4.3.1 Das fehlende einheitliche Wahlrecht.....	36
4.3.2 Das fehlende Parteiensystem der EU	38
4.3.3 Die fehlende Prozenzhürde	42
4.4 Das Europäische Parlament und nationale Parlamente: ein Vergleich....	46
4.5 Ausblick.....	51
5 Fazit	52
Kernsätze	54
Literaturverzeichnis.....	55
Rechtsprechungsverzeichnis	61
Rechtsquellenverzeichnis	61
Eidesstattliche Versicherung.....	64

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.2-1: Ergebnis der Europawahl 2019.....	21
Abbildung 2.3-1: Wahlbeteiligung Europawahl 1979 - 2019.....	25

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
ALDE	Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EFD	Europa der Freiheit und Demokratie
EFDD	Europa der Freiheit und der direkten Demokratie
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGP	Europäische Grüne Partei
EGRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EKR	Europäische Konservative und Reformer
EL	Europäische Linke
ELDR	Europäische Liberale, Demokraten und Reformer
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ENF	Europa der Nationen und der Freiheit
EP	Europäisches Parlament
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuWG	Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz)
EuWO	Europawahlordnung
EVP	Europäische Volkspartei
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GUE/NGL KVLE/NGL	Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke
Grüne/EFA	Die Grünen/Europäische Freie Allianz
ID	Identität und Demokratie

IND/DEM	Unabhängigkeit/Demokratie
IST	Identität, Tradition, Souveränität
S&D	Progressive Allianz der Sozialdemokraten im Europäischen Parlament
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
UKIP	United Kingdom Independence Party

1 Einleitung

„Nationale Nebenwahl“¹, „Low-interest-Wahl“² oder „Second-order-election“³. Das waren die gängigsten Begriffe, um die Bedeutung der Wahl zum Europäischen Parlament – kurz Europawahl – zu definieren. Lag dies zunächst daran, dass es dem Europäischen Parlament (nachfolgend EP oder Parlament) an wirklichen Handlungsmöglichkeiten fehlte und insbesondere mit der Wahl auch kein Einfluss auf eine richtige „Regierungsbildung“ auf europäischer Ebene einherging⁴, lässt sich diese Begründung heute so nicht mehr halten⁵.

In den Jahren seit der ersten Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979 wurde der Einfluss des einzigen durch die Bürger/innen der Europäischen Union (nachfolgend EU oder Union) direkt gewählten Organs der EU erheblich gestärkt, vor allem auf Initiative und Druck des Parlaments selbst, allerdings schienen die Bürger/innen dies nicht wahrzunehmen. Die Wahlbeteiligung sank seit 1979 kontinuierlich.

In dieser Arbeit erfolgt, ausgehend von den primärrechtlichen Grundlagen des Vertrages über die Europäische Union (EUV) und des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), eine Analyse der Europawahl 2019. Es werden auch sekundärrechtliche Regelungen zu Fragen der Europawahl gemäß Art. 288 AEUV, die Regelungen des Europawahlgesetzes (EuWG) und der Europawahlordnung (EuWO) sowie die Urteile des Bundesverfassungsgerichts zu Sperrklauseln für die Europawahl und den Verträgen herangezogen. Ergänzt werden diese von Regelungen in der Geschäftsordnung und nicht rechtsverbindlichen Entschlüssen des Europäischen Parlaments.

Bei den Sekundärrechtlichen Regelungen handelt es sich hauptsächlich um den Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlamentes (Direktwahlakt) von 1976 sowie die Richtlinie 93/103/EG in ihrer Umsetzung im deutschen EuWG und der EuWO.

Im ersten Teil liegt der Fokus auf der Entwicklung des Europäischen Parlaments von der ersten Direktwahl 1979 bis zur letzten Wahl 2019. In diesem Zeitraum hat sich das Parlament von einer Institution ohne nennenswerten Einfluss zu einem ernstzunehmenden Akteur innerhalb des Institutionengefüges der Union entwickelt. Im Anschluss werden die Wahlgrundsätze zur Europawahl dargestellt, die einheitlich innerhalb der EU gelten. Dabei werde ich auch auf die Problematik der degressiven Proportionalität bei der Verteilung der Sitze sowie auf die verschiedenen bisher unternommenen Versuche zur

¹ Niedermayer, Von der „nationalen Nebenwahl“ zur „europäisierten Wahl“? ZParl 4/2019, S. 691

² Schrötter, Europa: Das Lexikon, 2020, S. 226.

³ Dieser Terminus wurde bereits für die erste Direktwahl 1979 definiert von Reif, K.; Schmitt, H.: *Nine Second-Order national elections: A conceptual framework for the Analysis of European Election Results*. European Journal of Political Research 8/1980, 3 – 44.

⁴ Niedermayer, Von der „nationalen Nebenwahl“ zur „europäisierten Wahl“? ZParl 4/2019, S. 692.

⁵ Schrötter, Europa: Das Lexikon, 2020, S. 226.

Vereinheitlichung dieses Systems eingehen. Bei der Darlegung der unterschiedlichen nationalstaatlichen Regelungen soll der Fokus auf den Bestimmungen im Europawahlgesetz der Bundesrepublik liegen, wobei in einem Überblick auch die Regelungen der anderen Staaten vorgestellt werden.

Der Schwerpunkt des dritten Kapitels liegt auf der Wahl 2019: die Ausgangssituation nach der Wahl 2014, das Ergebnis, die Wahlbeteiligung und den Einfluss, den der Brexit und der Aufschwung europakritischer Parteien auf die Wahl hatten.

Kapitel 4 behandelt die Stellung des Europäischen Parlaments innerhalb der Institutionen der EU nach der Wahl 2019. Hauptaugenmerk liegt dabei auf dem Spitzenkandidatenprinzip und der Interaktion zwischen Parlament, Kommission und Europäischem Rat. Des Weiteren wird das bereits in Kapitel 2 vorgestellte „polymorphe Wahlsystem“ näher betrachtet und insbesondere auf die Probleme, die diesem Wahlsystem im Hinblick auf die Legitimation des Europäischen Parlaments und der EU innewohnen, eingegangen. In einem kurzen Abriss werden hier auch die wichtigsten nationalstaatlichen Regelungen dargestellt. Im Abschluss des Kapitels möchte ich einen kurzen Vergleich zwischen dem Europäischen Parlament und nationalen Parlamenten aufstellen. Dabei ist zu beobachten, dass die Entwicklung des Parlaments ohne Frage eng mit der Entwicklung der Europäischen Union von einer Wirtschaftsgemeinschaft hin zu einem Staatenverbund⁶ verbunden ist. Ein Ausblick auf die Wahlperiode 2019 – 2024 soll das Kapitel abrunden. Auch wenn es gemäß dem Titel der Arbeit um eine rechtliche Analyse der Europawahl 2019 gehen soll, ist es aufgrund der Tatsache, dass nicht alle Verfahrensweisen konkret in den Verträgen festgelegt sind bzw. in den Mitgliedstaaten nach wie vor unterschiedliche Regelungen gelten, oftmals notwendig, politikwissenschaftliche Erwägungen heranzuziehen. Dies gilt insbesondere in Kapitel 4.4, wenn es um den Vergleich zwischen dem Europäischen Parlament und nationalen Parlamenten geht. Dabei ist immer die besondere Stellung der EU im Vergleich zu den Mitgliedstaaten zu beachten, jedoch sind die politikwissenschaftlichen Parameter für den Vergleich Europäisches Parlament – nationales Parlament nicht außer Acht zu lassen⁷. Der Fokus liegt auch hier auf den rechtlichen Grundlagen.

Werden Bezüge zu nationalen Parlamenten hergestellt, so beziehen sich diese fast ausschließlich auf die Bundesrepublik Deutschland, da aufgrund der zeitlichen Beschränkung und des textlichen Umfangs der Arbeit ein Vergleich mit mehreren Mitgliedstaaten nicht in Frage kommen kann. Die Rolle der nationalen Parlamente gemäß den Verträgen und in der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament wird in dieser Arbeit jedoch nicht weitergehend untersucht.

⁶ BVerfGE 89, 155 (Rn. 95).

⁷ Göler, Endlich ein echtes Parlament?, 2011, S. 292.

2 Die Wahl zum Europäischen Parlament

2.1 Die Entwicklung des Europäischen Parlaments 1979 bis heute

Das heute als europäisches Parlament bekannte Organ der Europäischen Union wurde mit dem Vertrag von Paris 1951 als „parlamentarische Versammlung“ im Zusammenhang mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) gegründet. Seine Mitglieder wurden von den nationalen Parlamenten der damaligen Mitgliedstaaten ernannt und es sollte vor allem der Hohen Behörde (der Vorgänger der heutigen Kommission) als Kontrollorgan gegenübergestellt werden⁸. Als Sitzungsort wurde Luxemburg festgelegt, wo sich auch der Sitz der Hohen Behörde befand. Allerdings erfolgte durch einen Beschluss der Außenminister eine Verlegung des Parlaments nach Straßburg, wo der Europarat tagte, an dessen „Tradition man symbolisch anknüpfen wollte“⁹. Der Vertrag der EGKS sah für die Versammlung außerdem eine beratende parlamentarische Funktion vor, um die Arbeit der Hohen Behörde zu begleiten

Die erste Direktwahl des Europäischen Parlaments fand 1979 statt. Zuvor waren dem Parlament mit dem Vertrag von Luxemburg 1970 erweiterte Haushaltsbefugnisse erteilt worden, da die Europäischen Gemeinschaften eigene Haushaltsmittel erhielten und die Versammlung nun an der Aufstellung und Verabschiedung des Haushaltsplans beteiligt wurde (Artikel 1 Abs. 4 und 6 des Vertrags von Luxemburg, in Abänderung des Artikel 78 des Vertrags über die Gründung der EGKS)¹⁰.

Die Direktwahl sollte dem Europäischen Parlament eine bessere Legitimation und mehr Selbstbewusstsein gegenüber den anderen Institutionen der Gemeinschaften verschaffen. Mit Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte 1986 wurde der Name „Europäisches Parlament“ offiziell übernommen. Zugleich wurden auch die legislativen Befugnisse des Parlaments erweitert, sodass es jetzt an der allgemeinen Gesetzgebung beteiligt wurde sowie Änderungsvorschläge zu Gesetzentwürfen machen durfte (Verfahren der Zusammenarbeit gemäß Artikel 6)¹¹.

Mit der Gründung der Europäischen Union durch den Vertrag von Maastricht 1992 wurden die Legislativ- und Kontrollbefugnisse des EP ausgeweitet, durch die Einführung des Mitbestimmungsverfahrens (Kodezision). Es handelte sich dabei um eine Modifizierung

⁸ Dialer – Maurer – Richter., Handbuch zum Europäischen Parlament, 2015, S. 32: Den damaligen Mitgliedern wurde das Recht zugestanden, die Hohe Behörde abzulehnen. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/de/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris>. Zuletzt abgerufen am 12.05.2021.

⁹ Heinke, Institutionelle Praxis als Verfassungslaboratorium, 2020, S. 33: In Luxemburg stand auch nicht ausreichend Platz zur Verfügung.

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1971:002:FULL&from=DE>. Zuletzt abgerufen am 12.05.2021.

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=DE>. Zuletzt abgerufen am 23.06.2021.

des Verfahrens der Zusammenarbeit, wie es in der Einheitlichen Europäischen Akte festgelegt worden ist. Es wurde jetzt ein Verfahren der zwei Lesungen im Parlament eingeführt: In der ersten Lesung war eine Anhörung des Parlaments vorgesehen, während das Parlament in der zweiten Lesung den Abschluss des Rechtsetzungsverfahrens vorläufig verhindern konnte. Diese Ablehnung konnte jedoch durch einen einstimmigen Beschluss des Rates überwunden werden. Allerdings beschränkte sich das Verfahren auf den Bereich der Europäischen Gemeinschaft; für die anderen beiden Säulen der Europäischen Union – der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Innen- und Justizpolitik – war lediglich eine Konsultation des Parlaments über die allgemeinen Grundsätze der Politik vorgesehen¹².

In den Verträgen von Amsterdam (1997) und Nizza (2001) fand eine Reformierung sowie Erweiterung des Mitentscheidungsverfahrens statt. Mit den Regelungen im Vertrag von Amsterdam sollte die Effizienz des Verfahrens gesteigert werden: Es gab eine Vereinbarung über die Koordination der Terminierung der jeweiligen Verfahrensschritte und Verabredungen über intensivere Vorbereitung wurden getroffen. Es wurden die sogenannten Triloguen – regelmäßige Dreiersitzungen zwischen den Präsidien des Europäischen Rates, des Parlamentes und der Kommission – eingesetzt, um schon vorab mögliche Konflikte aufzeigen und Lösungen bzw. Kompromissmöglichkeiten ausloten zu können, die den Verfahrensablauf beschleunigen¹³.

Im Vertrag von Nizza wurde vor allem der Anwendungsspielraum des Mitentscheidungsverfahrens erweitert und in sechs weiteren Politikbereichen eingeführt. Darunter befanden sich die Rechtssetzung zur Antidiskriminierung (Art. 13 Abs. 2 EGV), Freizügigkeit und Unionsbürgerschaft (Art. 18 Abs. 2 EGV), die Justizielle Zusammenarbeit in zivilrechtlichen Fragen mit Bezug zum Binnenmarkt (Art. 67 Abs. 5 EGV), industriepolitische Maßnahmen (Art. 157 Abs. 3 EGV), Beschlüsse zum europäischen Strukturfonds (Art. 159 Abs. 3 EGV) oder auch Regelungen für europäische Parteien und deren Finanzierung (Art. 191 EGV)¹⁴.

Mit dem Vertrag von Lissabon (2009) wurde das Mitentscheidungsverfahren in „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ umbenannt und die Anwendung auf 85 Zuständigkeiten festgelegt¹⁵. Das Vorschlagsrecht lag dabei nach wie vor bei der Kommission, jedoch sind in bestimmten, in den Verträgen festgelegten, Fällen auch Gesetzgebungsakte auf

¹² Heinke, Institutionelle Praxis als Verfassungslaboratorium, 2020, S. 58. Art. 189c EUV.

¹³ Heinke, Institutionelle Praxis als Verfassungslaboratorium, 2020, S. 62.

¹⁴ Heinke, Institutionelle Praxis als Verfassungslaboratorium, 2020, S. 62f.

¹⁵ Vgl. hierzu auch Kapitel 4.1. zur Stellung des Parlaments innerhalb des Institutionengefüges der EU. Darunter fallen fast alle Einzelbestimmungen in der Justiz- und Innenpolitik, Rahmenbeschlüsse zur Landwirtschafts- und Fischereipolitik, Handelspolitik, Teilsapekte der wirtschaftspolit. Koordinierung sowie die neuen Politikfelder des Katastrophenschutzes und der Verwaltungszusammenarbeit. Vgl. Dialer – Maurer – Richter, Handbuch zum Europäischen Parlament, 2015, S. 223

Initiative des Europäischen Parlaments und anderer Institutionen möglich¹⁶. Weiterhin fanden dabei im Vorfeld des Verfahrens die regelmäßigen Trilogen statt, die zwar zu einer Steigerung der Effizienz der Gesetzgebungsverfahren geführt haben, jedoch auch aufgrund mangelnder Transparenz und Leigitimation starke Kritik auf sich gezogen haben¹⁷.

2.2 Die Wahlgrundsätze auf EU-Ebene

Trotz des erweiterten Einflussbereichs des Europäischen Parlaments und trotz mehrfacher Versuche durch die Parlamentarier existiert bisher kein einheitliches europäisches Wahlsystem in der EU für die Europawahl. Neben nationalstaatlichen Regelungen kommen auch Wahlgrundsätze zur Anwendung, die einheitlich für die Mitgliedstaaten der EU gelten. Die Herausbildung dieser Wahlgrundsätze wird im Folgenden dargestellt.

1976 wurde ein Akt erlassen, der die allgemeine und unmittelbare Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments regelte und deren Bestimmungen bis heute Bestand haben¹⁸. Danach muss die Wahl in allen Mitgliedstaaten an einem Termin im gleichen Zeitraum zwischen Donnerstagmorgen und Sonntagabend stattfinden (Art. 9 Abs. 1) und mit der Auszählung darf nicht vor Abschluss der Wahlen in allen Mitgliedstaaten begonnen werden (Art. 9 Abs. 2). Die Abgeordneten werden auf fünf Jahre gewählt (Art. 3 Abs. 1) und treten ohne Einberufung am ersten Dienstag nach Ablauf eines Monats ab Wahltermin zusammen (Art. 10 Abs. 3). Bei dieser Zusammenkunft werden die Mandate geprüft und Entscheidungen über ggf. vorgebrachte Anfechtungen getroffen (Art. 11). Zudem gibt es Tätigkeiten, die mit einem Mandat im Europäischen Parlament unvereinbar sind, so z.B. die Bekleidung eines Ministeramtes in einem Mitgliedstaat sowie politische oder administrative Ämter in einer EU-Organisation (Art. 6 Abs. 1)¹⁹. Des Weiteren wurde festgelegt, dass die Versammlung den Entwurf eines einheitlichen Wahlverfahrens ausarbeitet (Art. 7 Abs. 1). Bis dieses Wahlverfahren jedoch in Kraft tritt, bestimmte sich das Wahlverfahren in jedem Mitgliedstaat nach innerstaatlichen Vorschriften (Art. 7 Abs. 2).

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde 1992 die Unionsbürgerschaft eingeführt, sodass jeder Mensch, der Staatsbürger eines EU-Mitgliedsstaates war, automatisch auch die EU-Bürgerschaft besaß. Zugleich wurde den Unionsbürger/innen damit sowohl das passive als auch das aktive Wahlrecht bei Kommunalwahlen und den Europawahlen in einem EU-Mitgliedsstaat verliehen, auch dann, wenn er/sie in diesem Land nur seinen

¹⁶ Heinke, Institutionelle Praxis als Verfassungslaboratorium, 2020, S. 63f.

¹⁷ Heinke, Institutionelle Praxis als Verfassungslaboratorium, 2020, S. 74f. Diese richtete sich insbesondere dagegen, dass durch die nicht-öffentlichen Sitzungen der demokratische Willensbildungsprozess – auch für die Abgeordneten des Europäischen Parlaments – nicht mehr nachvollziehbar war.

¹⁸ Akt zur Einführung allgemeiner, unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1976:278:FULL>. Zuletzt abgerufen am 26.05.2021. Die in diesem Abschnitt genannten Artikel beziehen sich alle auf diesen Akt.

¹⁹ EP – Studie: Die Europawahlen 2014, S. 7.

Wohnsitz, aber nicht die Staatsbürgerschaft besaß. Daneben erließ der Rat eine weitere Richtlinie, um Missbrauch dieses Wahlrechts zu verhindern²⁰.

Der Direktwahlakt wurde schließlich mit einem Beschluss des Rates 2002 geändert und legte nun fest, dass die Wahl der Abgeordneten zum Europäischen Parlament nach dem Verhältniswahlssystem auf der Grundlage von Listen oder von übertragbaren Einzelstimmen erfolgen soll. Dabei konnten die Mitgliedstaaten eigene Wahlkreise einrichten oder das Wahlgebiet nach eigenen Vorstellungen unterteilen, solange das Verhältniswahlrecht davon nicht eingeschränkt würde. Des Weiteren wurde es ihnen freigestellt, eine Mindestschwelle einzurichten, die jedoch nicht mehr als 5% der abgegebenen Stimmen betragen darf. Darüber hinaus wurde eine Mitgliedschaft im Europäischen Parlament unvereinbar mit der Mitgliedschaft in einem nationalen Parlament²¹.

Im Vertrag von Lissabon 2009 wurden die Legislativ-, Kontroll-, Beratungs-, Wahl- und Systemgestaltungsfunktionen des Europäischen Parlaments weiter ausgebaut. In Art 14 Abs. 3 EUV wurde festgelegt, dass die Mitglieder des Europäischen Parlaments in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl für eine Amtszeit von fünf Jahren gewählt werden. Dies findet sich auch in der Grundrechtecharta der Europäischen Union²², die den Verträgen der EU rechtlich gleichgestellt ist (Art. 6 EUV)²³.

Es wurden Bestimmungen getroffen, um eine gerechtere Aufteilung der Mandate zu erwirken. Nach den Wahlen 2009 sollte das Parlament aus 750 Abgeordneten bestehen, die Mitgliedstaaten konnten mindestens sechs und höchstens 96 Abgeordnete in das Parlament entsenden. Verteilt wurden die Sitze im Europäischen Parlament nach dem Prinzip der degressiven Proportionalität; die Repräsentanz der einzelnen Mitgliedstaaten ist im Parlament daher offensichtlich unterschiedlich²⁴. So stellen Staaten mit einer größeren Bevölkerungszahl relativ gesehen weniger Abgeordnete als Staaten mit einer kleineren Bevölkerungszahl. Dies ist auch der Grund dafür, dass in Art. 14 Abs. 3 EUV der Grundsatz der gleichen Wahl nicht aufgeführt wurde.

Eine genaue Aufschlüsselung der Anzahl an Sitzen pro Mitgliedstaat ist im Vertrag nicht enthalten, um damit auch auf künftige Beitritte oder auch größere Bevölkerungsschwankungen eingehen zu können. Die Einzelheiten dazu sollte der Europäische Rat auf

²⁰ EP – Studie: Die Europawahlen 2014, S. 9f. Schrötter, Europa: Das Lexikon, 2020, S. 223f. So müssen sich auch EU-Bürger an ihrem Wohnsitz in die Wählerliste eintragen lassen und zugleich eine Erklärung abgeben, dass das aktive Wahlrecht nur im Wohnsitzmitgliedstaat ausgeübt wird. Dasselbe gilt für die Inanspruchnahme des passiven Wahlrechts. So sollte eine doppelte Stimmabgabe und ein doppeltes Mandat verhindert werden.

²¹ EP-Studie: Die Europawahlen, 2014, 8.

²² Schroeder, Europäisches Parlament und Wahlrechtsgrundsätze, 2020, S. 112. Des Weiteren wird in Art. 22 Abs. 2 AEUV ein diskriminierungsfreier Zugang zur Europawahl für EU-Ausländer in ihrem Wohnsitzstaat zu denselben Bedingungen, wie sie für Staatsangehörigen gelten, garantiert.

²³ Vgl. auch Bieber – Epiney – Haag – Kotzur, Die Europäische Union: Europarecht und Politik, 2020, S. 45 (Rn. 28).

²⁴ Schrötter, Europa: Das Lexikon, 2020, S. 207.

Vorschlag und mit Zustimmung des Parlaments beschließen und sie wurden schließlich im Beschluss des Europäischen Rates vom 28. Juni 2013 festgelegt. Gemäß Art. 2 ist die Grundlage für die Berechnung der Anzahl der Sitze im Europäischen Parlament die Gesamtzahl der Einwohner der Mitgliedstaaten. Diese wiederum wurde von der Kommission (Eurostat) auf der Grundlage von den Mitgliedstaaten zur Verfügung gestellten Daten [...] berechnet²⁵. An dieser Festlegung wurde bemängelt, dass auch hier keine Grundlage geschaffen wurde, um die „Sitzverteilung rasch und transparent“ anzupassen. Die stattdessen festgelegten Mandatszahlen müssten im Falle einer Änderung der Bevölkerungszahl wieder neu politisch verhandelt werden²⁶.

