

**IST DAS EUROPAPARLAMENT
AUSREICHEND LEGITIMIERT?**

Arbeitspapier

Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Institut für Politische Wissenschaft

28. Februar 2014

Dominik Konrad

Abstract

Am 26. Februar 2014 hat das Bundesverfassungsgericht die Drei-Prozent-Hürde im deutschen Europawahlgesetz für nicht vereinbar mit dem Grundgesetz erklärt. Warum hält das Gericht eine Sperrklausel für die Europawahl für unzulässig? Dieses Arbeitspapier untersucht das Wahlsystem zum Europaparlament darauf, ob es geeignet ist, ein die gesamte europäische Bevölkerung angemessen repräsentierendes Wahlergebnis hervorzubringen. Zweifel sind angebracht. Ein besonderes Problem stellt unter anderem die Überrepräsentation der kleinen und somit die Benachteiligung der großen Mitgliedstaaten bei der Sitzverteilung im Europaparlament dar. Diese „degressive Proportionalität“ führt dazu, dass einer der wichtigsten Grundsätze demokratischer Wahlen nicht berücksichtigt wird: Die Wahlen zum Europaparlament sind nicht gleich. Aus dieser Perspektive wird deutlich, warum das Bundesverfassungsgericht die Sperrklauseln vorläufig für verfassungswidrig erklären musste, um zumindest im Rahmen seiner nationalen Kompetenzen für den deutschen Teil der Europawahlen eine Stimmwertgleichheit herzustellen.

Der Autor ist der Überzeugung, dass Wissen frei sein muss und stellt die Arbeit daher unter die Creative Commons „Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe-unter-gleichen-Bedingungen-3.0-Deutschland“-Lizenz (CC BY-NC-SA 3.0). Das Kopieren der Arbeit ist erwünscht.



Inhaltsverzeichnis

1	Parlamentarische Legitimität aus einer allgemeinen Perspektive.....	4
2	Die Bedeutung der Wahlen zum Europaparlament.....	5
3	Ebenso viele Wahlsysteme wie Mitgliedstaaten	7
3.1	Die Entstehung des heutigen Wahlsystems zum Europäischen Parlament....	9
3.2	Das heutige Wahlsystem der Mitgliedstaaten	11
3.3	Keine Vereinheitlichung der Wahlsysteme in Sicht	14
4	Wirkt das Wahlsystem auf die Sitzverteilung im Parlament?	15
5	Die Ungleichheit der Wahl zum Europäischen Parlament.....	18
6	Wie lässt sich die Legitimität eines Parlaments untersuchen?.....	24
7	Ist das Europaparlament ausreichend legitimiert?.....	25
8	Ist das Europaparlament ein Parlament?	28
9	Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Drei-Prozent-Hürde.....	31
	Literaturverzeichnis.....	33

1 Parlamentarische Legitimität aus einer allgemeinen Perspektive

Möchte man sich mit Fragen politischer Legitimität beschäftigen, lohnt sich zunächst ein Blick ins Lexikon. Politische Legitimität wird dort beispielsweise folgendermaßen definiert:

„Der politisch-soziologische Begriff L. bezeichnet den Glauben an bzw. das Vertrauen auf die Rechtmäßigkeit politischer Herrschaft. Jede Form politischer Herrschaft (Regierungsform) basiert nicht nur auf dem Herrschaftsanspruch, sondern auch auf der Bereitschaft der Beherrschten zur Anerkennung der Herrschaftsbeziehung. Soll die Herrschaft nicht nur durch Willkür (Despotie) und Zwang (Diktatur) aufrechterhalten werden, muss sie die Grundsätze formeller Rechtmäßigkeit (Legalität) beachten und auf dem Vertrauen an die Rechtmäßigkeit der Herrschaft (zumindest beim überwiegenden Teil der Beherrschten) beruhen.“¹