Mit der Regelung der degressiven Proportionalität wird der Versuch unternommen, die extremen Größenunterschiede der einzelnen Mitgliedstaaten auszugleichen und zugleich jedem Mitglied eine angemessene Repräsentanz im Parlament zu ermöglichen. Gäbe es eine direkte Verteilung der Sitze im Verhältnis zur Einwohnerzahl, so könnten kleine Länder wie Malta oder Luxemburg nicht einmal einen Sitz erringen. Würde man jedoch die Sitze der kleinen Länder beibehalten und im direkten Verhältnis den großen Staaten Sitze zuteilen, würde das Parlament auf mehrere Tausend Abgeordnete anschwellen. Man entschied sich daher von Anfang an für die Verteilung nach degressiver Proportionalität, auch wenn damit die Erfolgswertgleichheit der Stimmen aufgegeben wurde²⁷.

2.3 Das polymorphe Wahlsystem der EU

Ein europäisches Wahlsystem im eigentlichen Sinne existiert bisher nicht. Vielmehr muss man sich zum einen die oben dargelegten einheitlichen Bestimmungen in den Verträgen der EU und im Direktwahlakt ansehen und zum anderen existieren die jeweiligen nationalen Bestimmungen der Mitgliedstaaten²⁸. Hinzu kommen die Regelungen der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)²⁹. Polymorphes Wahlsystem bzw. polymorphe Verhältniswahl bedeutet in diesem Sinne „nach national verschieden gestalteter Verhältniswahl“³⁰.

²⁵ BESCHLUSS DES EUROPÄISCHEN RATES vom 28. Juni 2013 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments (2013/312/EU). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0312>. Zuletzt abgerufen am 08.06.2021.

²⁶ Seeger, Die Institutionen und Machtarchitektur der Europäischen Union mit dem Vertrag von Lissabon, 2008, S. 69.

²⁷ Schrötter, Europa: Das Lexikon, 2020, S. 207f. Diese Problematik wird auch in Kapitel 4 noch einmal aufgegriffen.

²⁸ Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, 2014, S. 441.

²⁹ Deren Regelungen gelten nicht nur für die Mitgliedstaaten der EU, sondern in allen 47 Mitgliedern des Europarates. Des Weiteren wurde 200 im Vertrag von Nizza die Europäische Charta der Grundrechte proklamiert, die mit dem Vertrag von Lissabon volle Rechtsverbindlichkeit bekam. Schrötter, Europa: Das Lexikon, 2020, S. 301f.

³⁰ Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, 2014, S. 456.

Bereits 1976 wurde in Art. 7 Abs. 1 des Direktwahlaktes das Europäische Parlament beauftragt, einen Entwurf für ein einheitliches Wahlverfahren auszuarbeiten. Dieser sollte schließlich die Grundlage für umfassende Beratungen des Rates sein und von allen Mitgliedsstaaten angenommen werden. Erst 1992 wurde durch das Parlament ein Rechtsakt bezüglich eines einheitlichen Wahlverfahrens verabschiedet, der jedoch durch die Mitgliedstaaten nicht angenommen wurde. Ein weiterer Versuch wurde 1993 unternommen, als sich das Parlament für ein einheitliches Wahlsystem auf der Grundlage des Verhältniswahlrechts mit mindestens fünf Prozent Stimmenanteil aussprach. Auch dieser Vorschlag wurde durch den Rat nicht angenommen³¹. Das Initiativ- und Zustimmungrecht des Europäischen Parlaments wurde auch durch den Vertrag von Lissabon wieder aufgegriffen (Kapitel 4.1.)

Alle Mitgliedstaaten wenden für die Wahl zum Europäischen Parlament das Verhältniswahlrecht an, da die parteipolitischen Präferenzen der Wähler/innen ungefähr die politische Vertretung der Mitgliedstaaten im Parlament widerspiegeln soll. Hierbei ist die Vereinheitlichung innerhalb der EU auch am weitesten vorangekommen, da selbst Länder, die vorher nach dem Mehrheitsprinzip gewählt haben, für die Europawahl die Verhältniswahl anwenden³². Ähnlich sieht es bei der Einteilung der Wahlkreise aus: Auch hier findet sich einheitlich der Mehrpersonenwahlkreis, aber in unterschiedlicher Größe. Die Unterschiede liegen in der jeweiligen technischen Ausgestaltung des Wahlverfahrens³³:

Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten hatte eine Sperrklausel zwischen 3 und 5%. In fünf Ländern herrscht eine Wahlpflicht, mit oder ohne Sanktionen. 23 Länder haben nur eine Wahlregion, bei den anderen reicht es von drei bis 13 Regionen. In acht Ländern fanden parallel zur Europawahl 2019 weitere Abstimmungen statt³⁴. Der Auszählungsmodus richtet sich überwiegend nach d'Hondt, in drei Ländern wird nach dem Hare-Niemeyer-Verfahren ausgezählt, in drei weiteren Ländern – darunter Deutschland – richtete sich der Auszählungsmodus nach Sainte-Laguë³⁵. Daneben existierten noch Besonderheiten wie „Enishimeni Analogiki“ in Griechenland und Droop in Irland, Zypern und der Slowakei³⁶.

Auch bei der Stimmabgabe sind zahlreiche Besonderheiten zu beobachten: Es reichte von starren Listen (Deutschland, Spanien, Griechenland u.a.), über offene Listen (nur in Estland). In Österreich, Belgien oder auch Kroatien u.a. Ländern wurde das System der

³¹ EP-Studie: Die Europawahlen, 2014, S. 7.

³² Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, S. 456.

³³ Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, S. 448f.

³⁴ Darunter auch Deutschland, wo parallel in einigen Bundesländern Kommunalwahlen abgehalten wurden. Auch damit erhoffte man sich eine Steigerung der Wahlbeteiligung.

³⁵ Dies ist insoweit von Belang, als das durch dieses Verfahren – im Gegensatz zu d'Hondt oder Hare-Niemeyer – keine Verzerrung zugunsten großer Parteien auftreten können. Vgl. Schubert – Klein, Das Politiklexikon, 2020, S. 295.

³⁶ Forschungsgruppe Wahlen 2019, S. 224.

Präferenzstimme³⁷ angewandt mit jeweiligen länderspezifischen Besonderheiten, wohingegen in Irland, Nordirland und Malta die sogenannte „Single Transferable Vote“ Anwendung findet. In Luxemburg können sechs Stimmen vergeben werden und es besteht die Möglichkeit zum Kumulieren und Panaschieren³⁸.

In Deutschland war das Wahlverfahren zur Europawahl im Europawahlgesetz und der Europawahlordnung geregelt. Der/Die Wähler/in konnte mit seiner Stimme nur über den Anteil der Sitze der jeweiligen Parteien abstimmen, er/sie hatte jedoch keine Möglichkeit auf die Kandidat/innen Einfluss zu nehmen, die schließlich ins Parlament einziehen. Diese wurden gemäß §§ 9ff. EuWG durch die Parteien bestimmt³⁹. Eine Besonderheit dabei ist die Möglichkeit der Parteien Ersatzbewerber zu benennen (§ 9 Abs. 2 EuWG) sowie Teilnahme „sonstiger politischer Vereinigungen“ (§ 8 Abs. 1 EuWG)⁴⁰. Gemäß § 4 EuWG gilt das Bundeswahlgesetz, sofern im EuWG nichts anderes bestimmt ist.

Bei aller Kritik an der Unübersichtlichkeit und Uneinheitlichkeit der Wahlsysteme in Europa ist darin ein Vorteil für die Bürger/innen der Mitgliedstaaten festzustellen: Die genannten Unterschiede orientierten sich an den bereits bestehenden Wahlsystemen der Mitgliedstaaten, sodass es für die Bürger/innen keine große Umstellung bedeutete, sondern lediglich leichte Modifikationen erfolgten⁴¹. In der Literatur wird es zusammengefasst mit: „So viel Einheitlichkeit wie möglich, so viel Unterschiedlichkeit wie nötig“⁴².

Dem entgegen stand die Ansicht, dass eine weiterführende Harmonisierung der Wahlrechtsvorschriften unionsweit zu einer Verbesserung der Legitimation des Europäischen Parlaments beitragen würde. Deshalb wurde vorgeschlagen, das Europawahlrecht in die ausschließliche Zuständigkeit der Europäischen Union zu übertragen und dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zu unterstellen⁴³. Die aktuelle Regelung sieht vor, dass der Rat die erforderlichen Bestimmungen auf Initiative und nach Zustimmung des Parlaments erlässt (Art. 223 Abs. 1 Satz 2 AEUV) erlässt, aber das Parlament hat in diesem Fall keine Möglichkeit aktiv am Entstehungsprozess mitzuwirken. Etwaige Änderungen durch den Rat könnte es nur durch Verweigerung der Zustimmung stoppen.

³⁷ Forschungsgruppe Wahlen 2019, S. 227f.

³⁸ Forschungsgruppe Wahlen 2019, S. 224f. zeigt eine schöne Übersicht über die wichtigsten Merkmale der jeweiligen Wahlverfahren in den Mitgliedstaaten.

³⁹ Anders sieht das bei offenen Listen aus, wie es bspw. in Estland der Fall ist. Hierbei gibt es die Möglichkeit, seine Stimme einem/einer bestimmten Kandidat/innen zu geben oder auch die Liste um einen anderen, noch nicht vorhandenen Namen zu ergänzen. Die Wahl nach Präferenzstimme erfolgt nach dem gleichen Prinzip: Dabei können die Wähler/innen mit ihrer Präferenzstimme die Reihenfolge auf den Parteilisten verändern, und somit direkten Einfluss auf die Besetzung der Mandate nehmen. Bei Anwendung der Single Transferable Vote können sie außerdem auf dem Stimmzettel per Nummerierung angeben, in welcher Reihenfolge sie die Kandidat/innen gewählt sehen wollen. Nohlen, *Wie wählt Europa 2019?*, 2019.

⁴⁰ Vgl. Bieber – Epiney – Haag – Kotzur, *Die Europäische Union: Europarecht und Politik*, 2020, S. 143 (Rn. 32).

⁴¹ Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 2014, S. 453.

⁴² Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem*, 2014, S. 456.

⁴³ Schroeder, *Europäisches Parlament und Wahlrechtsgrundsätze*, 2020, S. 129.

Auch wenn den aktuellen Regelungen ein gewissen Bürger/innenfreundlichkeit nicht abzusprechen ist, hielt dies als alleiniges Argument gegen eine weitere Vereinheitlichung nicht stand. Eine nach einheitlichen Bestimmungen angehaltene Wahl zum Europäischen Parlament würde die Identifikation der Bürger/innen mit der EU stärken sowie die in Art. 9 EUV festgelegte Gleichheit der Unionsbürger/innen garantieren.

3 Die Wahl am 26. Mai 2019

3.1 Die Zusammensetzung des Parlaments nach der Wahl 2014

Die Wahl zum Europäischen Parlament 2014 fand zwischen dem 22. und 25. Mai statt. Europaweit lag die Wahlbeteiligung bei 42,61%. Sie rangierte zwischen 89,64% in Belgien (hier allerdings auch aufgrund einer gesetzlich festgelegten Wahlpflicht) und 25,24% in Ungarn. Seit der ersten Wahl zum Europäischen Parlament 1979, bei welcher sich noch 61,99% der Bevölkerung der damals neun Mitgliedstaaten beteiligt hatten, ist die Wahlbeteiligung stetig gesunken⁴⁴.

Gewinner der Wahlen 2014 waren die Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP), sowie die Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten (S&D). Sie konnten 29,43% (EVP) bzw. 25,43% (S&D) der Stimmen auf sich vereinigen und stellten mit 221 (EVP) bzw. 191 (S&D) Abgeordneten die mit Abstand größten Fraktionen im Parlament⁴⁵. Dahinter folgten die Europäischen Konservativen und Reformisten (EKR; 70 Sitze), die Allianz der Liberalen und Demokraten in Europa (ALDE; 67 Sitze), die Vereinigte Europäische Linke/Nordische Grüne Linke (GUE/NGL; 52 Sitze), die Grünen/Freie Europäische Allianz (Grünen/EFA; 50 Sitze), die Fraktion „Europa der Freiheit und der direkten Demokratie“ (EFDD; 48 Sitze) sowie 52 fraktionslose Mitglieder.

Auch diese Wahl stand im Kontext einer Krise: 2014 waren dies die Banken- und Finanzkrise, die seit 2009 die Leistungsfähigkeit und Legitimation der EU hinterfragten und innerhalb der Union ein Ungleichgewicht zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten hervorhoben. Neben den Fraktionen der EVP und S&D muss man auch die rechtsextremen Parteien als klare Gewinner der Wahl benennen: Dazu gehörten u.a. die FPÖ, die ihren Stimmenanteil mit 20% beinahe verdoppeln konnten (2009: 12,7%) sowie der Front National in Frankreich (25%) sowie die ungarische Jobbik, die mit 14,7% das erste Mal ins Europäische Parlament einzog⁴⁶.

3.2 Das Ergebnis der Wahl 2019

Die Europawahl 2019 war die neunte Direktwahl zum Europäischen Parlament, es waren rund 427 Millionen Menschen aufgerufen, ihre Stimmen abzugeben. Mit einer Wahlbeteiligung von knapp 51% (Kapitel 3.3.) haben mehr als 200 Millionen Menschen von diesem Recht Gebrauch gemacht.

⁴⁴ <https://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/de/turnout.html>. Zuletzt abgerufen am 10.05.2021.

⁴⁵ <https://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/de/election-results-2014.html>. Zuletzt abgerufen am 10.05.2021.

⁴⁶ Maurer, Die innerparlamentarische Opposition, 2020, S. 170.

Wie bereits 2014 ging die EVP auch nach der Wahl 2019 als Gewinner hervor, musste aber in absoluten Zahlen die größten Verluste aller Fraktionen verkraften⁴⁷. So konnte sie nur noch 24,23% der Wähler/innen von sich überzeugen und stellte somit 182 Abgeordnete im neuen Parlament (Kapitel 3.1.). Die EVP ist mit ihrem Spitzenkandidaten Manfred Weber in den Wahlkampf gezogen, der auf dem Parteitag am 18. November 2018 ernannt wurde⁴⁸. Zwar wurde mit Ursula von der Leyen ein Mitglied der EVP zur neuen Kommissionspräsidentin gewählt, jedoch war sie zuvor keine Spitzenkandidatin der Fraktion gewesen⁴⁹. Ein besonderer Fall innerhalb der EVP ist die Fidesz-Partei des ungarischen Ministerpräsidenten Viktor Orban, die nach jahrelangem Streit mit der EVP im März 2021 aus der Fraktion ausgetreten ist. Damit fielen zwölf Mandate für die Fraktion weg⁵⁰.

Die S&D – mit der die EVP bisher eine Art informelle Großen Koalition bildete – stellte mit ihrem Spitzenkandidaten Frans Timmermans bei einem Wahlergebnis von 20,51% noch 154 Abgeordnete. Auch hier ist ein deutlicher Stimmenverlust zu verzeichnen, der insbesondere auf Verluste in den größten Mitgliedstaaten – wie Deutschland – zurückzuführen ist⁵¹. Dagegen konnte die S&D ihre Sitze in Spanien und den Niederlanden deutlich erhöhen, in Spanien, Portugal und Malta stellt sie sogar die meisten Abgeordneten⁵². Mit David Sassoli wurde ein Mitglied der S&D Präsident des Europäischen Parlaments⁵³.

Es bleibt festzustellen, dass die Wahl im Mai 2019 zu einer stärkeren Fragmentierung im Europäischen Parlament geführt hat. Kamen die beiden größten Parteien bisher zusammen auf eine stabile Mehrheit von 412 Abgeordneten bei 751 Sitzen, sind es jetzt nur noch 336 Abgeordnete. Diese Verluste gehen einher mit Zuwächsen für die Grünen, Liberalen und Rechtsnationalist/innen⁵⁴.

Die ALDE-Partei hat bei der Europawahl 2019 ihr bisher bestes Ergebnis erzielt und bildete mit 108 Abgeordneten (2014: 69) die neue Fraktion Renew Europe (RE), die somit die drittgrößte Fraktion im neuen Parlament war⁵⁵. Dies spiegelt auch das sich

⁴⁷ Müller, Die Europawahlen 2019, 2019, S. 59.

⁴⁸ Belafi, Die Europäische Volkspartei nach der Europawahl 2019, 2020, S. 29.

⁴⁹ Belafi, Die Europäische Volkspartei nach der Europawahl 2019, 2020, S. 33.

⁵⁰ <https://www.dw.com/de/eu-parlament-orbans-fidesz-verl%C3%A4sst-evp-fraktion/a-56758146>. Auf der offiziellen Seite der EVP ist bisher noch kein Eintrag diesbezüglich zu finden, da der offizielle Ausschluss erst im Juni 2021 erfolgen soll, wenn sich die Parteienorganisation erstmals seit der Covid-19-Pandemie persönlich trifft.

⁵¹ Clasen, Does the Europarty still matter?, 2020, S. 48.

⁵² Müller, Die Europawahlen 2019, 2019, S. 60.

⁵³ Belafi, Die Europäische Volkspartei nach der Europawahl 2019, 2020, S. 33. Allerdings soll dieses Amt nach der Hälfte der Wahlperiode an ein Mitglied der EVP gehen.

⁵⁴ Schwarzer, Was uns der Streit um die Besetzung der EU-Spitzenposten lehrt, 2019, S. 2. Maurer, Die innerparlamentarische Opposition, 2020, S. 171f.

⁵⁵ Plümer – Goldmann, Künftige Königsmacher?, 2020, S. 53f.; 58. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass mit dem Ausscheiden Großbritanniens aus der EU auch die 17 Mandate für Renew Europe weggefallen sind. Dazu mehr unter 3.2. Forschungsgruppe Wahlen 2019, 221. Die Namensänderung ergab sich aus

verändernde Kräfteverhältnis innerhalb der Fraktion wider: Diese wird jetzt dominiert durch die neu ins Europäische Parlament eingezogene Partei La République En Marche (LREM) des französischen Präsidenten Emanuel Macron bzw. die Liste „Renaissance“⁵⁶.

Damit sind für nahezu alle politisch denkbaren Mehrheiten die Stimmen der RE-Fraktion notwendig⁵⁷. Die Liberalen⁵⁸ hatten im Vorfeld der Wahl auf einen eigenen Spitzenkandidaten verzichtet und stattdessen im Frühjahr 2019 ein „Team Europe“ vorgestellt, das für Spitzenpositionen innerhalb der EU für die ALDE besetzt werden könnte, darunter Guy Verhofstadt (Spitzenkandidat bei der Wahl 2014) und Margrete Vestager (Wettbewerbskommissarin)⁵⁹. Letztere wurde in der neuen Kommission unter Ursula von der Leyen leitende Vizepräsidentin, während mit Charles Michel ein weiterer Liberaler Präsident des Europäischen Rates wurde⁶⁰.

Die viertstärkste Fraktion wurde die GRÜNE mit 75 Abgeordneten. Auffällig ist hierbei die geographische Verteilung der Mandate: In fast allen Nord-, West- und zentraleuropäischen Staaten waren grüne Parteien erfolgreich, jedoch konnte kaum ein grünes Mandat in den osteuropäischen Staaten, in den baltischen Ländern sowie in Italien und Griechenland gewonnen werden⁶¹. In 19 der 28 Staaten, in denen für die Grünen Stimmen abgegeben wurden, konnten sie ihren Stimmenanteil teilweise signifikant erhöhen⁶². Als Spitzenkandidat/innen wurden die deutsche Ska Keller und der Niederländer Bas Eickhout nominiert⁶³. Nach der Wahl 2019 wurden in die Fraktion auch Parteien aufgenommen, die nicht zwangsläufig der traditionellen „grünen“ Ausrichtung entsprechen, bspw. die tschechische Pirati oder die deutsche Partei Volt⁶⁴.

Die neue Fraktion Identität und Demokratie (ID) ist aus der ehemaligen ENF-Fraktion hervorgegangen und wurde mit 73 Mandaten fünftstärkste Kraft im Europäischen Parlament. Es finden sich Abgeordnete aus neun Ländern in der Fraktion, sie wird aber deutlich von italienischen (Lega Nord) und französischen (Rassemblement National⁶⁵) Kräften dominiert⁶⁶. Dazu kommen Beitritte von Parteien aus anderen Fraktionen, wie der

der Tatsache, dass der Begriff „liberal“ im westeuropäischen politischen Verständnis eher konservativ besetzt war.

⁵⁶ Müller, Die Europawahlen 2019, 2019, S. 60f.

⁵⁷ Plümer – Goldmann, Künftige Königsmacher?, 2020, S. 59.

⁵⁸ Als „Liberalen“ werden hier die Mitglieder der ALDE bzw. Renew Europe-Fraktion im Europäischen Parlament bezeichnet.

⁵⁹ Plümer – Goldmann, Künftige Königsmacher?, S. 55f.

⁶⁰ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_de. Zuletzt abgerufen am 25.05.2021.

⁶¹ Forschungsgruppe Wahlen 2019, S. 221. Lediglich Tschechien, Lettland und Litauen sind noch in der Fraktion mit Abgeordneten vertreten. Müller, Die Europawahlen 2019, S. 61.

⁶² Switek – Weißenbach, An ever closer Party?, 2020, S. 64.

⁶³ Switek – Weißenbach, An ever closer Party?, 2020, S. 68.

⁶⁴ Müller, Die Europawahlen 2019, 2019, S. 61.

⁶⁵ Ehemals Front National.

⁶⁶ Forschungsgruppe Wahlen 2019, S. 221.

AFD aus der Fraktion Europa der Freiheit und der direkten Demokratie (EFDD), oder Parteien aus Dänemark und Finnland aus der Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer (EKR)⁶⁷. Durch den Zuwachs an Mandaten ist sie mittlerweile auch in allen Ausschüssen und Delegationen (mit Ausnahme der Palästina-Delegation) vertreten, allerdings stellen sie keine/n Ausschussvorsitzende/n oder stellvertretende/n Parlamentspräsidenten/in, wie es anderen Fraktionen gemäß der Größe zukommt⁶⁸.

Die EKR errang bei der Wahl 63 Mandate, stärkste nationale Partei wurde die polnische PiS. Die Fraktion setzte sich vor allem aus Mitgliedern aus Polen, Tschechien, den Niederlanden und Italien zusammen⁶⁹. Durch das Ausscheiden mehrerer gemäßigter Parteien aus dem Parlament bzw. aus der EKR konnte ein deutlicher Rechtsruck der Fraktion beobachtet werden. Damit wurde möglicherweise eine Zusammenarbeit mit der EVP oder der RE erschwert und es war fraglich, ob diese Zusammenarbeit durch eine engere Kooperation mit der ID kompensiert werden kann⁷⁰.

Verluste musste auch die Fraktion der Vereinten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (GUE/NGL) hinnehmen, sie war aktuell noch mit 41 Abgeordneten (2014: 52) vertreten. Sie setzte sich zusammen aus Abgeordneten verschiedener sozialistischer, kommunistischer oder linker Parteien aus 14 Mitgliedstaaten (darunter auch Deutschland)⁷¹. Die Verluste verteilten sich recht breit über die einzelnen Mitgliedsparteien, sodass keine signifikante Verschiebung des Kräfteverhältnisses innerhalb der Fraktion beobachtet werden konnte⁷².

Des Weiteren saßen 57 fraktionslose Abgeordnete – überwiegend aus Großbritannien (Brexit Party) und Italien – im Europäischen Parlament. Einige waren zuvor noch in der EFD-Fraktion, die im neuen Parlament keinen Fraktionsstatus mehr erhalten hatte⁷³.

Durch die stärkere Fragmentierung des Europäischen Parlaments nach der Europawahl 2019 haben sich auch die Optionen zur Mehrheitsbildung stark verändert. Kamen die beiden großen Fraktionen EVP und S&D bisher auf eine bequeme Mehrheit und konnten auf Grundlage dieser Kooperation die meisten Entscheidungen getroffen werden, war im neuen Parlament zwingend die Unterstützung weiterer Fraktionen notwendig. Am plausibelsten schien eine Zusammenarbeit zwischen EVP, S&D und RE zu sein, da diese auch in der Europäischen Kommission und dem Rat der Europäischen Union eine solide Mehrheit erreichte. Einer Verbindung zwischen EVP, S&D sowie G/EFA wurden

⁶⁷ Müller, Die Europawahlen 2019, 2019, S. 62.

⁶⁸ Rettig, Zur Politikfähigkeit der extremen Rechten im Europäischen Parlament, 2020, S. 94.

⁶⁹ Forschungsgruppe Wahlen 2019, S. 221f.

⁷⁰ Müller, Die Europawahlen 2019, 2019, S. 62f.

⁷¹ Forschungsgruppe Wahlen 2019, S. 222. Schwartz, „With or without EU“, 2020, S. 80.

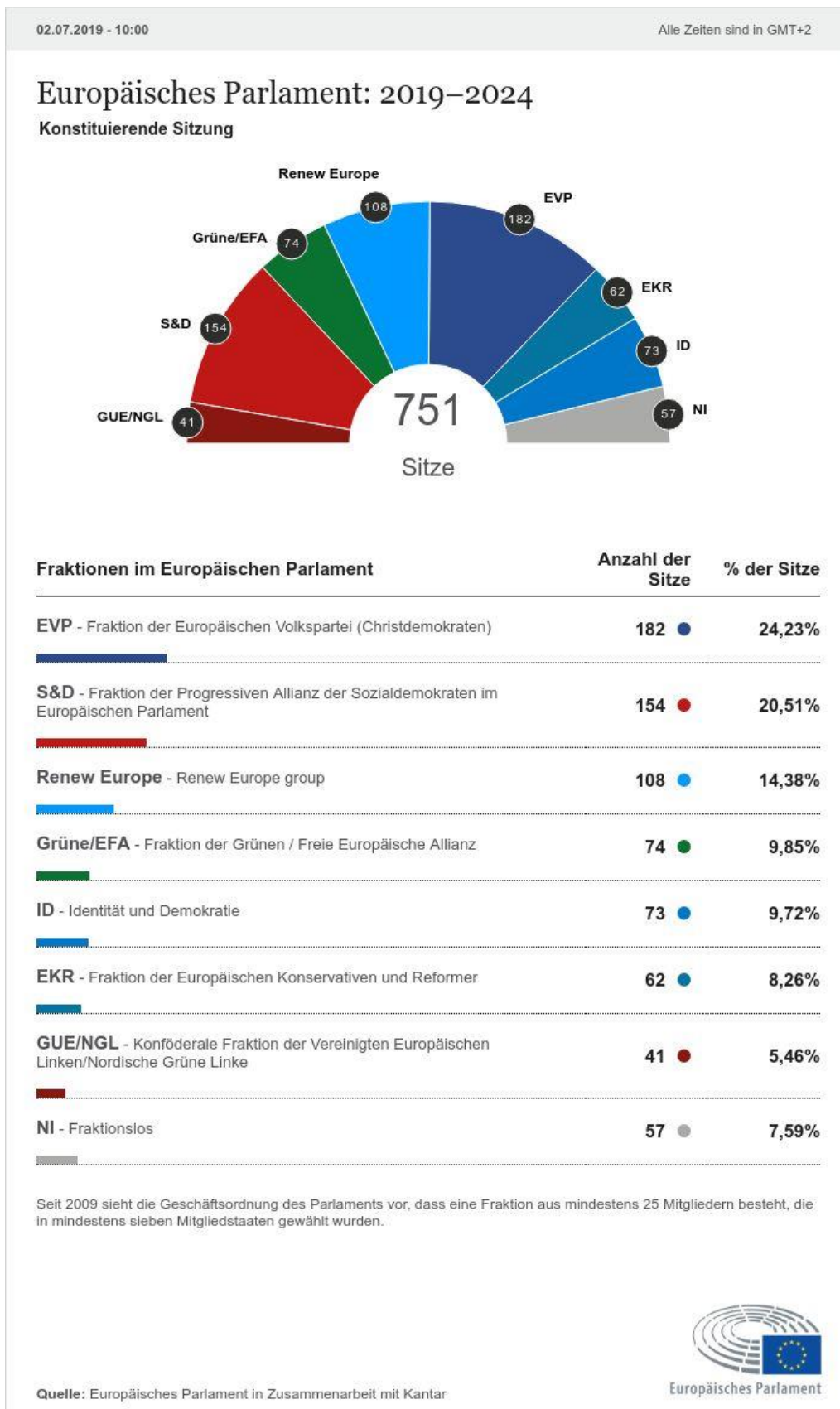
⁷² Müller, Die Europawahlen 2019, 2019, S. 63.

⁷³ Forschungsgruppe Wahlen 2019, S. 222.

eher weniger Chancen eingeräumt aufgrund der größeren inhaltlichen Differenzen zwischen EVP und G/EFA. Eine Zweidrittel-Mehrheit war mit EVP, S&D, RE und G/EFA weiterhin vorhanden, die bspw. bei einem Misstrauensvotum gegenüber der Kommission benötigt würde⁷⁴.

⁷⁴ Müller, Die Europawahlen 2019, 2019, S. 64f.

Abbildung 2.2-1: Ergebnis Europawahl 2019



(Quelle: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/de/in-the-past/previous-elections>.)

3.3 Die Wahlbeteiligung

Mit der Einführung der Direktwahlen für das Europäische Parlament 1979 hatte man sich eine stärkere demokratische Verankerung der EU erhofft, jedoch zeigte die stetig sinkende Wahlbeteiligung seit 1979, dass sich diese Hoffnung bisher nicht erfüllt hat. Die Gründe dafür waren vielfältig. So gelten die Europawahlen nach wie vor als Wahlen zweiten Klasse („Second-Order-Elections“), die stark vom Kontext der nationalen Politik abhängig sind⁷⁵. Obwohl das Europäische Parlament seit 1979 einen signifikanten Zuwachs an Einfluss und Befugnissen auf die Europäische Politik gewonnen hat, spiegelte sich das nicht im Wahlverhalten der Bürger/innen wider. Allerdings wurde genau in diesem Machtzuwachs eines der Probleme des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die Interaktion mit den europäischen Bürger/innen gesehen: Denn durch den Zuwachs an Gesetzgebungs- und Beteiligungsrechten blieb den Parlamentarier/innen keine Zeit mehr für die eigentliche Wahlkreisarbeit, um den Bürger/innen diese Arbeit nahe zu bringen⁷⁶.

Kritisiert wurde auch, dass durch den Zuschnitt der Europawahlen auf die nationalen Parteien und damit auch auf nationale Themen kein europäischer Wahlkampf betrieben wurde und somit der Fokus der Bürger/innen auch nicht auf Europa lag. Damit konnten die EU und die politischen Beteiligten die Wichtigkeit des Europäischen Parlaments und einer europäischen Demokratie nicht erfolgreich vermitteln⁷⁷.

Dennoch war bei der Europawahl 2019 ein sprunghafter Anstieg der Wahlbeteiligung auf im europäischen Durchschnitt 50,66% zu verzeichnen – ein Plus von etwas mehr als acht Prozentpunkten im Vergleich zu 2014. Daher soll in diesem Teilkapitel auf die Wahlbeteiligung eingegangen werden, um nach möglichen Ursachen zu suchen und zu überprüfen, ob die Bezeichnung „Nebenwahl“ für die Wahl zum Europäischen Parlament noch zutreffend ist oder ob sich bereits die erhoffte Trendwende abzeichnet.

Als einen wichtigen Aspekt für die sogenannten „Nebenwahlen“ galt dabei der Gedanke der Wähler/innen, dass bei diesen „weniger auf dem Spiel steht“ bzw., dass bei Nebenwahlen auch die Arbeit der nationalen Regierungen bewertet wurde, die fast immer einen Stimmenverlust für die Regierungspartei(en) bedeuteten⁷⁸.

Bei einer Untersuchung dieser Aspekte bei der Europawahl 2019 konnte wieder festgestellt werden, dass es sich trotz der gestiegenen Wahlbeteiligung nach wie vor um eine Nebenwahl handelte, da die Beteiligung in den meisten Mitgliedstaaten deutlich geringer

⁷⁵ Maurer (b), Wahlen zum Europäischen Parlament, 2020, S. 598.

⁷⁶ Maurer (b), Wahlen zum Europäischen Parlament, 2020, S. 601.

⁷⁷ Maurer, Europäisches Parlament, 2014, S. 76f.

⁷⁸ Träger – Anders, Die Europawahl 2019 - wieder eine *second-order-election*?, 2020, S. 316. Entscheidend dafür ist jedoch der Zeitpunkt der Europawahlen im Verhältnis zum Zeitpunkt der nationalen Hauptwahl.

war als bei den jeweiligen Wahlen zum nationalen Parlament. Des Weiteren hatten die Regierungsparteien teils deutliche Verluste hinzunehmen, je länger die nationale Hauptwahl vor der Europawahl zurücklag. Und auch der Wahlerfolg der kleineren Parteien im Vergleich zu den nationalen Hauptwahlen bestätigt, dass der Terminus „Nebenwahl“ auch 2019 immer noch zutreffend war⁷⁹.

Sieht man sich die Auswertung der Daten für die Europawahl 2019 in der Bundesrepublik an, fand sich auch hier ein überraschender Anstieg der Wahlbeteiligung im Vergleich zur letzten Europawahl 2014: von 48,1% auf 61,4%. Damit lag die deutsche Wahlbeteiligung auch deutlich über der durchschnittlichen europäischen (50,66%)⁸⁰. Bei einer Umfrage vor der Europawahl unter potenziellen Wähler/innen ließ sich auch feststellen, dass für die Wahlentscheidung die Politik in Europa (56%) wichtiger war als die Politik in Deutschland (38%). 2014 war es noch umgekehrt: Europa 40% und Deutschland 54%⁸¹. Ein Erklärungsansatz dafür ist auf der eine Seite das Bewusstsein der Bevölkerung für die ökonomischen Vorteile der Mitgliedschaft in der EU: 69% stimmten der Aussage zu, dass es der Bevölkerung in Deutschland vor allem wegen der EU so gut geht und 55% waren mittlerweile der Ansicht, dass diese Mitgliedschaft eher Vorteile für die Bundesrepublik bringt⁸².

Besonders bemerkenswert war in diesem Zusammenhang die Sicht der Deutschen auf das Europäische Parlament: Bisher wurden die Entscheidungen im Bundestag, Landtag und den Kommunalparlamenten als deutlich wichtiger eingeschätzt als Entscheidungen im Europäischen Parlament. Befragt nach der Wichtigkeit der Entscheidungen im Europäischen Parlament äußerten jedoch 71%, dass sie diese für (sehr) wichtig erachteten. Das ist ein Zuwachs von 15 Prozentpunkten im Vergleich zu 2014. Bundestag, Landtag und Stadt-/Gemeinderat werden weiterhin als wichtiger erachtet (BT: 87%; LT: 77%; SR/GR: 76%), an dieser Zustimmung hatte sich seit 2014 kaum etwas verändert⁸³.

Ob die hohe Wahlbeteiligung 2019 wirkliche eine Trendwende gewesen ist, kann man mit Sicherheit erst bei der Wahl 2024 feststellen. Allerdings muss der Grund dafür wohl weniger in den institutionellen Veränderungen – wie dem Spitzenkandidatenverfahren – gesehen werden, sondern eher darin, dass zum einen insbesondere die rechtsextremen⁸⁴ Parteien Europas erfolgreich darin waren, ihre Wähler/innen mit Anti-EU-Kampagnen zu mobilisieren. Des Weiteren gibt es einen signifikanten Anstieg der

⁷⁹ Träger – Anders, Die Europawahl 2019 – wieder eine *second-order-election?*, 2020, S. 324f.

⁸⁰ Forschungsgruppe Wahlen 2019, S. 12.

⁸¹ Forschungsgruppe Wahlen 2019, S. 25.

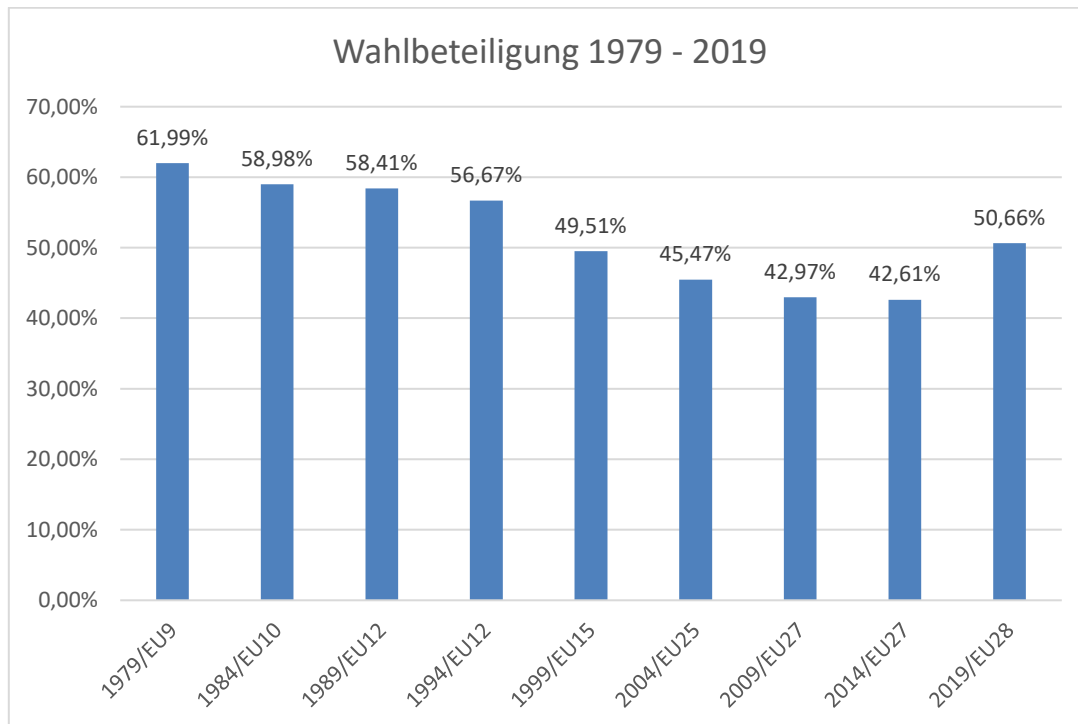
⁸² Forschungsgruppe Wahlen 2019, S. 26f.

⁸³ Forschungsgruppe Wahlen 2019, S. 30.

⁸⁴ Die Begriffe „rechtsextrem“, „rechtspopulistisch“, „rechtsnational“, „rechtskonservativ“ werden hier für die Mitglieder der ID-Fraktion genutzt. Bei diesen „Rechtsparteien“ handelt es sich umgangssprachlich um Parteien, die konservative und/oder national orientierte politische Inhalte vertreten und teils auch antidemokratische und autoritäre Ziele verfolgen. Vgl. Schubert – Klein, Das Politiklexikon, 2020, S. 280.

Wahlbeteiligung bei Menschen unter 25 Jahren und zwischen 25 und 39 Jahren. Dies kann möglicherweise auf die Bewegung „Fridays for Future“ zurückgeführt werden, die insbesondere einen Stimmenzuwachs für die Europäischen Grünen bedeutete⁸⁵.

Abbildung 3.3-1: Wahlbeteiligung Europawahlen 1979 - 2019



(Quelle: Eigene Zusammenstellung nach: <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/wahlbeteiligung/>)

3.4 Der Einfluss des Brexits und europakritischer Parteien

Nach dem Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union am 31. Januar 2020 (Brexit) und geregelt durch das Austrittsabkommen vom 24. Januar 2020 verkleinerte sich das Parlament von 751 Abgeordneten auf 705, wobei von den 73 britischen Sitzen 46 für eine mögliche EU-Erweiterung reserviert wurden und 27 Sitze auf 14 unterrepräsentierte Länder verteilt wurden⁸⁶.

Der Brexit stieß insbesondere in Deutschland mehrheitlich auf Ablehnung: 69% der Befragten einer Umfrage vor der Europawahl 2019 fanden den (damals noch nicht abgeschlossenen) Austritt Großbritanniens aus der EU schlecht. Des Weiteren sahen ca. 8% der Befragten im Brexit eines der wichtigsten Probleme der EU, noch wichtiger war 12%

⁸⁵ Maurer, Wahlen zum Europäischen Parlament, 2020, S. 602f.

⁸⁶ Maurer, Wahlen zum Europäischen Parlament, 2020, S. 597. Siehe auch Art. 3 des Beschlusses des Europäischen Rates über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments. Darin wurde die Sitzverteilung nach dem Austritt Großbritanniens festgelegt. Es gab zunächst auch die Überlegung, die freigewordenen Sitze über transnationale Listen europaweit zur Wahl zu stellen. Liberale und Sozialdemokraten sowie die Kommission standen der Idee durchaus aufgeschlossen gegenüber, stießen jedoch auf Seiten der EVP auf Widerstand. Letztere argumentierte, dass die Wähler/innen ihre jeweiligen zur Wahl stehenden Abgeordneten auch kennen sollten. Vgl. Schrötter, Europa: Das Lexikon, 2020, S. 224f.

der (Rechts-)Populismus bzw. EU-Kritiker⁸⁷. Bei einer Befragung zufällig ausgewählter Wähler/innen nach Wahl vor den Wahlbüros sahen 80% im Erfolg europakritischer, rechter und populistischer Parteien ein großes Problem für die Zukunft der EU⁸⁸.

Der Brexit hatte Auswirkungen auf die Zusammensetzung und damit das Machtgefüge des Europäischen Parlaments. Wie bereits erwähnt, wurden 27 Sitze auf bisher unterrepräsentierte Mitgliedstaaten verteilt, davon sind fünf Mandate an die EVP und sechs an die ID-Fraktion gegangen⁸⁹. Verluste mussten dagegen die S&D (-6), Renew Europe (-11) sowie KVEL/NGL (-1) hinnehmen. Der Anteil der fraktionslosen Abgeordneten sank von 57 auf 27, da diese größtenteils aus den Reihen der UKIP stammten⁹⁰. Damit verlieren zugleich Renew Europe sowie die Grünen/Europäische Freie Allianz relativ an Gewicht im Parlament⁹¹, während die EVP, da sie keine Abgeordneten aus Großbritannien in ihren Reihen hatte, an Stimmen gewann und sogar – durch das Hinzukommen eines Abgeordneten aus Estland – nun als einzige Fraktion in sämtlichen Mitgliedstaaten vertreten ist⁹². Für die S&D ändern sich die Verhältnisse nur geringfügig, da die ausscheidenden Labour-Abgeordneten durch Nachrücker-Mandate anderer Länder wieder ausgeglichen werden konnten⁹³.

Seit der ersten Direktwahl 1979 hat es im Europäischen Parlament immer europaskeptische Parteien gegeben, die dem Parlament die demokratische Legitimation absprachen. Allerdings hatten diese Parteien darüber hinaus sehr unterschiedliche Ziele und verfolgten stark voneinander abweichende Strategien, weshalb zunächst keine Fraktion zustande kam. Das sollte sich jedoch in den folgenden Jahren ändern. Erwähnenswert sind hierbei die Erfolge ab 2004 als die europaskeptischen Parteien ausreichend Mandate zur Bildung einer explizit europakritischen Fraktion erreichten, die Unabhängigkeit/Demokratie (IND/DEM)⁹⁴. Diese wurde nach der Wahl 2009 schließlich zusammen mit der rechtskonservativen Fraktion Europa der Nationen zur Fraktion Europa der Freiheit und der Demokratie (EFD) bzw. später EFDD. Bereits 2007 kam es zur Gründung einer rechtsextremen Fraktion, der Identität, Traditionen, Souveränität (IST), die jedoch bald darauf wegen des Austritts der rumänischen „Großrumänien“-Partei wieder aufgelöst wurde. Nach der Wahl 2014 gründete sich die rechtsextremistisch-europaskeptische Fraktion Europa der Nationen und der Freiheit (ENF) mit insgesamt 37 Abgeordneten⁹⁵.

⁸⁷ Forschungsgruppe Wahlen 2019, S. 28.

⁸⁸ Forschungsgruppe Wahlen 2019, S. 51.

⁸⁹ Müller, Die Europawahl 2019, 2019, S. 62.

⁹⁰ Maurer, Die innerparlamentarische Opposition, 2020, S. 169.

⁹¹ Gerards – Wessels, Die institutionelle Architektur der Europäischen Union, 2020, S. 77f.

⁹² Müller, Die Europawahl 2019, 2019, S. 59.

⁹³ Müller, Die Europawahl 2019, 2019, S. 60.

⁹⁴ Maurer, Die innerparlamentarische Opposition, 2020, S. 161f.

⁹⁵ Maurer, Die innerparlamentarische Opposition, 2020, S. 163.

Für den Erfolg europakritischer und rechtspopulistischer Parteien bei den Europawahlen 2019 werden verschiedene Erklärungsansätze herangezogen: Darunter lassen sich sowohl langfristige strukturelle Faktoren ausmachen, aber auch diverse Krisen der EU, insbesondere die Finanz- und Migrationskrise⁹⁶. Diese wurden auch durch die institutionellen Strukturen der EU begünstigt, da aufgrund der Einstimmigkeitsregel alle im Europäischen Rat etablierten Parteien in die Erarbeitung der Krisenpolitik einbezogen wurden. Daher konnten sich nur Parteien als Alternative positionieren, die nicht aktiv am Krisenmanagement beteiligt waren⁹⁷.

Bereits vor der Wahl waren die Befürchtungen groß, dass der Euroskeptizismus und Rechtsextremismus weiter zunehmen und sich auch im Wahlergebnis niederschlagen würden. Allerdings zeigt das Ergebnis, dass das Parlament in der Legislaturperiode 2019 – 2024 nicht deutlich europaskeptischer ist als zuvor. Durch die wachsende Fragmentierung des Parlaments wird es für die europaskeptischen oder gar -feindlichen Kräfte allerdings leichter, den bisherigen Zusammenhalt der europafreundlichen Kräfte auf die Probe zu stellen⁹⁸.