Um die Legitimität des Europäischen Parlaments zu untersuchen, sollte man sich zunächst die Position von Parlamenten im politischen System im Allgemeinen vor Augen führen. Einerseits wirken Parlamente als die legislativen Organe der gewaltenteiligen Demokratie. Durch die Konzentration der politischen Willensbildung formalisieren sie politische Auseinandersetzungen und durch ihre Gesetzgebungskompetenz schränken sie die Macht der nationalen Regierungen ein. Parlamente sind idealerweise in der Lage, das politische System zu stabilisieren und die demokratische Grundordnung gegenüber dem Einfluss anderer Machtzentren zu verteidigen. Sie wirken in diesem Fall legitimierend auf das ihnen übergeordnete, politische System. Diese Funktion kann aber von den Parlamenten nur wahrgenommen werden, wenn sie mit ausreichend Macht und Rechten ausgestattet sind. Die „Legalisierung“, oder Verrechtlichung des Parlaments bestimmt, ob es „nach oben“ auf das politische System legitimierend wirkt.

¹ Schubert, Klaus und Klein, Martina(Hrsg.): Das Politiklexikon, Bonn 2011

Im Gegensatz zu dieser aktiven Legitimierung des politischen Systems, bestimmt sich die Legitimität der Parlamente selbst nach ihrer Repräsentativität. Parlamente sind nur dann in der Lage, politische Auseinandersetzungen zu konzentrieren und im Namen der Bürger zu entscheiden, wenn sie auch die Bevölkerung angemessen repräsentieren können. Im Idealfall sollten alle sozio-demographischen und politischen Gruppen dort vereint werden. Dies kann nur „von unten“ durch demokratische Wahlen geleistet werden. Legitimierungsfähigkeit der Parlamente und deren Legitimität stehen in einem hierarchischen Verhältnis. Die demokratische Legitimierung durch Wahlen ist eine Grundlage für die Fähigkeit ebendieser Parlamente, durch deren Handlungen legitimierend auf andere Institutionen des politischen Systems zu wirken.

Für die Analyse des Europaparlaments in dieser Arbeit bedeutet das vor allem: Erst wenn die Frage beantwortet wurde, ob die Wahlen zum Europäischen Parlament ausreichend demokratisch sind, macht es Sinn, sich mit den Kompetenzen des Europaparlaments zu beschäftigen, oder gar das Demokratiedefizit der anderen Europäischen Institutionen zu kritisieren.² Die zentrale Frage dieser Arbeit ist also: Ist das Europäische Parlament durch sein Wahlsystem ausreichend legitimiert, im Namen der Europäer zu entscheiden?

2 Die Bedeutung der Wahlen zum Europaparlament

Wenn 2014 zwischen dem 22. und dem 25. Mai die achte Direktwahl des Europäischen Parlaments stattfindet, sind nach der jüngsten Erweiterung um Kroatien die Wahlberechtigten der mittlerweile 28 Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufgerufen, eine neue demokratische Vertretung auf europäischer Ebene für 505 Millio-

² Zum Demokratiedefizit der EU vgl. z.B.: Follesdal, Andreas und Hix, Simon: Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, European governance Papers (EUROGOV) 2005, C-05-02 Ausg.

nen Menschen zu wählen. Seit 1979 wird das Europaparlament direkt von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählt und vertritt heute nach dem indischen Parlament die zweitgrößte Bevölkerung der Welt. Leider haben die Wahlen zum Europaparlament bis heute in der öffentlichen Wahrnehmung nicht den gleichen Stellenwert wie die Wahlen der jeweiligen nationalen Volksvertretungen. Das Interesse an den Europawahlen, und damit auch die Wahlbeteiligung, fällt stets niedriger aus als bei den Wahlen der nationalen Volksvertretungen.³ Es gibt viele Gründe, warum die Europawahlen als „Nationale Nebenwahlen“⁴ angesehen werden. Die Ebene der europäischen Politik wird als weniger einflussreich und weniger wichtig wahrgenommen. Geringes Interesse und geringe Wahlbeteiligung veranlassen beispielsweise die Parteien in Deutschland, wenig Geld und politische Initiative in den Europawahlkampf zu investieren, da es dort ohnehin nicht viel zu holen gibt.⁵ Häufig werden die Europawahlen von den Wählern dazu genutzt, die derzeitige Regierung durch Protestwahl abzustrafen.⁶ Geringes Interesse, niedrige Wahlbeteiligung und Protestwahl begünstigen kleinere Parteien und lassen die Volksparteien bei Europawahlen vergleichsweise schlechter abschneiden.⁷