Sieht man sich das Abstimmungsverhalten der euroskeptischen und rechtskonservativen Fraktionen an, erkennt man eine deutlich geringere Geschlossenheit als bei anderen Fraktionen. Eine plausible Erklärung dafür ist vor allem, dass die Arbeit dieser Fraktionen eher nicht auf eine konstruktive Mitwirkung an der Entwicklung der EU abzielt, sondern sie das Parlament eher als Bühne für die Artikulation ihrer Positionen nutzten, welche innerhalb der Fraktionen sehr unterschiedlich ausfallen⁹⁹.

Allerdings ließ sich seit Beginn der vergangenen Legislaturperiode beobachten, dass auch die Fraktionen der europaskeptischen und rechtskonservativen Parteien bisweilen Geschlossenheit bei Abstimmungen demonstrieren können, sobald die Möglichkeit bestand, den Zusammenhalt der anderen Parteien zu untergraben und so eigene politische Vorhaben durchzubringen¹⁰⁰. Die Entwicklung der vergangenen Legislaturperiode, dass euroskeptische und rechtsextreme Parteien immer dann erfolgreich im Parlament sind, wenn und weil die anderen Fraktionen keine gemeinsame Haltung zu politischen Sachverhalten einnehmen können, hat sich in der aktuellen Legislaturperiode fortgesetzt¹⁰¹.

⁹⁶ Kohls – Müller, Die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019, Integration 3/2019, S. 223.

⁹⁷ Kohls – Müller, Die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019, Integration 3/2019, S. 224. Das Erstarren europakritischer und rechtspopulistischer Parteien ist auch auf nationaler Ebene für die Mitgliedstaaten ein Problem, da es zur Instabilität der Regierung führen kann und somit auch die europapolitische Handlungsfähigkeit beeinträchtigt. Vgl. Hrbek, Europawahl 2019, Integration 3/2019, S. 159.

⁹⁸ Maurer, Die innerparlamentarische Opposition, 2020, S. 158.

⁹⁹ Maurer, Die innerparlamentarische Opposition, 2020, S. 165.

¹⁰⁰ So bspw. bei Themen der Migrations- und Asylpolitik: Zu Beginn der aktuellen Legislaturperiode lehnten die EVP, EKR und ID den Entschließungsantrag zu Such- und Rettungsoperationen im Mittelmeer ab (Entschließungsantrag 2019/2755 (RSP)): <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2019/2755%28RSP%29>. Zuletzt abgerufen am 08.06.2021.

¹⁰¹ Maurer, Die innerparlamentarische Opposition, 2020, S. 167f.

4 Die Auswirkungen der Wahl auf die Stellung des Parlaments innerhalb der EU

4.1 Die Stellung des Europäischen Parlaments gemäß den Verträgen

Gemäß Art. 10 Abs. 2 EUV sind „die Bürgerinnen und Bürger [] auf Unionsebene unmittelbar im Europäischen Parlament vertreten“. Beim Europäischen Parlament handelt es sich laut Art. 13 Abs.1 EUV um ein Organ der Europäischen Union. In Art. 14 EUV werden der Aufbau (Kapitel 2) und die grundlegenden Zuständigkeiten festgelegt: Das EP wird gemeinsam mit dem Rat der Europäischen Union als Gesetzgeber tätig und übt auch gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus. Des Weiteren erfüllt es Aufgaben der politischen Kontrolle und Beratungsfunktionen nach Maßgabe der Verträge und wählt den Präsidenten der Kommission (Kapitel 4.4.).

Dem Europäischen Parlament wird seitens des Präsidenten des Europäischen Rates im Anschluss an jede Tagung des Europäischen Rates ein Bericht vorgelegt (Art. 15 Abs. 6d EUV). Der Europäische Rat setzt sich zusammen aus Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Präsidenten des Europäischen Rates und dem Präsidenten der Kommission (Art. 15 Abs. 2 EUV). Er legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten für die Entwicklung der Union fest und gibt die notwendigen Impulse (Art. 15 Abs. 1 EUV).

Neben der Gesetzgebung gehört die Festlegung der Politik sowie die Koordinierung nach Maßgabe der Verträge zu den Aufgaben des Rats der Europäischen Union (Art. 16 Abs. 1 EUV). Er besteht aus je einem/r Vertreter/in eines Mitgliedstaates auf Minister/innebene, der/die befugt ist, für die Regierung des von ihm/ihr vertretenen Mitgliedstaates verbindlich zu handeln und das Stimmrecht auszuüben (Art. 16 Abs. 2 EUV). Der Rat hat keine festen Mitglieder, sondern tritt in zehn verschiedenen Konstellationen zusammen, entsprechend dem Politikbereich. Den Vorsitz führt in einem Turnus von 6 Monaten jeweils der Minister des EU-Mitgliedstaates, das den EU-Ratsvorsitz innehat¹⁰².

Das in Art. 294 AEUV geregelte ordentliche Gesetzgebungsverfahren bildet ein vielschichtiges Verfahren in Abfolge getrennter Beratungen von Parlament und Rat ab. Eine gemeinsame Verhandlung erfolgt nur im Falle der Einberufung des Vermittlungsausschusses bei Differenzen bezüglich des zu erlassenden Rechtsaktes. Der eigentliche Willensbildungsprozess erfolgt getrennt und im Falle des Parlaments öffentlich¹⁰³. Ergänzend zu den Regelungen in Art. 294 AEUV treten die Interinstitutionellen Vereinbarungen, die gemäß Art. 295 zwischen Parlament, Rat und Kommission getroffen werden

¹⁰² Eine Ausnahme bildet der Rat der Außenminister/innen: Hier hat der/die Hohe Vertreter/in der Union für Außen- und Sicherheitspolitik den Ständigen Vorsitz. Vgl. https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_de. Zuletzt abgerufen am 19.05.2021.

¹⁰³ Heinke, Institutionelle Praxis als Verfassungslaboratorium, 2020, S. 65.

können, um die Einzelheiten der Zusammenarbeit zu regeln. Diese werden daher als nicht in Art. 288 AEUV aufgezählte, sonstige Handlungsform des Unionsrecht anerkannt¹⁰⁴. Daneben finden regelmäßige informelle Treffen zwischen Vertreter/innen der drei Organen statt (Trilog), die aus dem Haushaltsverfahren bereits bekannt und dort mit Art. 324 AEUV auch im Primärrecht fest verankert sind. Dieses Verfahren wurde auch in der ordentlichen Gesetzgebung bereits angewandt¹⁰⁵, wobei sich die Vertreter/innen der gesetzgebenden Organe frühzeitig um eine Abstimmung der jeweiligen Standpunkte bemühen und somit eine schnelle Verabschiedung des Rechtsaktes erreichen können¹⁰⁶. Damit konnte das Gesetzgebungsverfahren zwar effizienter gestaltet werden, jedoch wird insbesondere die mangelnde Transparenz der Trilog, die zumeist ohne Vorankündigung und unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfinden, sowie die damit einhergehende fehlende demokratische Kontrolle kritisiert¹⁰⁷.

Gemäß Art. 341 AEUV wird der Sitz der Organe der Union im Einvernehmen zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten bestimmt, wobei diese aber Art. 4 Abs. 3 EUV beachten müssen und die Funktionsfähigkeit der Organe nicht gefährden dürfen¹⁰⁸. Für das Europäische Parlament wurde 1991 in einem Beschluss festgelegt, dass es (weiterhin) zwischen den beiden Sitzungsorten Brüssel und Straßburg pendeln soll. Als eigentlicher Sitz des Parlamentes wurde Straßburg bestimmt, wo die zwölf jährlichen Plenartagungen stattfinden sollen, aber auch in Brüssel sollen Plenartagungen sowie die Zusammenkünfte der Ausschüsse stattfinden. Des Weiteren wurde festgelegt, dass das Generalsekretariat und dessen Dienststellen in Luxemburg verbleiben. Die Schwierigkeit der Festlegung eines Sitzes für das Europäische Parlament liegen zum einen in der Symbolik des Sitzungsortes sowie in widerstreitenden wirtschaftlichen und nationalen Interessen der Mitgliedstaaten¹⁰⁹. Das Parlament selbst wollte auch in dieser Frage ein echtes Selbstbestimmungsrecht und forderte seit 1958 seinen Sitz in Brüssel nehmen zu dürfen¹¹⁰.

¹⁰⁴ Giersdorf, Der informelle Trilog, 2019, S. 37. So bspw. die Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Parlament, Rat und Kommission über bessere Rechtssetzung vom 13. April 2016.

¹⁰⁵ Dort ist es nicht primärrechtlich geregelt, jedoch wird die Trilogie im Rechtssetzungsverfahren u.a. in der Interinstitutionellen Vereinbarung zur besseren Rechtssetzung teilweise geregelt. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0081_DE.html. Zuletzt abgerufen am 15.06.2021.

¹⁰⁶ Heinke, Institutionelle Praxis als Verfassungslaboratorium, 2020, S. 66f. Für die Legislaturperiode 2014 – 2019 geht man davon aus, dass beinahe 90 % aller Rechtssetzungsakte aufgrund dieser Trilogie bereits nach der ersten Lesung verabschiedet worden sind.

¹⁰⁷ Ausführlich Giersdorf, Der informelle Trilog, 2019, S. 201ff. Gemäß Art. 15 AEUV unterliegt insbesondere die Gesetzgebung in der EU dem Grundsatz größtmöglicher Offenheit und Transparenz. Es ist daher fraglich, ob aufgrund der Effizienz gegen diesen Grundsatz verstoßen werden darf. Vgl. Giersdorf, Der informelle Trilog, 2019, S. 208; S. 221ff.; S. 285ff.

¹⁰⁸ Heinke, Institutionelle Praxis als Verfassungslaboratorium, 2020, S. 31.

¹⁰⁹ Heinke, Institutionelle Praxis als Verfassungslaboratorium, 2020, S. 32.

¹¹⁰ Heinke, Institutionelle Praxis als Verfassungslaboratorium, 2020, S. 33. Dialer – Maurer - Richter, Handbuch zum Europäischen Parlament, 2015, S. 45.

„Die allmonatlich zwischen Brüssel und Straßburg hin- und herziehende Karawane aus Europaabgeordneten, Mitarbeitern und Beamten trifft vor allem in der EU-Öffentlichkeit auf Unverständnis“¹¹¹. Hauptargumente gegen diesen ständigen Wechsel sind vor allem die hohen Reise- und Klimakosten, die sich aufgrund des Pendelverkehrs ergeben (ca. 170 – 204 Mio. € jährlich¹¹²).

Die Kommission ist gemäß Art. 17 Abs. 1 EUV für die allgemeinen Interessen der Europäischen Union zuständig und ergreift geeignete Initiativen zu diesem Zweck. Sie überwacht die Anwendung des Unionsrechts unter Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs („Hüterin der Verträge“) und besitzt überwiegend das alleinige Initiativrecht für Gesetzesvorschläge (Abs. 2). Der/Die Präsident/in der Kommission wird auf Vorschlag des Europäischen Rates durch das Europäische Parlament gewählt. Dabei ist das Ergebnis der Europawahlen zu berücksichtigen (Kapitel 3.2.). Der/Die Kandidat/in muss dann durch das Europäische Parlament mit der Mehrheit seiner Mitglieder gewählt werden. Die restlichen Mitglieder der Kommission bestehen aus je einem/r Vertreter/in jedes Mitgliedstaates, die durch den Rat – im Einvernehmen mit dem/der Präsidenten/Präsidentin – angenommen und als Kollegium ebenfalls durch das Europäische Parlament durch ein sogenanntes Zustimmungsvotum bestätigt werden müssen. Sie werden dann mit qualifizierter Mehrheit durch den Europäischen Rat ernannt (Art. 17 Abs. 7 EUV).

Obwohl das Initiativrecht für die Gesetzgebung weiterhin bei der Kommission liegt, kann das Parlament die Kommission auffordern, zu Fragen, die seiner Auffassung nach eines Unionsakts zur Erfüllung der Verträge erfordern, geeignete Vorschläge vorzulegen. Kommt die Kommission dieser Aufforderung nicht nach, muss sie dem Parlament die Gründe dafür darlegen (Art. 225 AEUV).

4.2 Das Verhältnis des Europäischen Parlaments zum Europäischen Rat und zur Kommission am Beispiel des Spitzenkandidatenprinzips

4.2.1 Die Grundlagen

In Artikel 17 EUV wird festgelegt, dass der Europäische Rat dem Europäischen Parlament nach entsprechenden Konsultationen mit qualifizierter Mehrheit einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission [vorschlägt]; dabei berücksichtigt er das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament. Das Europäische Parlament wählt diesen Kandidaten mit der Mehrheit seiner Mitglieder.

¹¹¹ Dialer – Maurer - Richter, Handbuch zum Europäischen Parlament, 2015, S. 45.

¹¹² Dialer – Maurer - Richter, Handbuch zum Europäischen Parlament, 2015, S. 46. Ebenda auch eine Auflistung der Argumente für und gegen einen einzigen Sitzungsort des Europäischen Parlaments in Brüssel.

Dabei handelt es sich zwar nicht um eine grundlegende Neuerung gegenüber der alten Rechtslage¹¹³, jedoch kann man durchaus von einer Stärkung des Europäischen Parlaments sprechen¹¹⁴. Offen blieb allerdings zunächst die Frage, wie „berücksichtigen“ zu interpretieren sei: Sollte es formalrechtliche oder nur informelle Konsequenzen nach sich ziehen?¹¹⁵ Ob es sich dann um den Vertreter der stärksten Partei handelte oder welche Fraktionen am Ende ausschlaggebend waren, war nicht eindeutig zu entnehmen¹¹⁶. In der den Verträgen angehängten – rechtlich aber nicht bindenden – Erklärung 11 wurde beschlossen, dass das Parlament und der Europäische Rat gemeinsam im Einklang mit den Verträgen für einen reibungslosen Ablauf des Prozesses, der zur Wahl des Präsidenten der Europäischen Kommission führt, verantwortlich sind. So sollen vor dem Beschluss des Europäischen Rates Konsultationen mit Vertreter/innen des Parlaments stattfinden, die das Profil der Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission unter Berücksichtigung der Wahlen zum Europäischen Parlament betreffen. Diese Erklärung lässt es allerdings offen, ob der Europäische Rat wirklich den siegreichen Spitzenkandidaten nominieren muss, oder ob das Parlament vertragsbrüchig wird, wenn sich die Fraktionen bereits vorab auf einen Kandidaten einigen. Eine Rangfolge zugunsten des Europäischen Rates, wie es sich bspw. aus einer Formulierung „nach Anhörung/Konsultation des EP“ herauslesen ließe, lag hier nicht vor¹¹⁷.

Seitens des Europäischen Parlaments wurde die „Berücksichtigung des Ergebnisses der Europawahl“ so interpretiert, dass der Kandidat, dessen Partei die Mehrheit der Stimmen bei der Europawahl erhalten hat, als erster versuchen sollte, auch eine Mehrheit im Europäischen Parlament für seine Wahl zum Präsidenten der Kommission zu bekommen¹¹⁸. Der damalige Präsident des Europäischen Rates, Hermann van Rompuy, hatte jedoch Zweifel angemeldet, dass der Europäische Rat automatisch den/die Kandidaten/in der nach der Wahl größten Fraktion im Parlament nominieren sollte¹¹⁹. Allerdings wurde durch den Europäischen Rat keine alternative Auslegung oder Interpretation der Verträge proklamiert. Den Aussagen einiger Mitglieder des Europäischen Rates könnte man entnehmen, dass das Verfahren in seiner bisherigen Form bestehen bleiben sollte,

¹¹³ Bereits im Vertrag von Maastricht 1992 wurde festgelegt, dass die Mitglieder der Kommission durch das Europäische Parlament zu bestätigen sind. Artikel 158 Abs. 2: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=DE>. Zuletzt abgerufen am 14.05.2021.

¹¹⁴ Heinke, Institutionelle Praxis als Verfassungslaboratorium, 2020, S. 21: Der Kommissionspräsident wird direkt [durch die Bürger/innen] gewählt und die Tätigkeit des EP beschränke sich nicht mehr nur auf ein reines „Abnicken“ der Kandidaten des ER und des Weiteren erhöhe sich das politische Gewicht des EP, da die Kommission bei der Nominierung verpflichtet ist, das Ergebnis der Europawahl zu berücksichtigen.

¹¹⁵ Heidbreder – Aurach, Die Rolle europäischer Spitzenkandidaten im institutionellen Wettstreit, 2014, S. 225.

¹¹⁶ Nasshoven, „To be or not to be?“, 2019, S. 286.

¹¹⁷ Maurer, Europäisches Parlament, 2014, S. 83.

¹¹⁸ Reiners – Wessels, Die institutionelle Architektur der EU, 2014, S. 64.

¹¹⁹ Ondarza, Mehr als nur Spitzenkandidaten: Der politische Machtkampf um die Zukunft der Europäischen Kommission, 2014, S. 2. Ähnlich auch Bundeskanzlerin Angela Merkel. Vgl. Maurer, Europäisches Parlament, 2014, S. 85.

bzw. der ER sich möglicherweise selbst einen großzügigen Spielraum bei der Interpretation der Verträge zugestehen wollte.

Befürworter/innen des Verfahrens erhofften sich dadurch eine Überwindung des Demokratie-Defizits der Europäischen Union (Kapitel 4.4.). Des Weiteren würde sich durch den Bedeutungsgewinn des Europäischen Parlaments die Medienaufmerksamkeit und auch die Wahlbeteiligung erhöhen. Die europäischen Parteien könnten in einen direkten Wettbewerb zueinander treten und so der Europawahl dabei helfen, das Etikett als „Wahl zweiter Klasse“ abzulegen¹²⁰. Darin bestand die Möglichkeit, dass sich das Ergebnis der Europawahlen auch in der politischen Ausrichtung der Exekutive widerspiegeln würde, und man erhoffte sich damit ebenfalls eine Steigerung der Wahrnehmung und Bedeutung der Europawahlen¹²¹.

Aber nicht nur das Europäische Parlament, auch die Kommission selbst hatte ein Interesse daran, die Besetzung einer Spitzenposition in der Europäischen Union mit der Europawahl zu verbinden, da man sich auch hier eine Stärkung der Legitimität der Institution der Kommission erhoffte¹²². Dies ist insofern von Bedeutung, als dass die Kommission hauptsächlich die Aufgaben einer Exekutive ausführt, sich dabei jedoch – im Gegensatz zu nationalen Exekutivorganen – nicht auf eine Mehrheit im Parlament stützen muss¹²³. Des Weiteren wird bemängelt, dass der Europäische Rat und durch ihn die nationalen Regierungen, entgegen den Wünschen von Parlament und Kommission, immer mehr in das Initiativrecht der Kommission eingreifen, indem sie Aufgaben für Initiativen mit klaren politischen Vorgaben verknüpfen und so eine unabhängige Arbeit der Kommission untergraben. Dahinter wähnt man den Umbau der Kommission zu einem „parteilosophisch neutralen Schiedsrichter und Umsetzer unter Kontrolle des Rates“¹²⁴.

Am 22. November 2012 nahm das Europäische Parlament eine rechtlich nicht verbindliche Entschließung an, in welcher die europäischen Parteien aufgefordert wurden, Spitzenkandidaten für die Wahl zum Europäischen Parlament 2014 aufzustellen¹²⁵.

Gegner des Spitzenkandidatenmodells in der jetzigen Form war vor allem der französische Staatspräsident Emmanuel Macron, der auf der einen Seite das Recht des Europäischen Rates betonte, den Kandidaten für die Kommission vorzuschlagen und andererseits den Einsatz „transnationaler Listen“ fordert, bevor überhaupt Spitzenkandidaten

¹²⁰ Wolfs – Put – Hecke, The second time around: Status Quo and Reform of the Europarties' Selection Procedures for Spitzenkandidaten in 2019, 2020, S. 159.

¹²¹ Göler, Endlich ein echtes Parlament?, 2011, S. 304.

¹²² Nasshoven, „To be or not to be?“, 2019, S. 283.

¹²³ Ondarza, Mehr als nur Spitzenkandidaten: Der politische Machtkampf um die Zukunft der Europäischen Kommission, 2014, S. 1.

¹²⁴ Ondarza, Mehr als nur Spitzenkandidaten: Der politische Machtkampf um die Zukunft der Europäischen Kommission, 2014, S. 3.

¹²⁵ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0462_DE.pdf?redirect. Zuletzt abgerufen am 21.05.2021.

ernannt werden könnten. Letzterem stimmte auch der Spitzenkandidat der ALDE in der Wahl 2014, Guy Verhofstadt, zu¹²⁶.

4.2.2 Das Verfahren 2014

Für die Wahl zum Europäischen Parlament 2014 wurden von den europäischen Parteien erstmals Spitzenkandidat/innen aufgestellt. So ging für die EVP Jean-Claude Juncker ins Rennen und die S&D-Fraktion nominierte Martin Schulz, den bisherigen Präsidenten des Europäischen Parlaments. Für die Grünen wurden Ska Keller und José Bové nominiert, für die Liberalen ALDE gingen Guy Verhofstadt und Olli Rehn ins Rennen¹²⁷.

Mit der Wahl Jean-Claude Junckers zum Präsidenten der Europäischen Kommission setzte sich das Parlament mit seiner Interpretation des Vertrages von Lissabon durch. Bereits 2014 zeichnete sich seitens des Europäischen Rates – namentlich Großbritanniens David Cameron – eine Ablehnung des Spitzenkandidatenprinzips ab, jedoch konnte Juncker sich durchsetzen und er wurde durch den Europäischen Rat am 27. Juni 2014 nominiert und am 15. Juli 2014 durch das Europäische Parlament bestätigt. Damit könnte ein Präzedenzfall für die zukünftigen Europawahlen geschaffen worden sein, welcher den Entscheidungsspielraum für den Europäischen Rat stärker einschränkt¹²⁸.

In der ersten Anwendung des Spitzenkandidatenverfahrens wurde ein „wichtiger Fortschritt für die Stärkung der europäischen Parteien“ gesehen, da bei der damaligen Stärke der EVP und der S&D-Fraktion mit einem (möglicherweise) echten „Zweikampf“ zwischen den Kandidaten dieser beiden Fraktionen gerechnet werden konnte und damit einhergehend mehr Aufmerksamkeit der europäischen Bürger/innen für die Politik auf EU-Ebene und die Wahlen zum Europäischen Parlament¹²⁹.

Zumindest im Hinblick auf die Wahlbeteiligung hatte sich die Hoffnung, die in das Spitzenkandidaten-Verfahren gesetzt wurde, nicht erfüllt. Wie auch bei den vergangenen Wahlen sank die Wahlbeteiligung leicht im europäischen Durchschnitt auf 42,61% (2009: 42,97%)¹³⁰. Obwohl durch Live-Debatten und TV-Duelle mit verschiedenen Kandidat/innen im April 2014 der Versuch unternommen wurde, eine Profilierung zu erreichen sowie mehr Aufmerksamkeit für den europäischen Wahlkampf zu gewinnen, führte dies wohl

¹²⁶ Plümer – Goldmann, *Künftige Königsmacher?*, 2020, S. 55. Bei der Reform des Direktwahlaktes von 1976 im Juli 2018 sollten neben der Einführung einer Sperrklausel von mindestens 2 % erstmals auch transnationale Listen eingeführt werden. Über diese sollten 10 – 15 % der Mandate verteilt werden. Dieser Vorschlag wurde jedoch vor allem von der EVP-Fraktion abgelehnt mit der Begründung, dass die Wähler/innen die zur Wahl stehenden Kandidat/innen kennen müssten. Dies wäre unter den momentanen Bedingungen durch transnationale Listen nicht gegeben. Somit fand der Vorschlag keine Mehrheit im Parlament. Hrbek, *Europawahl 2019, Integration 3/2019*, S. 168.

¹²⁷ Maurer, *Europäisches Parlament, 2014*, S. 74 (Fn. 4).

¹²⁸ Reiners – Wessels, *Die institutionelle Architektur der EU, 2014*, S. 64. Heidbreder – Aurach, *Die Rolle der europäischen Spitzenkandidaten um europäischen Wettstreit, 2014*, S. 229f.

¹²⁹ Kreuzt, *Perspektiven europäischer Parteien als Motor supranationaler Demokratie, 2011*, S. 326.

¹³⁰ <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/wahlbeteiligung/>. Zuletzt abgerufen am 18.05.2021.

nur zu einem verstärkten Echo in den jeweiligen Herkunftsländern der Spitzenkandidat/innen, jedoch nicht zu einem „europäisierten Wahlkampf“¹³¹. Dies lag wohl unter anderem daran, dass den meisten Wähler/innen die Existenz von Spitzenkandidat/innen gar nicht bewusst war, da auch die Sichtbarkeit der Kandidat/innen nicht gewährleistet war. Ursache dafür war wohl auch, dass die Spitzenkandidat/innen erst recht knapp vor der Wahl nominiert wurden und somit keine Zeit für eine ausgedehnte Wahlkampagne hatten¹³².

4.2.3 Das Verfahren 2019

Im Vorfeld der Wahl 2019 gestaltete sich der Prozess zur Aufstellung der Spitzenkandidaten der einzelnen europäischen Parteien ähnlich wie 2014. Jedoch erklärte Frankreichs Präsident Emanuel Macron bereits Anfang 2019, dass er keine/n der nominierten Kandidaten/innen zum/zur Präsidenten/Präsidentin der Kommission ernennen würde¹³³. Widerstand gegen das 2014 etablierte Verfahren kam auch aus osteuropäischen Mitgliedstaaten mit teils deutlich nationalistischen Regierungen, die an einem starken und möglicherweise eher vom Europäischen Rat unabhängigen Kommissionspräsidenten kein Interesse hatte. Es zeigte sich ein Streit zwischen den europäischen Institutionen darum, ob es sich bei der Kommission zukünftig um eine supranationale oder intergouvernementale Institution handeln soll¹³⁴.

Da es aber unwahrscheinlich war, dass das Europäische Parlament auf das 2014 erstmalig durchgeführte Verfahren verzichten würde, zeichnete sich bereits vor der Wahl ein schwieriger Wahlprozess ab¹³⁵. Dieser wurde noch verkompliziert durch die Tatsache, dass sich nach der Wahl keine klaren Mehrheiten im Parlament abzeichneten (Kapitel 3.2.)¹³⁶.

Trotz des Beschlusses des Parlaments vor der Wahl konnten sich die größten Fraktionen nicht auf eine/n Kandidaten/in einigen. Die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten um Europäischen Rat beschlossen bereits kurz nach der Europawahl 2019, dass für die Wahl des Kommissionspräsidenten/Kommissionspräsidentin kein Automatismus greifen solle. Demnach kann, aber muss kein Spitzenkandidat/in vom Europäischen Rat dem Parlament zur Wahl vorgeschlagen werden¹³⁷. Nachdem sich auch im

¹³¹ Maurer, Europäisches Parlament, 2014, S. 74f. Braun – Tausendpfund, Die neunten Direktwahlen zum Europäischen Parlament, ZParl 4/2019, S. 719.

¹³² Wolfs – Put – Hecke, The second time around, 2020, S. 159.

¹³³ Nasshoven, „To be or not to be?“ 2019, S. 280.

¹³⁴ Nasshoven, „To be or not to be?“ 2019, S. 284.

¹³⁵ Dies wurde bestätigt durch den Beschluss des Europäischen Parlaments vom 7. Februar 2018, worin es erklärte, dass das EP bereit sei „jeden Kandidaten abzulehnen, der im Vorfeld der Wahl zum Europäische Parlament nicht als Spitzenkandidat benannt wurde“. Mittag, Europäische Parteien, 2020, S. 171.

¹³⁶ Maurer, Die innerparlamentarische Opposition, 2020, S. 78 sieht hierbei eine Auswirkung der stärkeren Fragmentierung des Europäischen Parlaments.

¹³⁷ Nasshoven, „To be or not to be?“ 2019, S. 285.

Europäischen Rat im Hinblick auf die Spitzenkandidat/innen eine Pattsituation ohne zufriedenstellende Lösung abzeichnete, schlug der Europäische Rat Anfang Juli Ursula von der Leyen – bis dahin Bundesministerin der Verteidigung in Deutschland – als Kandidatin vor. Wenn es auch eine Abkehr vom bisher (wenn auch einmalig) angewandten Verfahren darstellte, wurde von der Leyen mit 383 von 751 Stimmen durch das Europäische Parlament bestätigt¹³⁸. Gegenstimmen dürften vor allem aus den Reihen der Grünen und der Linken gekommen sein, aufgrund inhaltlicher Differenzen aber insbesondere aus Protest gegen das Verfahren¹³⁹.

Für die Wahl der Mitglieder der Kommission sind die Regelungen in der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments festgelegt (Titel V, Kapitel 1, Art. 125). Hierbei wird zunächst dem Parlament die konkrete Aufteilung der Geschäftsbereiche mitgeteilt. Danach stellen sich die vorgeschlagenen Kandidat/innen der Anhörung der jeweiligen Fach-Ausschüsse im Parlament. 2019 wurden dabei erstmalig auch die finanziellen Interessen der designierten Kandidat/innen erfragt. Aufgrund der stärkeren Fragmentierung des Europäischen Parlaments gibt es mehrere mögliche Entscheidungen der Ausschüsse. Nach der Anhörung beraten wie bekannt die Ausschussvorsitzenden und die Koordinator/innen der Fraktionen miteinander: Erfolgte nach der Anhörung eine einstimmige Zustimmung zum/zur Kandidaten/in, wird ein Zustimmungsschreiben an den Parlamentspräsidenten übermittelt, erfolgte eine einstimmige Ablehnung, wird ein Ablehnungsschreiben übermittelt. Kompliziert wird es jedoch, wenn es kein einstimmiges Votum gibt. Erreicht der/die Kandidat/in zumindest zwei Drittel der Stimmen, wird ebenfalls ein Zustimmungsschreiben übermittelt, mit dem Hinweis, dass der/die Kandidat/in von einer Mehrheit des Ausschusses befürwortet wird und einer Erläuterung für die Minderheitenmeinung. Verfehlt er/sie die Zweidrittelmehrheit jedoch, müssen die Ausschussmitglieder Fragen an den/die jeweilige/n Kandidati/in richten und es erfolgt eine erneute andert-halbstündige Anhörung. Erhält er/sie dann immer noch nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit, wird eine Sitzung des Ausschusses einberufen und dieser entscheidet über das designierte Kommissionsmitglied¹⁴⁰.

Bei der Wahl 2019 scheiterten drei Kommissionskandidat/innen, die von Ursula von der Leyen dem Europäischen Parlament vorgeschlagen wurden, bereits nach den Anhörungen. Daher mussten für die jeweiligen Bereiche neue Kandidat/innen vorgeschlagen und angehört werden. Am 27. November 2019 wurde schließlich die Kommission von der

¹³⁸ Kaeding – Müller – Schmälter, Die Europawahl 2019: Ringen um die Zukunft Europas, 2020, S. 18.

¹³⁹ Nasshoven, „To be or not to be?“ 2019, 288.

¹⁴⁰ Artikel 4 der Anlage VII: Zustimmung zur Kommission und Überprüfung der während der Anhörung eingegangenen Verpflichtungen zur Geschäftsordnung. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-ANN-07_DE.html. Zuletzt abgerufen am 03.06.2021.

Leyen mit 461 zu 157 vom Parlament bestätigt, 89 Abgeordnete enthielten sich der Abstimmung¹⁴¹.

Um einem erneuten „Gerangel“ um den Posten des/der Kommissionspräsidenten/Kommissionspräsidentin zwischen Europäischem Rat und Europäischem Parlament zu verhindern, wurden durch den Europäischen Rat und das Parlament Donald Tusk und Guy Verhofstadt beauftragt, zu untersuchen, wie ein möglicher Ablauf zur Wahl des/der Kommissionspräsidenten/Kommissionspräsidentin aussehen könnte¹⁴². Dabei soll auch die Idee transnationaler Listen wieder aufgegriffen werden¹⁴³.

Es ließ sich auch für die Wahl 2019 feststellen, dass die Spitzenkandidat/innen nicht die erhoffte Sichtbarkeit im Wahlkampf erhalten haben, wie dies schon 2014 der Fall war. Ausnahmen zeigten sich auch hier nur in den jeweiligen Herkunftsländern der Kandidat/innen. Als eine Ursache hierfür wird auch die weiterhin starke Rolle der nationalen Parteien bei der Europawahl angesehen¹⁴⁴.

Auch wenn nach der Wahl Ursula von der Leyens vielfach konstatiert wurde, dass das Spitzenkandidatenverfahren „gescheitert“ sei¹⁴⁵, war 2019 überwiegend der Wille zu sehen, das Verfahren nach dem gleichen Prinzip wie 2014 durchzuführen. Die Übernahme des Verfahrens durch den Europäischen Rat erfolgte erst, nachdem eine Mehrheitsfindung im Parlament aufgrund der schwierigen Mehrheitsverhältnisse (Kapitel 3.2.) gescheitert war. Selbst wenn das Parlament sich auf eine/n Kandidaten/in geeinigt hätte, war eine einstimmige Entscheidung im Europäische Rat für eine/n Kandidaten/in nicht vorgesehen, sondern der Vorschlag müsste mit qualifizierter Mehrheit erfolgen. Einzelne Mitgliedstaaten könnten somit die Entscheidung nicht verhindern.

4.3 Das polymorphe Wahlsystem der EU und seine Probleme

4.3.1 Das fehlende einheitliche Wahlrecht

In dieser Arbeit wurde bereits unter Punkt 1.3. auf das fehlende einheitliche Wahlsystem in der Europäischen Union hingewiesen. In Artikel 223 AEUV wird das Europäische Parlament aufgefordert einen Entwurf der erforderlichen Bestimmungen für die allgemeine unmittelbare Wahl seiner Mitglieder nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen [zu erstellen]. Bis zum heutigen Tag jedoch konnten sich Parlament, der Europäische Rat und die Kommission nicht auf ein einheitliches Wahlsystem einigen. Somit gelten nach

¹⁴¹ Maurer (c), Europäisches Parlament, 2020, S. 84.

¹⁴² Nasshoven, „To be or not to be?“ 2019, 281.

¹⁴³ Mittag, Europäische Parteien, 2020, S. 172.

¹⁴⁴ Braun – Tausendpfund, Die neunten Direktwahlen zum Europäischen Parlament, ZParl 4/2019, S. 725.

¹⁴⁵ Mittag, Europäische Parteien, 2020, S. 172.

wie vor die jeweiligen nationalen Bestimmungen in Verbindung mit den europäischen Wahlgrundsätzen¹⁴⁶.

In Artikel 14 Abs. 3 EUV wird festgelegt, dass „die Mitglieder des Europäischen Parlaments in allgemeiner, unmittelbarer, freier und geheimer Wahl gewählt werden“. Von einer Gleichheit der Stimmen wird nicht gesprochen. Dafür werden zwei Gründe genannt: Zum einen sind zwar innerhalb des nationalen Wahlrechts der jeweiligen Mitgliedstaaten die Stimmen gleichwertig, jedoch gibt es Unterschiede zwischen den Staaten. Des Weiteren sind neben den Bürger/innen der EU auch die Mitgliedstaaten im Parlament vertreten, weshalb durch die Verteilung der Mandate nach degressiver Proportionalität¹⁴⁷ kleinere Staaten bevorzugt werden. Das heißt, dass in diesen Staaten weniger Stimmen für ein Mandat benötigt werden¹⁴⁸. Bei aller Kritik an dieser „repräsentativen Schieflage“ wird in der Literatur angeführt, dass es nicht auf die Kollektivvertretung von Staaten oder Völkern ankommt, sondern dass für die Arbeit der Abgeordneten die Zusammensetzung des EP nach multinationalen Fraktionen ausschlaggebend ist. Die Fraktionsbildung stellt im Europäischen Parlament – wie auch in nationalen Parlamenten – die Grundvoraussetzung für die Ausübung elementarer parlamentarischer Rechte dar und seit 1999 gibt es auch keine Möglichkeit der Bildung einer nationalen Fraktion mehr. In der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments wird festgelegt, dass es zur Fraktionsbildung mindestens 23 Abgeordneter aus mindestens einem Viertel aller Mitgliedstaaten bedarf¹⁴⁹.

Das Europäische Parlament stellt insofern einen Sonderfall politischer Repräsentation dar. Wie bereits erwähnt gab es seitens der Abgeordneten einige Anstrengungen zur Vereinheitlichung des Wahlrechts, die bisher aber nicht durchgesetzt werden konnten. Dabei gab es Vorschläge zur Einführung eines einheitlichen Wahlsystemtyps (Verhältnisswahl), gemeinsame Regelungen zu wichtigen Elementen des Wahlsystems (Wahlkreiserteilung, Kandidaturform, Sperrklauseln u.w.m.) als auch zur Anzahl der Sitze und Mandatskontingente der einzelnen Mitgliedstaaten¹⁵⁰.

Eine Argumentationslinie für die Vereinheitlichung des Wahlrechts zur Europawahl setzt am institutionellen Gefüge an: Es sieht im Europäischen Parlament auf der einen

¹⁴⁶ Für eine detaillierte Darstellung der Bemühungen um ein einheitliches Wahlrecht bis 2008 s.a. Hülsken – Mittag – Janssen, Von Dehousse bis Duff, 2008, S. 351 – 368.

¹⁴⁷ Degressive Proportionalität besagt, dass die Anzahl der Abgeordneten im Verhältnis zur Anzahl der BürgerInnen eines Mitgliedstaates variiert. So vertritt der/die Abgeordnete eines bevölkerungsreichen Mitgliedstaates mehr Bürger/innen, als der/die Abgeordneter eines bevölkerungsarmen Mitgliedstaates. Vgl. <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/europawahl/europawahl-2014/183203/stimmengewichtung-und-sitzverteilung>. Zuletzt abgerufen am 14.05.2021.

¹⁴⁸ Bollmohr, Das Demokratiedefizit der EU nach dem Vertrag von Lissabon, 2019, S. 47.

¹⁴⁹ Maurer (a), Europäisches Parlament, 2020, S. 256. Vorher waren es noch 25.

¹⁵⁰ Hülsken – Mittag – Janssen, Von Dehousse bis Duff, 2008, S. 351.

und dem Rat bzw. dem Ausschuss der Regionen auf der anderen Seite bereits ein Zwei-Kammer-System vorhanden und folgert daraus, dass die Mitgliedstaaten ausreichend durch die beiden letzteren Institutionen vertreten sind. Das Europäische Parlament kann demnach allein die Aufgabe als Vertretung der europäischen Bevölkerung übernehmen und sollte zu diesem Zweck auch proportional nach Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten zusammengesetzt sein. Dagegen wird angeführt, dass insbesondere im Rat zwar jeder Mitgliedstaat durch einen Minister vertreten ist, es bei der Stimmenabgabe aber auch auf die Bevölkerungszahlen der Staaten ankommt. Zum Erreichen der qualifizierten Mehrheit müssen demnach nicht nur 55 % der Mitgliedstaaten zustimmen, sondern diese müssen auch 65 % der Bevölkerung der EU repräsentieren. Ein ähnliches System liegt auch beim deutschen Bundesrat vor, in welchem die Bevölkerungszahlen der Länder ausschlaggebend für die Stimmzahlen sind¹⁵¹. Dem entspricht auch Art. 10 Abs. 2 EUV, worin es heißt, dass auf Unionsebene die Bürger/innen unmittelbar durch das Europäische Parlament vertreten werden, während die Vertretung der Mitgliedstaaten durch den Europäischen Rat und den Rat der Europäischen Union erfolgt. Für diese Vertretung sind die Fraktionen dafür zuständig, die unterschiedlichen Interessen und Ziele der Bürger/innen zu artikulieren und in Mehrheitsentscheidungen zu formulieren. Das fand jedoch unabhängig von den Zielen und Interessen einzelner Staaten statt¹⁵².

4.3.2 Das fehlende Parteiensystem der EU

Auf der nationalen Ebene spielen Parteien eine wesentliche Rolle, da es sich bei ihnen um das Bindeglied zwischen Bürger/innen und den politischen Institutionen des Staates handelt. Damit gewährleisten sie die Teilhabe der Bürger/innen an den politischen Abläufen. Auch wenn man nationale Gegebenheiten nicht immer und vollständig auf die EU übertragen kann, ist nicht zu bestreiten, dass Parteien auch auf europäischer Ebene ähnliche Aufgaben übernehmen und weiterhin übernehmen sollten: Richtungsweisende politische Entscheidungen sollten offen diskutiert und die Bürger/innen in Entscheidungsprozesse einbezogen werden¹⁵³.

Gemäß Art. 10 Abs. 4 EUV tragen politische Parteien auf europäischer Ebene zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger bei. Das Parlament legt gemeinsam mit dem Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch Verordnungen die Regelungen für die

¹⁵¹ Faber, Föderalismus und Binnenföderalismus im Wahlrecht zu den deutschen Volksvertretungen und zum Europäischen Parlament, 2016, S. 385.

¹⁵² Bieber – Epiney – Haag – Kotzur, Die Europäische Union, 2020, S. 144 (Rn. 36).

¹⁵³ Kreutz, Perspektiven europäischer Parteien als Motor supranationaler Demokratie, 2011, S.313.

politischen Parteien auf europäischer Ebene nach Art. 10 Abs. 4 EUV und insbesondere die Vorschriften für ihre Finanzierung fest (Art. 224 AEUV).

Die Herausbildung europäischer Parteien begann bereits in den 1950er Jahren, mit Bildung der ersten sozialdemokratischen, konservativen und liberalen Fraktionen in der Gemeinsamen Versammlung der EGKS. Sie beschritten damit den umgekehrten Weg nationaler Parteien, die sich erst nach Parteigründung und Einzug ins jeweilige Parlament zu Fraktionen zusammenschlossen. In den 70er Jahren erfolgte schließlich die Gründung europäischer Parteien außerhalb der Gemeinsamen Versammlung: 1974 der Bund der Sozialdemokratischen Parteien in der EG, woraus die SPE hervorging, 1976 die EVP, sowie die Europäische Liberale und Demokratischen Reformpartei (ELDR), 1983 die Europäische Grüne Partei (EGP) und 2004 die Partei der Europäischen Linken (EL)¹⁵⁴. Die vorrangigen Hindernisse für die Weiterentwicklung der europäischen Parteien sah man in einem zu geringen Budget, dem fehlenden einheitlichen Wahlrecht und einer notwendigen Reform der EU-Verträge. Eine weitere wichtige Aufgabe bestand (und besteht) außerdem in der Europäisierung nationaler politischer Debatten und nationaler Parteien¹⁵⁵.

Nach ihrer Gründung waren die Parteien sehr eng mit den jeweiligen Fraktionen verknüpft, da bis 2004 keine konkrete rechtliche Grundlage für die Finanzierung bestand. Daher erfolgte zumeist eine Quersubventionierung durch die Fraktionen. Eine Praxis, die insbesondere durch den Rechnungshof kritisiert wurde¹⁵⁶. Dies wurde erst 2003 mit dem Vertrag von Nizza geändert, worin sich die Rechtsgrundlage zum Erlass einer Verordnung u.a. über die Parteienfinanzierung befand¹⁵⁷. Infolgedessen einigten sich Europäisches Parlament und der Rat der EU 2014 auf eine entsprechende Verordnung (Nr. 2004/2003). Als Ergebnis dieser Einigung passten bereits bestehende Parteienbündnisse ihre Strukturen entsprechend an und weitere nationale Parteien beschlossen, ihre Zusammenarbeit zu vertiefen und eigene europäische Parteiorganisationen zu bilden. 2014 wurde die Verordnung durch eine Verordnung über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen ersetzt (Nr. 1141/2014)¹⁵⁸.

Zur Europawahl 2019 waren zehn europäische Parteien registriert und rechtlich anerkannt¹⁵⁹. 2018 erfolgte eine Überarbeitung der Verordnung (Nr. 2018/673) und eine

¹⁵⁴ Kreutz, Perspektiven europäischer Parteien als Motor supranationaler Demokratie, 2011, S. 317. Er bezieht sich auf die bei Erscheinung seines Beitrags gebräuchlichen Namen.

¹⁵⁵ Kreutz, Perspektiven europäischer Parteien als Motor supranationaler Demokratie, 2011, S. 325.

¹⁵⁶ Maurer – Mittag, Europäische Parteien, 2020, S. 220.

¹⁵⁷ Kreutz, Perspektiven europäischer Parteien als Motor supranationaler Demokratie, 2011, S. 318.

¹⁵⁸ <http://www.appf.europa.eu/cmsdata/213128/REG-1141-2014-DE.pdf>. Zuletzt abgerufen am 02.06.2021.

¹⁵⁹ Dialer – Maurer – Richter, Handbuch zum Europäischen Parlament, 2015, S. 163.

Anpassung der Anerkennungskriterien und Finanzierungsbestimmungen um missbräuchliche Praktiken bei der Finanzierung der Parteien zu unterbinden; des Weiteren sollte es europakritischen Parteien ohne ernsthafte Zielsetzung und Aktivitäten auf europäischer Ebene den Zugang zur Parteienfinanzierung erschweren¹⁶⁰. 2019 wurde durch das Präsidium des Europäischen Parlaments eine Durchführungsverordnung mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 1141/2014 erlassen¹⁶¹. Seit 2009 nahm die durchschnittliche Anzahl an nationalen Parteien pro Mitgliedstaat sowie die Anzahl fraktionsloser Abgeordneter zu. Daraus wird eine verringerte Bindungswirkung von EVP und S&D abgeleitet, deren Mehrheitsverlust zugunsten von Grünen, Liberalen und Rechtspopulistischen Parteien zu beobachten ist¹⁶².

Europäische Parteien traten zumeist eher am Rande und da vor allem über die nationalen Parteien in Erscheinung. Ein Grund dafür ist auch, dass die Fraktionen im Europäischen Parlament finanziell und personell deutlich besser ausgestattet waren als die Europäischen Parteien, denn innerhalb der Fraktionen findet im Parlament der politische Willensbildungsprozess statt¹⁶³.

Bei den europäischen Parteien handelte es sich überwiegend um Zusammenschlüsse oder Bündnisse nationaler Parteien¹⁶⁴, man bezeichnete sie auch als eine Art Dachverband nationaler Parteien¹⁶⁵. In einigen europäischen Parteien waren auch Individualmitgliedschaften vorgesehen, damit waren aber keine spezifischen Rechte verbunden¹⁶⁶.