Das geringe öffentliche Interesse liegt auch an der Distanz zwischen europäischer Politik und der Lebensrealität des europäischen Bürgers in seinem Land. Während die Politik der nationalen Parlamente und Regierungen in den Medien präsent ist und oftmals noch zusätzlich verständlich aufbereitet und erklärt wird, scheint die europäische Ebene der Politik sphärisch und von nationaler Politik entkoppelt. Sie ist für den Bürger häufig nicht nachvollziehbar und eine „europäische Öffentlichkeit“, die sich über nationale Fragen erhebt und Belange transnationaler Bedeutung disku-

³ Im Folgenden nach Wüst, Andreas; Tausendpfund, Markus: 30 Jahre Europawahlen, in: APuZ 23-24/2009, S. 5ff., hier: S. 6

⁴ Reif und Schmitt stellten 1980 erstmals die Theorie der „Second Order Elections“ auf: Reif, Karlheinz; Schmitt, Hermann: Nine 2nd-Order National Elections – a Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results, in: European Journal of Political Research, 8/1980, S. 3-44. Vgl. auch Hix, Simon: Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU, in: Europäische Integration, Herausgeber: Markus Jachtenfuchs, & Beate Kohler-Koch, Wiesbaden 2003, S. 151-180, hier: S. 168ff.

⁵ Wüst und Tausendpfund, S. 5

⁶ Ebd.

⁷ Ebd.

tiert und verständlich aufbereitet, ist so gut wie nicht vorhanden. Wenn es Diskussionen über politische Entscheidungen auf europäischer Ebene gibt, werden sie meist mit einer Konnotation geführt, welche die dortigen Entscheider als weltfremde Bürokraten entlarven soll.⁸ Die Bürger wenden sich ab, weil sie ihre Interessen nicht vertreten sehen und keinerlei Kausalitäten zwischen ihrem eigenen Leben und der europäischen Politik erkennen können.

3 Ebenso viele Wahlsysteme wie Mitgliedstaaten

Je geringer die Wahlbeteiligung und die öffentliche Aufmerksamkeit bei Europawahlen ausfallen, umso wichtiger ist ein gutes Wahlsystem, um nicht noch mehr Gründe für das Desinteresse des Bürgers zu liefern. Wird in der Wahlwoche in den Mitgliedstaaten zum Urnengang aufgerufen, wird das Europaparlament mit ebenso vielen Wahlsystemen gewählt, wie es Mitgliedstaaten in der EU gibt. Durch diese Vielfalt der Wahlsysteme lässt sich also nicht so einfach sagen, ob es sich bei den Wahlen zum Europaparlament um gute Wahlen handelt. Dazu müssen die Wahlsysteme der Mitgliedstaaten untersucht werden. Neben der Art, wie gewählt wird, unterscheiden sich auch die Rahmenbedingungen. Das Wahlalter für passives und aktives Wahlrecht ist von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat verschieden. Nicht in jedem Land wird sonntags gewählt und die Öffnungszeiten der Wahllokale sind frei festlegbar. In manchen Ländern gibt es Wahlpflicht, und die Wahlkampfkostenrückerstattung ist ebenfalls national unterschiedlich geregelt.

Seit der Unterzeichnung der römischen Verträge im Jahr 1957 wird nach einer Vereinheitlichung des Wahlsystems gestrebt.⁹ Ein einheitliches Verfahren wäre für die Bürger leichter zu verstehen und könnte dadurch zu größerer Wahlbeteiligung

⁸ Man denke beispielsweise an die Verordnung Nr. 1677/88/EWG zur Festsetzung von Qualitätsnormen für Gurken, oder die Diskussion über die Einführung von Körperscannern an Flughäfen.