Es bestand kaum eine Auswirkung auf die Interaktion zwischen der EU und den Bürger/innen, erst mit der erstmaligen Anwendung des Spitzenkandidatenverfahrens 2014 wurde eine Ausnahme geschaffen. Durch die Auswahl und Aktivitäten der jeweiligen Kandidaten war zumindest zeitweilig eine stärkere Sichtbarkeit der europäischen politischen Parteien gegeben. Der Beitrag der europäischen politischen Parteien lag aber

¹⁶⁰ Maurer – Mittag, Europäische Parteien, 2020, S. 220f. Dies geschah auch als Reaktion auf die Anwendung des Spitzenkandidatenprinzips zur Wahl 2014, damit nationale Parteien ihre Wähler informieren können, zu welcher Europäischen Partei sie gehören und welchen Spitzenkandidaten sie somit unterstützen. Des Weiteren wurde auch gefordert, die Namen und Logos der Parteien auf den Stimmzetteln anzuführen. Dialer – Maurer – Richter, Handbuch zum Europäischen Parlament, 2015, S. 163.

¹⁶¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D0725\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D0725(01)&from=EN). Zuletzt abgerufen am 03.06.2021.

¹⁶² Liedtke, 40 Jahre Europawahlen – und noch immer kein europäisches Parteiensystem, 2020, S. 110.

¹⁶³ Dialer – Maurer – Richter, Handbuch zum Europäischen Parlament, 2015, S. 161.

¹⁶⁴ Eine Europäischen politischen Partei wird in der Verordnung folgendermaßen definiert: ein politisches Bündnis – also eine strukturierte Zusammenarbeit zwischen politischen Parteien und/oder Bürgern – das politische Ziele verfolgt und gemäß den in der Verordnung festgelegten Bedingungen und Verfahren bei der in Artikel 6 eingerichteten Behörde für europäische politische Parteien und europäische politische Stiftungen eingetragen ist (Art. 2 Nr. 2 und 3).

¹⁶⁵ Ondarza – Schenuit, Schatten über den Europawahlen, 2018, S. 2. Allerdings ist darunter keine Hierarchie mit Weisungs- oder Steuerungskompetenz der europäischen Parteien gegenüber den nationalen Parteien zu verstehen. Maurer – Mittag, Europäische Parteien, 2020, S. 224.

¹⁶⁶ Maurer – Mittag, Europäische Parteien, 2020, S. 223.

vielmehr in der Kommunikation, Koordination und Vernetzung zwischen den einzelnen nationalen bzw. regionalen Mitgliedsparteien der europäischen Parteiorganisationen¹⁶⁷

Für die Eintragung, Kontrolle und Sanktionierung europäischer politischer Parteien wurde eine Behörde eingerichtet, die eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt und unabhängig arbeitet. Sie hat ihren Sitz in den Räumlichkeiten des Europäischen Parlaments (Art. 6) und verwaltet die rund 31 Millionen Euro pro Jahr, die an die Parteien verteilt werden, sowie 16 Millionen für die europäischen Stiftungen¹⁶⁸.

Die Finanzierung der europäischen politischen Parteien erfolgt zu 85 % aus dem Gesamthaushalt der EU. Um einen entsprechenden Antrag beim Parlament zu stellen, müssen sie eingetragen und mit mindestens einem Abgeordneten im Europäischen Parlament vertreten sein (Art. 17 Abs. 1, 4). Die Höhe der Finanzmittel ist auch von der Anzahl der Abgeordneten für die jeweilige europäische politische Partei abhängig: So werden 85 % der ausgewiesenen Mittel für die Parteien im Verhältnis zum Anteil der betreffenden politischen Parteien an gewählten Mitgliedern des Europäischen Parlaments aufgeteilt, nur 15 % werden zu gleichen Teilen unter den europäischen politischen Parteien verteilt (Art. 19 Abs. 1).

Durch die europäischen politischen Parteien werden vier wesentliche Aufgaben erfüllt: Zum ersten spielen sie eine wichtige Rolle beim Interessenausgleich zwischen nationalen Parteien und sind damit auch ein großer Integrationsfaktor in der europäischen Politik. Zum zweiten sind Parteien und Fraktionen im Europäischen Parlament zuständig für die Mehrheitsbeschaffung, da es keine festen Koalitionen gibt. Nach der Wahl und aufgrund des Stimmenverlustes für die zwei bisher größten Fraktionen ist abzuwarten, wie schwierig sich diese Mehrheitsbeschaffung in der aktuellen Legislaturperiode gestalten wird. Zum dritten werden die Parteien auch immer wichtiger für die Besetzung der Spitzenposten in der EU. Dies ist gut zu beobachten bei der Anwendung des Spitzenkandidatenprinzips. Darin sind auch Vorteile für nationale Parteien durch zusätzliche Ressourcen und Legitimation zu sehen, vor allem bei den europäerischen Parteien¹⁶⁹.

Festzuhalten ist, dass die nationalen Parteien in Bezug auf die Europawahl 2019 auch weiterhin die Hauptcharaktere waren: Da die Europawahlen nicht europaweit einheitlich organisiert und abgehalten wurden, übernahmen die nationalen Parteien die wichtigsten Funktionen. Sie erstellten die Wahlprogramme und Kandidat/innenlisten und organisierten den Wahlkampf. Dadurch wurde die Herausbildung der Europäischen Parteien zu einflussreichen transnationalen Akteuren sowie eines europäischen Parteiensystems weiterhin erschwert, auch wenn im Europäischen Parlament immer häufiger

¹⁶⁷ Maurer – Mittag, Europäische Parteien, 2020, S. 224.

¹⁶⁸ Maurer – Mittag, Europäische Parteien, 2020, S. 221.

¹⁶⁹ Ondarza – Schenuit, Schatten über den Europawahlen, 2018, S. 2.

parteilpolitische Auseinandersetzungen in Politikbereichen wie bspw. der Sozial-, Umwelt- und Innenpolitik zu beobachten waren. Die transnationalen Parteienbündnisse (oder europäische Parteien) nominieren „nur“ die Spitzenkandidat/innen für die Position des/der Kommissionspräsidenten/Kommissionspräsidentin¹⁷⁰. Aber angesichts der Tatsache, dass im Europäischen Parlament 180 verschiedene Parteien vertreten sind, ist die Koordinations- und Vernetzungsleistung der europäischen politischen Parteien enorm¹⁷¹.

Solange es also für die Wahl zum Europäischen Parlament nicht gelingt, ein einheitliches Wahlverfahren, das in allen Mitgliedstaaten der EU angewandt wird, einzuführen, solange wird es auch nicht möglich sein, ein europäisches Parteiensystem zu implementieren, da eine der wichtigsten und öffentlichkeitswirksamsten Aufgaben der Parteien – die Aufstellung der jeweiligen Kandidat/innen für das Parlament und damit verbunden die Bekanntmachung der Politik der Partei – aufgrund der nationalen Regelungen zur Europawahl nach wie vor in den Händen der nationalen Parteien liegt.

4.3.3 Die fehlende Prozenzhürde

Eine weitere Problematik lag darin begründet, dass seit der Europawahl 2009 für die Wahl der deutschen Abgeordneten keine Sperrklausel von 5% mehr galt. Diese war bereits zur ersten Direktwahl 1979 in der Bundesrepublik für die Wahl zum Europäischen Parlament eingeführt worden und in einer Änderung des Direktwahlaktes 2002 war in Art. 3 auch auf europäischer Ebene den Mitgliedstaaten die Einführung einer Sperrklausel bis maximal 5% in Übereinstimmung mit dem europäischen Gleichheitsgrundsatz (Art. 20 EU-GRCharta) freigestellt worden. Des Weiteren wurde die Anwendung der Verhältniswahl vorgeschrieben. Der Gleichheitsgrundsatz im Wahlrecht zur Europawahl ist in der Regelung Art. 14 Abs. 3 EUV ausgeklammert, da die Verteilung der Mandate auf der Grundlage der degressiven Proportionalität erfolgte (Kapitel 2.3.).

In einer Entscheidung zu den ersten Direktwahlen hatte das Bundesverfassungsgericht (nachfolgend BVerfG) noch entschieden, dass diese Einführung einer Fünf-Prozent-Sperrklausel gerechtfertigt war, da sie geeignet und erforderlich sei, um durch die Vermeidung einer übermäßigen Parteienzersplitterung im Parlament dessen Fähigkeit zu einer überzeugenden Mehrheitsbildung und damit zur Erledigung der dem Europäischen Parlament seinerzeit zugewiesenen Aufgaben zu sichern¹⁷². In der damaligen Entscheidung wurden das Gebot der Funktionsfähigkeit der zu wählenden Volksvertretung und die Gebote des grundsätzlich gleichen Erfolgswertes aller Wählerstimmen sowie der

¹⁷⁰ Braun – Tausendpfund, Die neunten Direktwahlen zum Europäischen Parlament: Rahmenbedingungen, Parteien und Bürger in der Bundesrepublik Deutschland, ZParl 4/2019, S. 720.

¹⁷¹ Maurer – Mittag, Europäische Parteien, 2020, S. 225.

¹⁷² BVerfGE 51, 222 (Rn. 46ff). Damals noch ohne die Regelung zur Verhältniswahl und der Sperrklausel im Direktwahlakt. Schönberger, Das BVerfG und die Fünf-Prozent-Klausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, JZ 2/2012, S. 82.

gleichen Wettbewerbschancen der politischen Parteien und Wählervereinigungen im Rahmen der Verhältniswahl gegeneinander abgewogen. Als Maßstab für eine begrenzte Differenzierung wurde seitens des Gerichts auf den jeweiligen Aufgabenkreis der zu wählenden Volksvertretung abgestellt¹⁷³.

Bezogen auf das Europäische Parlament sah das BVerfG in seiner damaligen Entscheidung nur erste Ansätze der klassischen Parlamentsaufgaben – Gesetzgebung und Wahl der Regierung – ausgebildet¹⁷⁴. Allerdings erkannte das Gericht beim Europäischen Parlament eine große praktische Bedeutung für das Funktionieren und die Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaften¹⁷⁵. Insofern erkannte das Bundesverfassungsgericht an, dass es für die Handlungsfähigkeit des Europäischen Parlaments und der Erfüllung des ihm zugewiesenen Aufgabenkreises notwendig ist, ein handlungsfähiges Organ vorweisen zu können¹⁷⁶.

Da der Direktwahlakt die genaue Ausgestaltung des Wahlrechts zum EP bis zur Vorlage eines einheitlichen Wahlrechts an die Mitgliedstaaten delegiert, unterliegt dieses nationale Wahlrecht auch den verfassungsrechtlichen Vorgaben des deutschen Grundgesetzes¹⁷⁷. Bei der Entscheidung von 2011 gegen die Fünf-Prozent-Hürde zur Europawahl 2009 berief sich das BVerfG vor allem auf Art. 3 Abs. 1 GG in seiner Ausprägung als Gebot formaler Wahlgleichheit. Daraus leitete es ab, dass der Stimme jedes/jeder Wahlberechtigten grundsätzlich der gleiche Zählwert und auch die gleichen rechtlichen Erfolgchancen haben muss, sodass alle Wähler mit der Stimmenabgabe gleichermaßen Einfluss auf das Wahlergebnis nehmen können¹⁷⁸. Einschränkungen wie z. B. eine Fünf-Prozent-Hürde, müssten ausreichend begründet werden¹⁷⁹. Es sah auch in der Kontingentierung der Mandate für die einzelnen Mitgliedstaaten und durch die Verteilung gemäß einer degressiven Proportionalität und somit bereits ungleicher Erfolgswerte zwischen den Stimmen der Bürger/innen der einzelnen Länder der EU keine Infragestellung des Verfassungsgebots der Erfolgswertgleichheit. Vielmehr sah es darin die Fortschreibung der Bedeutung des Europäischen Parlaments als supranationale Vertretung der miteinander vertraglich gebundenen Völker der EU, jedoch seit Lissabon mit einer besonderen Betonung der EU-Bürgerschaft¹⁸⁰. Dem entgegen steht die Definition in Art. 10

¹⁷³ BVerfGE 51, 222 (Rn. 54).

¹⁷⁴ BVerfGE 51, 222 (Rn. 62).

¹⁷⁵ BVerfGE 51, 222 (Rn. 66).

¹⁷⁶ BVerfGE 51, 222 (Rn. 73).

¹⁷⁷ Haug, Muss wirklich jeder ins Europäische Parlament?, ZParl 02/2014, S. 469.

¹⁷⁸ BVerfGE 129, 300 - 355 (Rn. 78f). Dies sah das BVerfG gerade als Ausprägung des Verhältniswahlsystems, dessen Ziel darin besteht, dass alle Parteien, in einem möglichst den Stimmzahlen angenäherten Verhältnis, im zu wählenden Organ vertreten sind.

¹⁷⁹ Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, 2014, S. 390.

¹⁸⁰ BVerfGE 129, 300 - 355 (Rn. 81).

Abs. 2 Satz 1 AEUV, worin eindeutig festgelegt ist, dass das Europäische Parlament die unmittelbare Vertretung der Unionsbürger/innen ist.

Das Bundesverfassungsgericht sah in seinem Urteil zur Fünf-Prozent-Hürde insbesondere deswegen keine Zersplitterung und Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments, weil zum einen diese Zersplitterung bereits bestand, es jedoch den jeweiligen Fraktionen eine erhebliche Integrationskraft bescheinigte, der auch in der Geschäftsordnung des Parlaments Rechnung getragen würde. Daher sah das BVerfG keine Gefahr, sollten auch kleine oder Kleinstparteien in das Parlament einziehen, dass dadurch die Funktionsfähigkeit des Parlaments gefährdet wäre. Im Gegenteil ist zu erwarten, dass auch diese sich einer Fraktion anschließen könnten¹⁸¹. Dem ist entgegenzusetzen, dass diese Integrationsfähigkeit zuallererst auf die aus verschiedenen Mitgliedstaaten stammenden Parteien ähnlicher Grundüberzeugungen ausgerichtet ist. Somit sind nur in wenigen Ausnahmefällen Vertreter verschiedener Parteien aus dem gleichen Mitgliedstaat in der gleichen Fraktion¹⁸².

Auch die Konsens- und Kompromissfindung im Parlament sah das Gericht als unproblematisch, da zum Zeitpunkt der Entscheidung die EVP- und die S&D-Fraktion gemeinsam über eine stabile Mehrheit im Parlament verfügten¹⁸³. Des Weiteren bestünde auch keine Beeinträchtigung im Hinblick auf die Gesetzgebung, da durch den Hinzutritt kleiner Parteien das Verfahren des „first-reading-agreement“ nicht beeinträchtigt würde¹⁸⁴. Dazu ist anzumerken, dass die Praxis der Trilogon bezüglich der mangelnden Transparenz und Legitimation des Verfahrens nicht unumstritten ist¹⁸⁵.

Die Tatsache, dass die Europäische Union selbst bisher keine verbindliche Regelung – etwa durch eine Änderung des Direktwahlaktes – geschaffen habe, zeigt für das Gericht, dass es keine zwingenden Gründe für einen Eingriff in die Wahl- und Chancengleichheit gab¹⁸⁶. Allerdings wollte der Rat mit der Öffnungsklausel bewusst keine Verpflichtung zur Einführung einer Sperrklausel vornehmen, um auf die verschiedenen

¹⁸¹ BVerfGE 129, 300 – 355 (Rn.104f). In der aktuellen Geschäftsordnung beträgt die Mindestzahl an Abgeordneten 23. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-RULE-033_DE.html. Zuletzt abgerufen am 31.05.2021. Ähnlich auch Fremuth, Demokratie à rebours?, Zeitschrift für Rechtspolitik 7/2018, S. 208.

¹⁸² Haug, Muss wirklich jeder ins Europäische Parlament?, ZParl 02/2014, S. 475. Des Weiteren weist er darauf hin, dass es gemäß § 10 Abs. 1 s. 1 GO BT Abgeordneten verschiedener Parteien, die in einem Bundesland miteinander in Konkurrenz stehen, verboten ist, sich zu einer Fraktion zusammenzuschließen.

¹⁸³ Wahlergebnis 2009: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/de/in-the-past/previous-elections>. Zuletzt abgerufen am 31.05.2021. BVerfG 129, 300 – 355 (Rn. 109). Dies ist seit 2019 nicht mehr der Fall (s. Kapitel 3.2.). Vgl. dazu auch die abweichende Meinung der Richter Di Fabio und Mellinshoff, BVerfGE 129, 300 – 355 (Rn. 160).

¹⁸⁴ BVerfGE 129, 300 – 355 (Rn. 113)

¹⁸⁵ Giersdorf 2019, 18. Ich verweise insoweit auf Kapitel 2.1., wo die Thematik bereits kurz angesprochen wurde.

¹⁸⁶ BVerfGE 129, 300 – 355 (Rn. 118).

Bevölkerungsstärken und Wahlrechtstraditionen in den Mitgliedstaaten Rücksicht zu nehmen und auf die verschiedenen wahlrechtlichen Bedingungen in den Mitgliedstaaten abzustimmen¹⁸⁷.

Durch zwei Richter wurde eine Begründung für die abweichende Meinung: Sie mahnten insbesondere an, dass der gewachsenen Bedeutung des Europäischen Parlaments nicht genügend Rechnung getragen wurde und die Gewichtung des Eingriffs in die Wahlrechts- und Chancengleichheit politischer Parteien nicht überzeugend sei. Eine funktionale Beeinträchtigung des Parlaments würde in Kauf genommen¹⁸⁸. Unter Hinweis auf andere Mitgliedstaaten mit ähnlichen Regelungen – bspw. einer gesetzlichen Sperrklausel oder Regelungen, die dieser Hürde faktisch gleichkommen – führten die Richter Di Fabio und Mellinghoff weiter aus, dass Deutschland mit der Abschaffung der Fünf-Prozent-Hürde quasi einen Sonderweg in der EU einschlage¹⁸⁹. Sie sahen hier – solange ein einheitliches Wahlrecht in der EU nicht existiert – weiterhin die nationalen Gesetzgeber in der Pflicht, durch entsprechende wahlrechtliche Regelungen die Funktions- und Handlungsfähigkeit sicherzustellen¹⁹⁰. Der verengte Blick des BVerfG allein auf das deutsche Kontingent war auch insofern nicht zu rechtfertigen, da sich die Mitgliedstaaten der Union bereits in der Präambel des EUV dazu verpflichtet haben, die Demokratie und Effizienz der Organe weiter zu stärken, damit diese die ihnen übertragenen Aufgaben im institutionellen Rahmen besser wahrnehmen können¹⁹¹.

Nach dem Urteil des BVerfG zur Verfassungswidrigkeit der Fünf-Prozent-Hürde bei der Europawahl brachten die Koalitionspartner (CDU und SPD) sowie Bündnis 90/Die Grünen und die FDP 2013 eine erneute Änderung des Europawahlgesetzes in den Bundestag ein. Darin wurde nun eine Drei-Prozent-Hürde für die Wahl zum Europäischen Parlament festgelegt. Bei der Begründung bezogen sich die Parteien auf die – rechtlich nicht verbindliche – Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. November 2012, worin die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, eine entsprechende Sperrklausel in ihren Wahlgesetzen zu verankern sowie die Aufforderung an die Parteien für die Wahl 2014 Spitzenkandidat/innen aufzustellen¹⁹². Allerdings wurde diese Begründung des Gesetzgebers nur zwei Jahre nach dem Urteil des BVerfG als wenig überzeugend kritisiert, da

¹⁸⁷ Schönberger, Das BVerfG und die Fünf-Prozent-Klausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, JZ 02/2012, S. 82.

¹⁸⁸ BVerfGE 129, 300 – 355 (Rn. 147). Abweichende Meinung der Richter Di Fabio und Mellinghoff.

¹⁸⁹ BVerfGE 129, 300 – 355 (Rn. 157).

¹⁹⁰ BVerfGE 129, 300 – 355 (Rn. 160).

¹⁹¹ Bieber – Epiney, Haag – Kotzur, Die Europäische Union: Europarecht und Politik, 2020, S. 136 (Rn. 15).

¹⁹² Es ist dabei anzumerken, dass eine parlamentarische Entschließung keinen Rechtscharakter besitzt. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0462_DE.html. Zuletzt abgerufen am 14.06.2021.

keine tatsächlichen rechtlichen Veränderungen – wie vom BVerfG verlangt – eingetreten waren¹⁹³.

Daher war es nicht überraschend, dass das BVerfG an seiner Beurteilung der Prozent-Hürde festhielt: So sei auch 2014 keine maßgebliche Veränderung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse seit 2011 gegeben, da nach wie vor keine verpflichtende Bestimmung auf europäischer Ebene durch Änderung des Direktwahlaktes oder eine Änderung der rechtlichen Grundlagen der Europawahl auf Unionsebene stattgefunden habe¹⁹⁴.

Im Beschluss 2018/993 des Rates vom 13. Juli 2018 zur Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Mitglieder des Europäischen Parlaments wurde in Artikel 3 Abs. 2 festgelegt, dass in Wahlkreisen mit mehr als 35 zu vergebenden Sitzen eine Mindestschwelle für die Vergabe festgelegt wird. Dabei darf die Schwelle nicht weniger als 2% und nicht mehr als 5% der abgegebenen gültigen Stimmen in dem betreffenden Wahlkreis einschließlich eines einzigen Wahlkreisbildenden Mitgliedsstaates betragen. Neu ist hierbei auch, dass die ungültigen Stimmen nicht mehr in die Berechnung einbezogen werden würden, somit wird die Berechnung mit einem niedrigeren Ausgangswert durchgeführt und die Sperrklausel entschärft¹⁹⁵. Diese Klausel hat nur noch Auswirkungen auf Spanien und Deutschland, da alle anderen großen Staaten entweder bereits entsprechende Sperrklauseln eingerichtet haben oder faktische Mindesthürden bestehen¹⁹⁶. Eine Ratifizierung dieses Beschlusses vorausgesetzt, greift diese Klausel ab der Europawahl 2024¹⁹⁷, da die Venedig-Kommission in ihrem Verhaltenskodex für Wahlen eine Änderung des Wahlrechts noch im Jahr vor einer Europawahl vermieden sehen möchte¹⁹⁸.

4.4 Das Europäische Parlament und nationale Parlamente: ein Vergleich

In den Urteilen des BVerfG ist bereits einiges zu den Funktionen eines Parlaments allgemein und der Erfüllung dieser Funktionen durch das Europäische Parlament im Besonderen angeführt worden. Nach wie vor wird diskutiert, ob ein Vergleich zwischen dem Europäischen Parlament und nationalen Parlamenten überhaupt angebracht ist, da es

¹⁹³ Haug, Muss wirklich jeder ins Europäische Parlament?, ZParl 02/2014, 480f.

¹⁹⁴ BVerfGE 135, 259 – 312 (Rn. 66f). Dies wurde – wie in Kapitel 2.3. und 4.3. ausgeführt – seitens des Europäischen Parlaments mehrfach versucht, jedoch sind die Bemühungen um ein einheitliches europäisches Wahlrecht bisher immer am Widerstand der Mitgliedstaaten gescheitert.

¹⁹⁵ Schroeder, Europäisches Parlament und Wahlrechtsgrundsätze, 2020, S. 127.

¹⁹⁶ Maurer (b), Wahlen zum Europäischen Parlament, 2020, S. 605. Frehmuth, Demokratie à rebours?, Zeitschrift für Rechtspolitik 7/2018, S. 207.

¹⁹⁷ Braun – Tausendpfund, Die neunten Direktwahlen zum Europäischen Parlament, ZParl 4/2019, S. 718.

¹⁹⁸ Venedig-Kommission: Europäische Kommission für Demokratie durch Recht. Gegründet 1990, um in Zusammenarbeit mit den Staaten an der Etablierung und Festigung von Demokratie, Grundrechten und Rechtsstaatlichkeit zu arbeiten. <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/309458/venedig-kommission>. Zuletzt abgerufen am 07.06.2021. Frehmuth, Demokratie à rebours?, Zeitschrift für Rechtspolitik 7/2018, S. 209.

sich ja bei der Europäischen Union per definitionem nicht um einen Staat, sondern um einen sogenannten Staatenverbund handelt¹⁹⁹. Daher könne in so einem Staatenverbund auch die demokratische Legitimation nicht auf den gleichen Grundsätzen beruhen, wie das bei einem nationalen Staat der Fall ist. Demnach müssten auch an das Europäische Parlament andere Maßstäbe angelegt werden als bei nationalen Parlamenten²⁰⁰. Aber nicht zuletzt gehört das Demokratieprinzip in Art. 2 EUV sowie und die Repräsentivität in Art. 10 Abs. 1 EUV zu den Werten, auf die sich die Europäische Union gründet²⁰¹.

Das Parlament ist in demokratischen Staaten die Vertretung des Volkes. Seine wichtigsten Aufgaben sind die Ausübung der gesetzgebenden Gewalt, das Budgetrecht und die Kontrolle der Regierung. In der Politikwissenschaft haben sich weitere Funktionen oder Aufgaben etabliert, die erfüllt sein müssen, damit man von einem Parlament sprechen kann. Dazu gehören die Systemgestaltungsfunktion, die Wahlfunktion²⁰² und die Kommunikationsfunktion²⁰³. Aus zeitlichen Gründen und um den Umfang der Arbeit im vorgegebenen Rahmen zu halten, soll hier jedoch nur auf die wichtigsten Funktionen eingegangen werden: Gesetzgebung, Haushalt, Wahlfunktion und Kontrolle.

Insgesamt liegt in der EU eine Unterscheidung der Entscheidungsverfahren nach Zuständigkeiten vor: Sie werden entweder nach der Gemeinschaftsmethode getroffen oder nach der intergouvernementalen Methode. Unter der Gemeinschaftsmethode versteht man überwiegend das ordentliche Gesetzgebungsverfahren. Daneben existieren noch Besondere Gesetzgebungsverfahren: Das Zustimmungsverfahren – wobei das EP zwar seine Zustimmung erteilen muss, aber den Entwurf nicht abändern kann - und das Anhörungsverfahren – hierbei wird das EP lediglich angehört und kann nur eine unverbindliche Stellungnahme abgeben.

Bei der Intergouvernementalen Methode, die vor allem im Bereich der GASP angewandt wird, werden die Beschlüsse vor allem im Europäischen Rat oder im Rat einstimmig getroffen. Das EP kann lediglich beratend mitwirken und wird über die Entscheidung der Mitgliedstaaten nur informiert²⁰⁴.

Der Vertrag von Lissabon hat dem Europäischen Parlament eine deutliche Kompetenzerweiterung in Hinblick auf die Gesetzgebung und die Haushaltsaufstellung

¹⁹⁹ BVerfGE 89, 155 (Rn. 90).

²⁰⁰ BVerfGE 123, 267 (Rn. 219)

²⁰¹ Faber, *Föderalismus und Binnenföderalismus im Wahlrecht zu den deutschen Volksvertretungen und zum Europäischen Parlament*, 2016, S. 365.

²⁰² Hier die Wahl der Exekutive und somit auch das Vorhandensein von Regierung und Opposition. Auf dessen Mangel im Europäischen Parlament wies auch schon das BVerfG in seinen Urteilen zur Sperrklausel 2011 und 2014 hin. Vgl. Kapitel 4.3. BVerfGE 129, 300 – 355 (103).

²⁰³ Göler, *Endlich ein echtes Parlament?*, 2011, S. 294.

²⁰⁴ Müller Gómez – Wessels, *Politisches System der EU*, 2020, S. 501f.

zugesprochen und es dabei mit dem Rat der Europäischen Union als gleichberechtigten Partner an die Seite gestellt hat. Das bisherige Mitentscheidungsverfahren wurde zum „ordentlichen Gesetzgebungsverfahren“ (Art. 294 AEUV) und die Zuständigkeiten, in denen dieses Verfahren – gemäß den Verträgen – angewandt wird, wurden erweitert. Jedoch ist festzustellen, dass die Fragen, in denen das Parlament keine Rolle spielt, sich ebenfalls erhöht haben. Das viel größere Problem liegt aber im fehlenden bzw. stark eingeschränkten Gesetzesinitiativrecht²⁰⁵. Das Parlament kann die Kommission lediglich auffordern, tätig zu werden und bei Nichtbeachtung eine Begründung verlangen²⁰⁶.

Auch im Bereich der Haushaltsaufstellung wurden die Rechte des Parlaments zumindest auf der Ausgabenseite gestärkt. Es übt jetzt gleichberechtigt mit dem Rat die Haushaltskompetenz aus (Art. 313 – 316 AEUV). Bezüglich der Einnahmen der EU ist jedoch weiterhin allein der Europäische Rat zuständig (Art. 311 AEUV), das Parlament hat hierbei lediglich ein Anhörungsrecht zum System der Eigenmittel und ein Zustimmungsrecht bei Verordnungen über Durchführungsmaßnahmen zum System der Eigenmittel. Allerdings sind es gerade die Einnahmen, die nicht nur durch die Finanzierungsfunktion eine wichtige Rolle in jedem Haushalt auch auf nationaler Ebene spielen. Gerade durch die Lenkungsfunktion, die vielen Einnahmen zukommt, kann die Fähigkeit zur politischen Gestaltung wahrgenommen werden²⁰⁷.

Eine weitere wichtige Funktion eines/des Parlamentes ist die Wahl des exekutiven Führungspersonals. Hier ist auf das Spitzenkandidatenverfahren zu verweisen (s. Kapitel 4.2.). Hinzu kommt jedoch auch die Wahl der Kommission insgesamt. Die Auswahl der jeweiligen Vertreter/innen der Mitgliedstaaten bzw. der Zuschnitt der Ressorts obliegt zwar dem/der Kommissionspräsidenten/in, aber das Parlament hat das Recht in den jeweiligen Ausschüssen die vorgeschlagenen Kandidat/innen anzuhören und dort ggf. abzulehnen²⁰⁸. Damit wurde dem Europäischen Parlament hier die Möglichkeit gegeben, die Aufstellung der gesamten Exekutive zu beeinflussen²⁰⁹. Im Gegensatz zur Bundesregierung muss sich die Exekutive allerdings während der Legislaturperiode nicht weiter auf diese Mehrheit stützen. Das Bundesverfassungsgericht hat dieses Fehlen einer (Regierungs-)Mehrheit und Opposition in seinem Urteil ebenfalls aufgegriffen. Es hat dabei auch darauf verwiesen, dass es auch ohne die Mitarbeit des Parlaments möglich ist,

²⁰⁵ Im Gegensatz dazu Art. 76 Abs.1 Grundgesetz, wonach ein Gesetzesvorschlag auch aus der Mitte des Bundestages kommen kann.

²⁰⁶ Göler, Endlich ein echtes Parlament?, 2011, S. 296f.: Die Tatsache, dass es selbst keine Möglichkeit hat, entsprechende Vorlagen zur Abstimmung vorzulegen wirkt sich auch negativ auf die Wahrnehmung der Bevölkerung aus. Somit können die europäischen Parteien zwar ihre Wahlprogramme für die Europawahl vorstellen, aber selbst bei einem Wahlsieg hätten sie nur eingeschränkte Möglichkeiten, diese tatsächlich auch umzusetzen. Für die Bürger/innen haben demnach die nationalen Parlamente nach wie vor deutlich mehr Einfluss auf die Tätigkeit der Europäischen Union als das Europäische Parlament.

²⁰⁷ Göler, Endlich ein echtes Parlament?, 2011, S. 298f.

²⁰⁸ Göler, Endlich ein echtes Parlament?, 2011, S. 303f.

²⁰⁹ Göler, Endlich ein echtes Parlament?, 2011, S. 304.

Rechtsakte zu erlassen²¹⁰, verkannte dabei aber fehlende demokratischen Legitimation dieser Rechtsakte und dass das durch die Kompetenzerweiterung des Europäischen Parlaments gerade nicht gewollt war²¹¹. Allerdings verkompliziert es das Verfahren für die Bürger/innen, da immer wieder neue Mehrheiten gefunden werden müssen und somit nach außen nicht immer nachvollziehbar ist, wie die einzelnen europäischen Entscheidungen zustande kommen und in wessen Verantwortung die Entscheidung liegt²¹².

Das Europäische Parlament besitzt ähnlich wie die nationalen Parlamente Möglichkeiten zur Kontrolle der anderen Organe bzw. Institutionen gemäß Art. 226 AEUV mit Ausnahme der Gerichtsbarkeit. Des Weiteren kann es die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses beschließen, der behauptete Verstöße gegen das Unionsrecht oder Missstände bei der Anwendung des Unionsrechts untersucht. Zu nennen ist hierbei auch die Pflicht der Kommission dem Parlament jedes Jahr einen Gesamtbericht vorzulegen (Art. 233 AEUV). Darüber hinaus wurde in der „Rahmenvereinbarung der Zusammenarbeit zwischen dem Europäischen Rat und dem Parlament“ festgelegt, dass die Kommissionsmitglieder an Fragestunden des Parlaments teilnehmen und auch Auskunft erteilen müssen²¹³.

Des Weiteren existierte das Instrument der „Untätigkeitsklage“ nach Art. 265 AEUV, worin es dem Parlament (und den anderen Organen der EU) ermöglicht wird, bei Unterlassen der Beschlussfassung beim EuGH Klage auf Feststellung der Vertragsverletzung einzureichen. Aktuelles Beispiel dafür ist die Aufforderung des Parlaments an die Kommission, den Konditionalitätsmechanismus, der mit dem Corona-Wiederaufbaufonds in Kraft getreten ist, letztlich durchzusetzen. Dies gilt insbesondere gegenüber Mitgliedstaaten, die in Verdacht stehen, die finanzielle Unterstützung der EU zur Aushöhlung der Rechtsstaatlichkeit zu mißbrauchen²¹⁴.

Das eingreifendste Instrument des Europäischen Parlaments ist die Möglichkeit der Abwahl der Kommission. Gemäß Art. 234 AEUV kann das Parlament mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen und der Mehrheit seiner Mitglieder der Kommission das Misstrauen aussprechen und sie somit dazu zwingen, ihre Ämter niederzulegen. Das Verfahren greift jedoch nur für die Kommission als Ganzes und nicht für einzelne Kommissionsmitglieder und das erforderliche Quorum stellt eine beachtliche

²¹⁰ BVerfGE 129, 300 – 355, (Rn. 120ff).

²¹¹ Haug, Muss wirklich jeder ins Europäische Parlament?, ZParl 02/2014, S. 477.

²¹² Müller Gómez – Wessels, Politisches System der EU, 2020, S. 502f.

²¹³ Rahmenvereinbarung V.46. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010Q1120\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010Q1120(01)&from=DE). Zuletzt abgerufen am 26.05.2021.

²¹⁴ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10.06.2021 (P9_TA(2021)0287. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0287_DE.html. Zuletzt abgerufen am 22.06.2021.

Hürde dar²¹⁵. Bislang sind eingebrachte Misstrauenanträge im Parlament gescheitert. Der Antrag kann laut der Geschäftsordnung des Parlaments von einem Zehntel der Mitglieder gestellt werden²¹⁶. Ergänzend dazu wurde in der Rahmenvereinbarung zwischen Parlament und Kommission vereinbart, dass das Parlament den/die Kommissionspräsidenten/in auffordern kann, einzelne Kommissare zu entlassen. Diese/r muss dem Ersuchen nachkommen oder bei der nächsten Tagung des Parlaments begründen, warum er/sie diesem Ansinnen keine Folge leisten kann²¹⁷.

Die demokratische Legitimation der EU basiert auf zwei Grundpfeilern. Zum einen stützt sie sich auf die gewählten Vertreter/innen der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat und die jeweiligen Minister im Rat der Europäischen Union, die wiederum den nationalen Parlamenten rechenschaftspflichtig sind. Zum anderen stützt es sich auf die unmittelbare Legitimation über die Wahlen zum Europäischen Parlament, bei welchen sie alle fünf Jahre ihre Abgeordneten direkt wählen dürfen. Die Probleme, die auch weiterhin bei dieser Wahl bestehen, sind in der Arbeit bereits thematisiert worden.

Für das angemahnte Demokratiedefizit der EU wurden bereits verschiedene Lösungsansätze präsentiert. Verfechter/innen der These vom institutionellen Defizit sind der Ansicht, dass der Maßstab für die Demokratie der EU die parlamentarische Demokratie sein muss, und sahen die Lösung darin, klare politische Verantwortlichkeiten zu installieren²¹⁸. Ein Defizit hätte sich vor allem in der Art und Weise des Zustandekommens von Entscheidungen der EU und deren Umsetzung gezeigt²¹⁹. In eine ähnliche Richtung geht das „strukturelle Demokratiedefizit“, bei welchem es auch an einem gemeinsamen Politikverständnis und einheitlichen Rechtssystem fehlt. Darin wurde auch ein Grund für die geringe Wahlbeteiligung bei den Europawahlen gesehen²²⁰, eine Verbesserung wäre durch ein europäisches Wahlrecht wahrscheinlich gegeben²²¹.

Jedoch wurde allein in der Schaffung der institutionellen Voraussetzung für eine verbesserte Wahrnehmung des Europäischen Parlaments noch keine ausreichende Grundlage für eine Überwindung des Demokratiedefizits. Dafür wäre auch Vorhandensein einer europäischen Öffentlichkeit oder Gesellschaft notwendig²²². Diese Argumentation findet sich auch bei den Vertreter/innen der „These vom substanziellen Defizit“ wieder, die das Demokratiedefizit der EU weniger an institutionellen Mängeln festmachen, sondern an der

²¹⁵ Göler, Endlich ein echtes Parlament?, 2011, S. 305f. Gemäß Art. 67 Abs. 1 Grundgesetz kann der Deutsche Bundestag dem Bundeskanzler das Mißtrauen aussprechen, indem er mit der Mehrheit seiner Mitglieder einen Nachfolger wählt und den Bundespräsidenten bittet, diesen zu ernennen.

²¹⁶ Bieber – Epiney – Haag – Kotzur, Die Europäische Union: Europarecht und Politik, 2020, S. 139 Rn. 25.

²¹⁷ Rahmenvereinbarung II.5.

²¹⁸ Plottka – Rebmann, Demokratiedefizit, 2020, S. 128.

²¹⁹ Bollmohr, Das Demokratiedefizit der EU nach dem Vertrag von Lissabon, 2019, S. 77.

²²⁰ Kapitel 3.3.

²²¹ Bollmohr, Das Demokratiedefizit der EU nach dem Vertrag von Lissabon, 2019, S. 76.

²²² Göler, Endlich ein echtes Parlament?, 2011, S. 308f.

Tatsache, dass der EU eine Öffentlichkeit sowie gemeinsame Erinnerungen und Erfahrungen als Voraussetzungen einer Demokratie fehlten. Diese könnten jedoch nur durch Rückverlagerung von Kompetenzen auf die nationale Ebene behoben werden. Dem wird jedoch gegenübergestellt, dass mit der Gründung der EU auf die Schrecken des Holocaust und des Zweiten Weltkrieges reagiert wurde und seitdem zumindest ein Teil der Mitgliedstaaten über gemeinsame europäische Erfahrungen verfüge²²³.

Die Legitimation der Abgeordneten sollte nicht allein auf demokratische Wahlen zurückzuführen sein, sondern die Idee der Repräsentation sollte auf einer Verbundenheit zwischen Repräsentant/innen und Repräsentierten basieren. Diese könnte durch einen öffentlichen Dialog entstehen, in welchem die Vielfalt an verschiedenen Meinungen, Interessen und Bedürfnissen der Bürger/innen zur Sprache kommen muss. Allerdings wurde die Realität der repräsentativen Demokratie in der Europäischen Union davon eher weit entfernt gesehen²²⁴, da in der EU „die Exekutive und die Experten [herrschen]“²²⁵.

4.5 Ausblick

Befragt nach der weiteren Entwicklung der EU wünschten sich bei einer Befragung im Vorfeld der Europawahlen 2019 65% der Teilnehmer/innen einen engeren Zusammenschluss der Mitgliedstaaten²²⁶, während 30% im oftmals mangelnden politischen Konsens der EU-Mitglieder eines der wichtigsten Probleme der EU sehen²²⁷.

Deutlich wurde das aktuell auch bei der Reaktion auf die seit über einem Jahr andauende Corona-Pandemie. Zwar wurde mit der vollständigen Aktivierung der „Integrierten Regelung für die politische Reaktion auf Krisen (IPCR) reagiert, um die Koordination zwischen den Mitgliedstaaten zu verbessern. Jedoch besaß und besitzt die EU in den Bereichen Gesundheitspolitik und Katastrophenschutz nur eingeschränkte Kompetenzen, sodass im weiteren Verlauf der Krise immer wieder zu nicht abgestimmten nationalen „alleingängen“ kam. Prominentestes Beispiel sind die hierbei die Grenzsicherungen während der Hochzeiten der Pandemie. Zudem kam es auch erst nach starker Kritik zur Unterstützung der Mitgliedstaaten untereinander bzw. einer europaweiten Koordinierung bezüglich der Beschaffung von Schutzmaterial²²⁸. Ein Europäisches Parlament, das als Vertretung der Bürger/innen hätte agieren können, wäre vielleicht besser für die Bedürfnisse der gesamten europäischen Bevölkerung eingetreten und hätte durch seine Kontrollfunktionen den einzelstaatlich angeordneten Maßnahmen mehr Legitimation verleihen können. Allerdings hatten und haben auch die nationalen Parlamente während der

²²³ Plottka – Rebmann, Demokratiedefizit, 2020, S. 128.

²²⁴ Landfried, Die unvollständige politische Verfassung der EU, 2020, S. 58f.

²²⁵ Landfried, Die unvollständige politische Verfassung der EU, 2020, S. 57.

²²⁶ Forschungsgruppe Wahlen 2019, 29.

²²⁷ Forschungsgruppe Wahlen 2019, 28.

²²⁸ Müller, Covid-19-Pandemie, 2020, S. 116f.

Pandemie nur geringfügig Einfluss auf die Rechtsetzung und den Umgang mit dem Virus²²⁹.

Als weitere Aufgabe für die Legislaturperiode hatte Ursula von der Leyen bereits eine Reformdebatte im Hinblick auf eine bessere Beteiligung der Bürger/innen und die Behebung bestehender Demokratie-Defizite angekündigt, die schließlich am 09. Mai 2021 gestartet wurde. Gemeinsam mit dem Präsidenten des Europäischen Parlaments und des Rats will die Kommissionspräsidentin mit der Konferenz einen neuen Raum für Debatten über die Herausforderung und Prioritäten eröffnen²³⁰

5 Fazit

Die Wahl zum Europäischen Parlament 2019 hat die, bereits bei den vorangegangenen Wahlen begonnene, Fragmentierung des Parlamentes noch verstärkt. Die Gründe dafür sind vielfältig und sowohl im institutionellen Bereich als auch im politischen zu suchen. So hat das Parlament in den letzten 40 Jahren seit der ersten Direktwahl eine beachtliche Entwicklung von einem reinen Redeparlament mit geringem Einfluss zu einem Arbeitsparlament von großer Bedeutung innerhalb der europäischen Institutionen entwickelt. Dieser Entwicklung sollte auch durch ein einheitliches Wahlrecht in der Europäischen Union entsprochen werden²³¹.

Das kann es allerdings ohne eine Aufhebung der Kontingentierung nicht geben. War dies zu Beginn als Parlament eines Staatenverbundes noch notwendig, um eine angemessene Repräsentation der Mitgliedstaaten in allen Bereichen zu gewährleisten, ist das Überwiegen des Vertretungsbedürfnisses der Mitgliedstaaten zulasten der Funktionalität des Parlaments²³² nach der Weiterentwicklung zum Staatenverbund der besonderen Art und der Integration von immer mehr Bereichen in die Zuständigkeit der EU nicht mehr zeitgemäß. Die Europäische Union braucht ein Parlament, das die Bürger/innen der Union unabhängig von der Staatsangehörigkeit vertritt. Festgelegt ist dies bereits in Artikel 10 Abs. 2 EUV, wonach die Bürger und Bürgerinnen der Union unmittelbar durch das Europäische Parlament vertreten sind. Weiter heißt es, dass die Mitgliedstaaten im Europäischen Rat von ihrem/r jeweiligen Staats- und Regierungschef/in und im Rat von ihrer jeweiligen Regierung vertreten werden. Eine zusätzliche Vertretung im Europäischen Parlament ist somit nicht nötig. Auch im Parlament sieht die Realität anders aus, da dort Fraktionen schon seit Amsterdam Abgeordnete aus mindestens vier

²²⁹ DW-Artikel 10/2020!

²³⁰ Gemeinsame Erklärung über die Konferenz zur Zukunft Europas. Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern für mehr Demokratie – Aufbau eines resilienteren Europas. https://futureu.europa.eu/uploads/default/attachment/file/4/DE-GEMEINSAME_ERKLARUNG_ZUR_KONFERENZ_U%CC%88BER_DIE_ZUKUNFT_EUROPAS.pdf.

²³¹ Vgl. auch BVerfGE 89, 155 (Rn. 100).

²³² Bieber – Epiney – Haag – Kotzur, Die Europäische Union: Europarecht und Politik, 2019, S. 133 Rn. 6.

Mitgliedstaaten in sich vereinen müssen. Somit erfolgt ein Zusammenschluss nach Parteizugehörigkeit und nicht nach Nationalität.

Ein vereinheitlichtes Wahlrecht würde des Weiteren ein genuin europäische Parteiensystem fördern und somit auch die Möglichkeit eines europäisierten Wahlkampfes eröffnen. Im Rahmen der Vereinheitlichung wären dann auch Regelungen zur Prozent-Hürde zu treffen, um eine weitere Fragmentierung des Parlaments zu verhindern. Es ist daher zu hoffen, dass das Europäische Parlament in dieser oder der nächsten Legislaturperiode einen neuen Versuch unternimmt, ein einheitliches Wahlrecht für die Wahl zum Europäischen Parlament auf den Weg zu bringen.