⁹ Art. 138 [3], Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

führen. Die öffentliche Wahrnehmung der Wahlen könnte gestärkt und das Demokratiedefizit der EU verringert werden.¹⁰ Ein weiterer Vorteil wäre die Möglichkeit, die innerparlamentarische Zusammenarbeit der Abgeordneten zu stärken.¹¹ Derzeit schließen sich die Abgeordneten zwar im Parlament zu länderübergreifenden Fraktionen zusammen, müssen im Wahlkampf aber wieder auf nationaler Ebene, jede Ländergruppe für sich, den erneuten Einzug ins Europaparlament schaffen. Deutsche Sozialdemokraten können somit, bezogen auf ihre Wählergruppe, beispielsweise nie von der Popularität eines französischen Kollegen profitieren. Die Wähler könnten ebenso einen Gewinn aus einer größeren Auswahl ziehen, wenn sie auch Kandidaten und Parteien anderer Mitgliedstaaten wählen dürften.

Der Grund, warum die Europawahlen als „Nebenwahlen“ „national“ sind, liegt nicht nur in der geringen öffentlichen Aufmerksamkeit. Da es bis jetzt kein einheitliches Wahlsystem gibt, sondern jedes Land seine Abgeordneten nach eigenem System wählt, sind die Sitze im Europaparlament für die Mitgliedsländer kontingentiert. Jedem Land wird eine bestimmte Zahl von Sitzen zugewiesen, die es mit seinen Abgeordneten besetzen kann. Da es keinerlei Verbindung zwischen den einzelnen Ländern gibt, wird der Europawahlkampf immer noch überwiegend mit nationalen Themen geführt.¹² Die Wahl der Abgeordneten für das Europäische Parlament ist also keine „Europawahl“ im eigentlichen Sinn, sondern eher die Wahl und Entsendung eines nationalen Gremiums in eine übernationale Vertretung. Den Wählern wird nicht die Möglichkeit gegeben, sich mit ihrem Stimmverhalten transnational auszudrücken. Sie sind stets zu einer Wahl zwischen nationalen Parteien oder Kandidaten¹³ gezwungen. Möchten sie beispielsweise ihren Unmut über die Europapolitik der nationalen Parteien ausdrücken, sind sie gezwungen, eine nationale Protest-

¹⁰ Wolf, Sebastian: Ein Vorschlag zur Beseitigung von Repräsentations- und Legitimationsdefiziten in Rat und Europäischem Parlament. Überlegungen zur Debatte über die institutionelle Reform der EU, in: PVS 3/2000, S. 730-741, hier: 736ff.

¹¹ Angemerkt von Jesse, Eckhard: Wahlsysteme und Wahlrecht, in: Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, Herausgeber: Oscar W. Gabriel, & Sabine Kropp, Wiesbaden 2008, S. 299-320, hier: S. 319, ebenso von Follesdal und Hix, S. 19f.

¹² Wüst und Tausendpfund, S. 6

¹³ Ob die Wähler sich zwischen Parteien und/oder Kandidaten entscheiden müssen, liegt am jeweiligen Wahlsystem.

partei zu wählen, und können nicht auf eine der europäischen Schwesterparteien umsteigen. Die Wahl des Europaparlaments nach so vielen verschiedenen Wahlsystemen wirkt sich also nicht legitimierend auf das Parlament aus, denn die Auswahl an Parteien und Kandidaten ist kleiner, als es bei einem einheitlichen Wahlsystem der Fall wäre. Um mehr über die Legitimität des Europaparlaments sagen zu können, muss auf die jeweiligen Wahlsysteme der Mitgliedstaaten eingegangen werden.

3.1 Die Entstehung des heutigen Wahlsystems zum Europäischen Parlament

Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament liegt bis heute weitestgehend in der Regelungskompetenz der Mitgliedsländer. Schon zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1957 wurde der Wunsch nach einer Vereinheitlichung des Wahlsystems zum Europäischen Parlament geäußert. Jenes wurde vertraglich beauftragt, „Entwürfe für allgemeine, unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren“ auszuarbeiten. Der Rat sollte „einstimmig die entsprechenden Bestimmungen erlassen und sie den Mitgliedstaaten zur Annahme gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften empfehlen“¹⁴. Diesem Wunsch folgten aber erstmal keine Taten. Es sollten noch knapp 20 Jahre vergehen, ehe der Rat im September 1976 einen Rechtsakt über die Einführung allgemeiner, unmittelbarer Wahlen zum Europaparlament erließ. Zuvor hatte das Europäische Parlament bereits zwei Initiativen für ein Wahlsystem gestartet, nämlich 1960 und 1975. Im Jahr 1979 wurden die europäischen Abgeordneten erstmals durch Direktwahl bestimmt. Bis dahin waren sie noch durch die nationalen Parlamente entsendet worden. Diese sollte das Gemeinschaftsgefühl stärken, die europäischen Institutionen legitimieren und den Integrationsprozess

¹⁴ Zitiert nach Art. 138 [3], Gründungsvertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von 1957, Vgl. zur Geschichte des Europaparlaments hier und im Folgenden: Nohlen, Dieter: Wie wählt Europa? Das polymorphe Wahlsystem zum Europäischen Parlament, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2004(17), S. 29-37, hier: S. 29

fördern.¹⁵ Von einem „einheitlichen Verfahren“, wie es im Vertrag von 1957 gelautet hatte, konnte aber mit dem Beschluss zur Direktwahl des Parlaments noch keine Rede sein. Die Entscheidung des Rates legte nur die groben Rahmenbedingungen wie die Dauer der Legislaturperiode und die Freiheit des Mandats des Abgeordneten fest und überließ den Mitgliedstaaten die jeweilige nationale Ausgestaltung des Wahlsystems weitestgehend selbst. Der Rat bemühte sich aber zu betonen, ein einheitliches Verfahren zur Wahl des Europäischen Parlaments sei weiterhin wünschenswert.

Eine europaweite Vereinheitlichung aller Wahlverfahren lässt bis heute auf sich warten. Dabei spielt auch die geringe Bedeutung der Europawahlen und ihre Einordnung als nationale Nebenwahlen eine Rolle, sodass der politische Wille und der öffentliche Druck zu einer Vereinheitlichung nicht besonders groß sind. Nach vielen gescheiterten Versuchen zur Vereinheitlichung des Europawahlrechts in den Achtzigern und Neunzigern,¹⁶ kam es vor den Parlamentswahlen im Jahr 1999 schließlich allerdings doch zu einer ersten Wahlrechtsreform. Noch vor der Wahl zum Europäischen Parlament von 1999 wechselte Großbritannien von der tief in der britischen Tradition verwurzelten relativen Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen zur Verhältniswahl, sodass im Jahr 1999 erstmals alle Länder der Europäischen Union die Zusammensetzung des Parlaments durch Verhältniswahl nach Parteilisten oder Single-Transferable-Vote (STV) bestimmten.¹⁷ Im Jahr 2002 konnten durch einen Beschluss des Rates diese Arten der Verhältniswahl für alle Mitgliedstaaten verbindlich festgelegt werden.¹⁸ In Anbetracht der bevorstehenden EU-Osterweiterung sorgte diese Einigung der damaligen Mitgliedstaaten zumindest für eine Vereinheitlichung, da sich alle Neumitglieder gemäß der Vereinbarung von 2002 nur noch für ein Verhältniswahlrecht entscheiden konnten.¹⁹ Wie im Folgenden ausgeführt wird, bleibt

¹⁵ Wüst und Tausendpfund, S. 3

¹⁶ Einen Überblick gibt Nohlen, Dieter: Wahlrecht und Parteiensystem, Opladen 2007, S. 394-396. Vgl. auch Steffani, Winfried: Das Demokratie-Dilemma der Europäischen Union. Die Rolle der Parlamente nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993, in: ZfP, Sonderband 1995, S. 33-49 und Wolf. Neuer: Schmitter, Philippe: How to Democratize the European Union ... and why bother?, Lanham 2000.