Kernsätze

1. Seit der ersten Direktwahl 2019 hat es sich von einem Organ ohne Einfluss zu einer wichtigen und einflussreichen Institution im Machtgefüge der Europäischen Union entwickelt.
2. Die bisherigen Versuche einer Vereinheitlichung des Wahlrechts zum Europäischen Parlament sind ergebnislos geblieben.
3. Die Entwicklung des Parlaments hat sich in der Wahlbeteiligung zu den Europawahlen nicht widerspiegelt.
4. Auch 2019 kann man von der Europawahl als einer „second-order-election“ sprechen.
5. Die Wahl zum Europäischen Parlament 2019 hat die bereits begonnene Fragmentierung des Europäischen Parlaments weiter verstärkt.
6. Die Einführung eines europaweit einheitlichen Wahlrechts würde die Legitimation der Europäischen Union insgesamt stärken.
7. Die Kontingentierung der Sitze für die Mitgliedstaaten steht der Einführung eines einheitlichen europäischen Wahlrechts entgegen.

Literaturverzeichnis

- Belafi**, Matthias: *Die Europäische Volkspartei nach der Europawahl 2019*, in: Kaeding, Michael; Müller, Manuel; Schmälter, Julia: *Die Europawahl 2019. Ringen um die Zukunft Europas*. Wiesbaden: Springer VS, 2020, 27 – 38
- Bieber**, Roland; Epiney, Astrid; Haag, Marcel; Kotzur, Markus: *Die Europäische Union: Europarecht und Politik*. 14. Auflage, Baden-Baden: Nomos-Verlag 2020.
- Bollmohr**, Rainer: *Das Demokratiedefizit der EU nach dem Vertrag von Lissabon. Der Einfluss der erweiterten Kompetenzen der nationalen Parlamente.2.*, aktualisierte und erweiterte Aufl. Baden-Baden: Tectum Wissenschaftsverlag, 2019
- Braun**, Daniela; Tausendpfund, Markus: Die neunten Direktwahlen zum Europäischen Parlament: Rahmenbedingungen, Parteien und Bürger in der Bundesrepublik Deutschland. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 4/2019, Baden-Baden: Nomos, 2019, 715 – 735
- Bundeszentrale** für politische Bildung: *Zahlen und Fakten: Europawahl. Stimmengewichtung und Sitzverteilung in den Ländern*, 6.5.2014, verfügbar unter <https://www.bpb.de/nachschlagen/zahlen-und-fakten/europawahl/europa-wahl-2014/183203/stimmengewichtung-und-sitzverteilung> [Zugriff am 21.06.2021]
- Clasen**, Patrick: *Does the Europarty still matter? European Elections 2019 and the Party of European Socialists*, in: Kaeding, Michael; Müller, Manuel; Schmälter, Julia: *Die Europawahl 2019. Ringen um die Zukunft Europas*. Wiesbaden: Springer VS, 2020, 39 – 52
- Dialer**, Doris; Maurer, Andreas; Richter, Margarethe: *Handbuch zum Europäischen Parlament*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2015
- Europäisches Parlament**: *Ergebnisse der Europawahl 2009, Wahlergebnisse*, verfügbar unter <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/de/in-the-past/previous-elections> [Zugriff am 23.06.2021]
- Europäisches Parlament**: *Ergebnisse der Europawahl 2019. Wahlbeteiligung nach Jahr*, verfügbar unter <https://www.europarl.europa.eu/election-results-2019/de/wahlbeteiligung/> [Zugriff am 23.06.2021]
- Europäisches Parlament**: *Ergebnisse der Europawahl 2014. Wahlbeteiligung*, verfügbar unter <https://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/de/turn-out.html> [Zugriff am 21.06.2021]
- Europäisches Parlament**: *Ergebnisse der Europawahl 2014. Wahlergebnisse*, verfügbar unter <https://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/de/election-results-2014.html> [Zugriff am 21.06.2021]
- Europäisches Parlament**: *Legislative Observatory*. 24.10.2019, verfügbar unter <https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2019/2755%28RSP%29> [Zugriff am 21.06.2021]
- Europäische Union**: *Europäischer Rat*, verfügbar unter https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_de [Zugriff am 21.06.2021]
- Europäische Union**: *Rat der Europäischen Union*, verfügbar unter https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_de [Zugriff am 21.06.2021]

- Europäische Union:** *Gemeinsame Erklärung zur Konferenz über die Zukunft Europas. Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern für mehr Demokratie – Aufbau eines resilienteren Europas*, 2021, verfügbar unter https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/4/DE-GEMEINSAME_ERKLA%CC%88RUNG_ZUR_KONFERENZ_U%CC%88BER_DIE_ZUKUNFT_EUROPAS.pdf. [Zugriff am 22.06.2021]
- Faber, Julia:** *Föderalismus und Binnenföderalismus im Wahlrecht zu den deutschen Volksvertretungen und zum Europäischen Parlament*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2016
- Fischer, L.:** *Venedig-Kommission*, in: Große Hüttmann, Martin; Wehling, Hans-Georg: *Das Europalexikon*. 3. Aufl. Bonn: Verlag J. H. W. Dietz, 2020, verfügbar unter <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/309458/venedig-kommission> [Zugriff am 21.06.2021]
- Forschungsgruppe Wahlen e.V.:** *Europawahl. Eine Analyse der Wahl vom 26. Mai 2019*. Mannheim: Berichte der Forschungsgruppe Wahlen e.V., Nr. 175, 2019
- Fremuth, Michael Lysander:** *Demokratie à rebours? – Zur Einführung einer unionsrechtlichen Mindestsperrklausel für die Wahl des Europäischen Parlaments*. Zeitschrift für Rechtspolitik, 7/2018, München: C.H. Beck, 207 – 210
- Von der Leyen, Ursula; Costa, Antonio; Sassoli, David:** *Gemeinsame Erklärung zur Konferenz über die Zukunft Europas. Austausch mit den Bürgerinnen und Bürgern für mehr Demokratie – Aufbau eines resilienteren Europas*. Verfügbar unter https://futureu.europa.eu/uploads/decidim/attachment/file/4/DE-GEMEINSAME_ERKLA%CC%88RUNG_ZUR_KONFERENZ_U%CC%88BER_DIE_ZUKUNFT_EUROPAS.pdf [Zugriff am 23.06.2021]
- Gerards, Carsten; Wessels, Wolfgang:** *Die institutionelle Architektur der Europäischen Union*, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang: *Jahrbuch der Europäischen Integration 2020*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2020, 71 – 80
- Giersdorf, Fabian:** *Der informelle Trilog. Das Schattengesetzgebungsverfahren der Europäischen Union*. Berlin: Duncker & Humblot, 2019
- Göler, Daniel:** *Endlich ein echtes Parlament? Die Rahmenbedingungen des Vertrags von Lissabon und das Europäische Parlament*, in: Mittag, Jürgen: *30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament (1979 – 2009). Europawahlen und EP in der Analyse*. Baden-Baden: Nomos-Verlag, 2011, 289 – 311
- Haug, Volker M.:** *Muss wirklich jeder ins Europäische Parlament? Kritische Anmerkungen zur Sperrklausel-Rechtsprechung aus Karlsruhe*. Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl) 02/2014, Jahrgang 45, 467 – 487
- Heidbreder, Eva; Auracher, Jelena:** *Die Rolle europäischer Spitzenkandidaten im institutionellen Wettstreit. Die Europawahl 2014 als Weichenstellung für die Politisierung der EU*, in: Kaeding, Michael; Switek, Niko [Hrsg.]: *Die Europawahl 2014. Spitzenkandidaten, Protesparteien, Nichtwähler*. Wiesbaden: Springer VS, 2014, 223 – 232
- Heinke, Michael:** *Institutionelle Praxis als Verfassungslaboratorium. Zur verfassungsrechtlichen Bedeutung institutioneller Praxis im Europarecht*. Berlin: Berliner Wissenschaftsverlag, 2020
- Hrbek, Rudolf:** *Europawahl 2019: neue politische Konstellationen für die Wahlperiode 2014 – 2019*. *Integration* 3/2019, 167 – 186.

- Hülsken**, Claudia; Mittag, Jürgen; Janssen, Siebo: *Von Dehousse bis Duff: Debatten über die Reform des Wahlsystems zum Europäischen Parlament*, in: Mittag, Jürgen: *30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament (1979 – 2009). Europawahlen und EP in der Analyse*. Baden-Baden: Nomos Verlag 2011, 351 – 368
- Kaeding**, Michael; Müller, Manuel; Schmälder, Julia [Hrsg.]: *Die Europawahl 2019. Ringen um die Zukunft Europas*, in: Kaeding, Michael; Müller, Manuel; Schmälder, Julia: *Die Europawahl 2019: Ringen um die Zukunft Europas*. Wiesbaden: Springer VS, 2020
- Kohls**, Johannes – Müller, Manuel: Die Wahlen zum Europäischen Parlament 2019: drei Ursachen für die Transformationen im europäischen Parteiensystem. *Integration* 3/2019, 218 – 225.
- Kreutz**, Jan: *Perspektiven europäischer Parteien als Motor supranationaler Demokratie: Das Beispiel der Sozialdemokratischen Partei Europas (SPE)*. In: Mittag, Jürgen: *30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament (1979 – 2009). Europawahlen und EP in der Analyse*. Baden-Baden: Nomos Verlag 2011, 313 – 330.
- Landfried**, Christine: *Die unvollständige politische Verfassung der EU*, in: Grimmel, Andreas [Hrsg.]: *Die neuen Europäische Union. Zwischen Integration und Desintegration*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2020, 57 – 71.
- Liedtke**, Enrico: *40 Jahre Europawahlen – und noch immer kein europäisches Parteiensystem?* In: Kaeding, Michael; Müller, Manuel; Schmälder, Julia: *Die Europawahl 2019: Ringen um die Zukunft Europas*. Wiesbaden: Springer VS, 2020.
- Marschall**, Stefan: *Zwischen Völker- und Bürgervertretung: Das EP und die Europawahlen im Spannungsfeld repräsentativer Demokratie jenseits des Nationalstaates*, in: Mittag, Jürgen: *30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament (1979 – 2009). Europawahlen und EP in der Analyse*. Baden-Baden: Nomos-Verlag, 2011
- Maurer**, Andreas: *Europäisches Parlament*, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang: *Jahrbuch der Europäischen Integration 2014*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2014, 73 – 86.
- Maurer**, Andreas (a): *Europäisches Parlament*, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang; Tekin, Funda: *Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration*. 15. Aufl. Wiesbaden: Springer VS, 2020, 255 – 264
- Maurer**, Andreas (b): *Wahlen zum Europäischen Parlament*, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang; Tekin, Funda: *Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration*. 15. Aufl. Wiesbaden: Springer VS, 2020, 597 – 605
- Maurer**, Andreas; Mittag, Jürgen: *Europäische Parteien*, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang; Tekin, Funda: *Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration*. 15. Aufl. Wiesbaden: Springer VS, 2020, 219 – 225.
- Maurer**, Andreas (c): *Europäisches Parlament*, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang: *Jahrbuch der Europäischen Integration 2020*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2020, 81 – 90.
- Maurer**, Andreas (d): *Die innerparlamentarische Opposition: Wie der Einzug EU-feindlicher Parteien in das Europäische Parlament den politischen Diskurs verändert*, in: Grimmel, Andreas [Hrsg.]: *Die neue Europäische Union. Zwischen*

Integration und Desintegration. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2020, 153 – 182

- Mittag**, Jürgen: *Europäische Parteien*, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang: *Jahrbuch der Europäischen Integration 2020*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2020, 171 – 180
- Möller**, A.: *Passerelle-Klausel*, in: Große Hüttmann, Martin; Wehling, Hans-Georg: *Das Europalexikon*. 3. Aufl. Bonn: Verlag J. H. W. Dietz, 2020, verfügbar unter <https://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/das-europalexikon/177187/passerelle-klausel>. [Zugriff am 21.06.2021]
- Müller**, Manuel: *Die Europawahlen 2019: Neue Machtstrukturen*, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang: *Jahrbuch der Europäischen Integration 2019*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2019, 57 – 70.
- Müller**, Manuel: *COVID-19-Pandemie*. In: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang; Tekin, Funda: *Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration*. 15. Aufl. Wiesbaden: Springer VS, 2020, 115 – 119
- Müller Gómez**, Johannes; Wessels, Wolfgang: *Politisches System der EU*, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang; Tekin, Funda: *Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration*. 15. Aufl. Wiesbaden: Springer VS, 2020, 495 – 504.
- Nasshoven**, Yvonne: „To be or not to be?“ Das Spitzenkandidatenprinzip in der Europawahl 2019 und zukünftige Szenarien. *Integration 4/2019*, 2019, 280 – 296
- Niedermayer**, Oskar: Von der „nationalen Nebenwahl“ zur „europäisierten Wahl“? Die Wahl zum Europäischen Parlament vom 26. Mai 2019. *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)* 4/2019, 691 – 714
- Nohlen**, Dieter: *Wie wählt Europa 2019?* Dossier Europawahlen, 22.3.2019, verfügbar unter <https://www.bpb.de/politik/wahlen/europawahl/71360/wie-waehlt-europa-2019> [Zugriff am 22.06.2021.]
- Nohlen**, Dieter: *Wahlrecht und Parteiensystem*. 7. überarbeitete und aktualisierte Auflage Opladen & Toronto: Verlag Barbara Budrich, 2014
- Ondarza**, Nicolai von: *Mehr als nur Spitzenkandidaten: der politische Machtkampf um die Zukunft der Europäischen Kommission*. SWP-aktuell 36/2014, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014, verfügbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-389208>. [Zugriff am 21.06.2021]
- Ondarza**, Nicolai von; Schenuit, Felix: *Schatten über den Europawahlen. Drei Szenarien für EU-Skeptische Parteien nach den Wahlen 2019*. SWP-aktuell 58/2018, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018, verfügbar unter <https://www.swp-berlin.org/publikation/schatten-ueber-den-europawahlen/> [Zugriff am 21.06.2021]
- Ondarza**, Nicolai von: *A redefinition of „Spitzenkandidaten“: the next EU Commission needs a common political mandate*. SWP Comment 28/2019, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2019, verfügbar unter <https://www.swp-berlin.org/10.18449/2019C28/> [Zugriff am 21.06.2021]
- Plotzka**, Julian – Rebmann, Nicola: *Demokratiedefizit*. In: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang; Tekin, Funda: *Europa von A bis Z. Taschenbuch der Europäischen Integration*. 15. Aufl. Wiesbaden: Springer VS, 2020, 127 – 130.

- Plümer, Sandra; Goldmann, Anne:** *Künftige Königmacher? Die Europawahl 2019 aus Sicht der Liberalen*, in: Kaeding, Michael; Müller, Manuel; Schmälter, Julia: *Die Europawahl 2019: Ringen um die Zukunft Europas*. Wiesbaden: Springer VS, 2020, 53 – 62
- Reiners, Wulf; Wessels, Wolfgang:** *Die institutionelle Architektur der EU*, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang [Hrsg.]: *Jahrbuch der Europäischen Integration 2014*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2014, 63 – 72.
- Rettig, Jan:** *Zur Politikfähigkeit der extremen Rechten im Europäischen Parlament*, in: Kaeding, Michael; Müller, Manuel; Schmälter, Julia: *Die Europawahl 2019: Ringen um die Zukunft Europas*. Wiesbaden: Springer VS, 2020, 9 – 104
- Richter, Emanuel:** *Ein Kulminationspunkt? Die Einführung der Direktwahlen und die europäische Demokratie*, in: Mittag, Jürgen: *30 Jahre Direktwahlen zum Europäischen Parlament (1979 – 2009). Europawahlen und EP in der Analyse*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2011, 113 – 132
- Riegert, Bernd:** *EU-Parlament: Orbans Fidesz verlässt EVP-Fraktion*, 03.03.2021, verfügbar unter <https://www.dw.com/de/eu-parlament-orbans-fidesz-verl%C3%A4sst-evp-fraktion/a-56758146> [Zugriff am 21.06.2021]
- Schönberger, Christoph:** Das Bundesverfassungsgericht und die Fünf-Prozent-Klausel bei der Wahl zum Europäischen Parlament, *JuristenZeitung (JZ)*, 02/2012, Jahrgang 67, 80 – 86
- Schroeder, Werner:** *Europäisches Parlament und Wahlrechtsgrundsätze*. In: Glaser, Andreas – Langer, Lorenz [Hrsg.]: *Das Parlamentswahlrecht als rechtstaatliche Grundlage der Demokratie*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2020, 109 – 130.
- Schrötter, Hans Jörg:** *Europa: Das Lexikon*. 3. Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlag, 2020.
- Schwartz, Michail:** „With or without EU“: *The radical left at the Proof of the 2019 European Election*, in: Kaeding, Michael; Müller, Manuel; Schmälter, Julia: *Die Europawahl 2019. Ringen um die Zukunft Europas*. Wiesbaden: Springer VS, 2020, 79 – 90
- Schwarzer, Daniela:** *Was uns der Streit um die Besetzung der EU-Spitzenposten lehrt. DGAP-Standpunkt 19/2019*, Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. 2019, verfügbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-63100-4> [Zugriff am 21.06.2021]
- Seeger, Sarah:** *Die Institutionen und Machtarchitektur der Europäischen Union mit dem Vertrag von Lissabon*, in: Weidenfeld, Werner: *Lissabon in der Analyse. Der Reformvertrag der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2008, 63 – 98
- Switek, Niko; Weissenbach, Kristina:** *An ever closer Party? The Institutionalization of the European Green Party After the 2019 European Election*, in: Kaeding, Michael; Müller, Manuel; Schmälter, Julia: *Die Europawahl 2019: Ringen um die Zukunft Europas*. Wiesbaden: Springer VS, 2020, 63 – 78
- Träger, Hendrik; Anders, Lisa H.:** *Die Europawahl 2019: wieder eine second-order-election? Eine Analyse der Wahlergebnisse in den 28 EU-Staaten*, in: Kaeding, Michael; Müller, Manuel; Schmälter, Julia: *Die Europawahl 2019, Ringen um die Zukunft Europas*. Wiesbaden: Springer VS, 2020, 315 – 326
- Wolfs, Wouter; Put, Gert-Jan; Hecke, Steven Van:** *The second time around: Status Quo and Reform of the Europarties' Selection Procedures for Spitzenkandidaten*

in 2019, in: Kaeding, Michael; Müller, Manuel; Schmälter, Julia: *Die Europawahl 2019: Ringen um die Zukunft Europas*. Wiesbaden: Springer VS, 2020, 157 – 168

Rechtsprechungsverzeichnis

- Bundesverfassungsgericht**, Beschluss des Zweiten Senats v. 22. Mai 1979 (Az. 2 BvR 193, 197/79, Rn. 1 – 96)
- Bundesverfassungsgericht**, Urteil des Zweiten Senats v. 12. Oktober 1993 (Az. 2 BvR 2134, 2159/92, 1 – 165)
- Bundesverfassungsgericht**, Beschluss des zweiten Senats v. 22.11.2001 (Az. 2 BvB 1/01, Rn. 1 – 22)
- Bundesverfassungsgericht**, Urteil des Zweiten Senats v. 09. November 2011 (Az. 2 BvC 4/10, Rn. 1 – 160)
- Bundesverfassungsgericht**, Urteil des Zweiten Senats v. 26. Februar 2014 (Az. 2 BvE 2/13, Rn. 1 – 166)
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte**, Urteil vom 18. Februar 1999 (Az. 24833/94)

Rechtsquellenverzeichnis

- Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung (Direktwahlakt)**, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft, 19. Jahrgang Nr. L 278, 08. Oktober 1976, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1976:278:FULL> [Zugriff am 21.06.2021]
- Beschluss des Europäischen Rates vom 28. Juni 2013 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments**, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 181/57, 29.06.2013, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D0312> [Zugriff am 23.06.2021]
- Beschluss des Präsidiums des Europäischen Parlaments vom 1. Juli 2019 mit Durchführungsbestimmungen zu der Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen (2019/C 249/02)**, Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 249/2, 25.07.2019, verfügbar unter [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D0725\(01\)&from=E](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019D0725(01)&from=E) [Zugriff am 21.06.2021]
- Einheitliche Europäische Akte**, 01. Juli 1987, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 169/1, 29.06.1987, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=DE> [Zugriff am 23.06.2021]
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 22. November 2012 zu den Wahlen zum Europäischen Parlament im Jahr 2014 (2012/2829 (RSP))**,

P7_TA(2012)0462, verfügbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0462_DE.html [Zugriff am 21.06.2021]

Europawahlordnung i. d. F. der Bekanntmachung vom 02. Mai 1994 (BGBl. I S. 957), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 18. Juni 2019 (BGBl. I S. 834) geändert worden ist

Interinstitutionelle Vereinbarung. Rahmenvereinbarung über die Beziehung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission. Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. L 304/47, 20.11.2010, verfügbar unter [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010Q1120\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010Q1120(01)&from=DE) [Zugriff am 23.06.2021]

Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission, 09. März 2016, verfügbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0081_DE.html [Zugriff am 23.06.2021]

Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments 9. Wahlperiode – Dezember 2019, verfügbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC_DE.html [Zugriff am 23.06.2021]

Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, 9. Wahlperiode - Januar 2021, verfügbar unter https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2021-01-18-RULE-033_DE.html [Zugriff am 21.06.2021]

Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland i. d. F. der Bekanntmachung vom 08. März 1994 (BGBl. I S. 423, 555, 852), das zuletzt durch Artikel 12 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist

Verordnung (EU, EURATOM) Nr. 1141/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und europäischer politischer Stiftungen, Amtsblatt der Europäischen Union Nr. L 317/1, 4.11.2014, verfügbar unter <http://www.appf.europa.eu/cmsdata/213128/REG-1141-2014-DE.pdf> [Zugriff am 23.06.2021]

Vertrag zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften/Erster Haushaltsvertrag (Vertrag von Luxemburg), Luxemburg, 22. April 1970, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 2/1, 02.01.1971, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11970F/TXT&from=DE> [Zugriff am 23.06.2021]

Vertrag über die Europäische Gemeinschaft in der Fassung vom 02.10.1997, zuletzt geändert durch den Vertrag über den Beitritt der Republik Bulgarien und Rumäniens zur Europäischen Union vom 25.04.2005 (ABl. EG Nr. L 157/11) m. W. v. 01.01.2007

Vertrag von Amsterdam zur Änderung des Vertrages über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 340/1, 10.11.1997, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11997D/TXT&from=DE> [Zugriff am 24.06.2021]

- Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte**, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. C 80/1, 10.3.2001, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12001C/TXT&from=DE> [Zugriff am 24.06.2021]
- Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Vertrag von Paris)**, Paris am 18. April 1951, außer Kraft getreten am 22. Juli 2002, verfügbar unter <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/de/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris> [Zugriff am 23.06.2021]
- Vertrag über die Europäische Union**. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. C 191/1, 29.7.1992, verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=DE> [Zugriff am 21.06.2021]
- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union** in der konsolidierten Fassung vom 07. Juni 2016 (ABl. C 202 vom 7.6.2016 S. 47, ber. ABl. C 400 vom 28.10.2016 S.1)
- Vertrag über die Europäische Union** in der konsolidierten Fassung vom 7. Juni 2016 (ABl. C 202 vom 7.6.2016 S. 13)

Eidesstattliche Versicherung

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Bachelorarbeit selbstständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Bachelorarbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt wurde.

Die gedruckte und digitalisierte Version der Bachelorarbeit sind identisch.

Meißen, Datum

Unterschrift