¹⁷ Das STV stellt eine Form der Verhältniswahl dar, vgl. Nohlen 2007, S. 181

¹⁸ Ebd. S. 396

¹⁹ Nohlen 2004, S. 33

jenseits der Festlegung auf Verhältniswahl noch genug Spielraum für nationale Abweichungen. Um eine umfangreiche Vereinheitlichung handelt es sich daher nicht.

3.2 Das heutige Wahlsystem der Mitgliedstaaten

Neben der Form der Verhältniswahl nach Parteiliste oder durch Single-Transferable-Vote²⁰ sind die wichtigsten Variablen nationaler Ausgestaltung des Wahlsystems die Anzahl der Wahlkreise, Existenz und Höhe einer gesetzlichen Sperrklausel und die Ausgestaltung der Liste.²¹ Während standardmäßig nur ein nationaler Wahlkreis besteht, weichen Großbritannien (11), Frankreich (8), Irland (4) und Belgien (3) davon ab. Italien und Polen bilden aufgrund ihres Verrechnungssystems eine Grauzone, werden aber normalerweise zu den Ländern mit einem nationalen Wahlkreis gezählt.²² Gesetzliche Sperrklauseln von fünf Prozent existieren in Tschechien, Ungarn, Litauen, Polen, der Slowakei und Rumänien, Sperrklauseln von vier Prozent in Schweden und Österreich. Ausnahmen stellen Griechenland mit einer Hürde von drei Prozent und Zypern mit 1,8 Prozent dar. In Frankreich gilt in jedem der acht Wahlkreise jeweils eine Sperrklausel von fünf Prozent. Farrell und Scully weisen darauf hin, dass „bizarrerweise“²³ die gesetzlichen Hürden für den Einzug ins Europaparlament in drei Fällen niedriger seien als der prozentuale Anteil an Stimmen, der notwendig sei, um als Partei überhaupt eines der für das Land kontingentierten Mandate zu erringen. Dies sei bei Frankreich und Litauen der Fall, und bei Zypern besonders deutlich: Das Land besitze bei einem Kontingent von sechs Sitzen im Europaparlament eine Sperrklausel von nur 1,8 Prozent.

²⁰ Nur Irland, Nordirland und Malta wenden diese Form der Abstimmung an.

²¹ Vgl. im Folgenden die Tabelle in Wüst & Tausendpfund, S. 5

²² Nohlen 2004, S. 33

²³ Farrell, David; Scully, Roger: Electing the European Parliament: How Uniform are 'Uniform' Electoral Systems? In: Journal of Common Market Studies, 5/2005, S. 969-984, hier: S. 974

Wie bereits erwähnt, ist die Ausgestaltung der Liste eine weitere bedeutende Unterscheidung. In Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Portugal, Spanien, Polen, Tschechien und Ungarn ist die Liste starr. Irland, Nordirland und Malta verwenden im Sinne ihres Single-Transferable-Vote-Systems offene Listen mit Rangplatz, die Luxemburger Liste ist ebenfalls offen und ermöglicht die Vergabe von bis zu zwei Präferenzstimmen pro Kandidat. Lose gebundene Listen haben Dänemark, die Niederlande, Österreich, Finnland, Schweden, Litauen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien, Zypern, Belgien und Lettland. Zypern und Tschechien geben dem Wähler hierbei zwei Präferenzstimmen, Italien vergibt davon drei. Lettland und Belgien gestatten Präferenzstimmen für sämtliche Kandidaten, wobei in Lettland auch Negativstimmen abgegeben werden können. Die anderen Länder lassen ihre lose gebundenen Listen mit einer Präferenzstimme wählen.

Neben der Ausgestaltung der Wahlsysteme gibt es andere divergierende Regelungen im Wahlrecht der Mitgliedstaaten. Nur in Österreich liegt das aktive Wahlrecht, im Gegensatz zu allen anderen Staaten seit 2007 für alle Wahlen bei 16 Jahren. Die Altersgrenzen für aktives und passives Wahlrecht sind nicht in allen Staaten gleich. Häufig fordern die Länder ein höheres Alter, um als Kandidat anzutreten, als sie zur Erlangung des aktiven Wahlrechts für nötig erachten. Der Tag der Abstimmung kann auf einen Tag zwischen Donnerstag und Sonntag gelegt werden und die Öffnungszeiten der Wahllokale sind von den Mitgliedstaaten frei festlegbar. Zur Europawahl 2014 wählen die Niederländer und Briten am Donnerstag. Tschechien wählt freitags und samstags, Malta, die Slowakei und Lettland wählen samstags, Italien samstags und sonntags und die restlichen Mitgliedstaaten wählen ihre Abgeordneten am Sonntag.²⁴

²⁴ Eine sehr schön gestaltete, übersichtliche Zusammenfassung bietet ephthinktank.eu unter <http://tinyurl.com/knuqjnv>, abgerufen am 19.02.2014

Ebenfalls national geregelt ist eine mögliche Wahlpflicht. In Belgien besteht eine solche seit 1892.²⁵ Sie wurde selbstverständlich auch auf die Wahlen zum Europaparlament ausgedehnt. Für die Nichtteilnahme an den Wahlen sind in Belgien Sanktionen in der Form von Geldbußen vorgesehen, die allerdings selten vollstreckt werden. Im Jahr 2009 beteiligten sich in Belgien 90 Prozent der Wahlberechtigten an der Europawahl. In Griechenland gibt es seit 1975 eine Wahlpflicht. Die Nichtteilnahme kann dort zu einer Haftstrafe von bis zu einem Jahr führen, bisher gab es aber noch keine Strafverfahren. In der Praxis bleibt die Missachtung der Wahlpflicht in Griechenland folgenlos. Die Wahlbeteiligung betrug im Jahr 2009 dort 53 Prozent. In Italien gilt die Wahl laut Verfassung als „staatsbürgerliche Pflicht“, seit 1993 gibt es allerdings für eine Nichtteilnahme an Wahlen keine Sanktionen mehr. Die Wahlbeteiligung betrug 2009 dort 67 Prozent. In Luxemburg gibt es eine Wahlpflicht, die bei unentschuldigtem Fernbleiben eine Geldbuße von 100 bis 250 Euro, bei Wiederholung eine Geldbuße von bis zu 1000 Euro vorsieht. Die Wahlbeteiligung lag bei den letzten Europawahlen bei 91 Prozent. Auch in Zypern gibt es eine Wahlpflicht. Alle Bürger, die das Alter von 18 Jahren erreichen und damit wahlberechtigt sind, müssen sich innerhalb von 30 Tagen als Wahlberechtigte registrieren. Ein Verstoß gegen diese Regelung oder gegen die Wahlpflicht kann eine Geldbuße von bis zu 350 Euro nach sich ziehen.²⁶ Deren Missachtung wird allerdings nicht aktiv verfolgt, es gab in den letzten Jahren keine Strafverfahren. Die Wahlbeteiligung 2009 betrug dort 59 Prozent.

²⁵ Vgl. im Folgenden Robbe, Patrizia: Wahlpflicht in der Europäischen Union, bundestag.de 2009, <http://tinyurl.com/ofjko6w> (Zugriff am 15. Februar 2014).

²⁶ Republic of Cyprus - Parliamentary Elections May 22 2011, osce.org, März 2011 <http://www.osce.org/odihr/76197> (Zugriff am 15. Februar 2014), S. 5f.

3.3 Keine Vereinheitlichung der Wahlsysteme in Sicht

Wie anhand dieser Auflistung festgestellt werden kann, sind die nationalen Wahlsysteme sehr verschieden. Möchte man die Rahmenbedingungen zur Europawahl in einem größeren Kontext darstellen könnte man noch die nationalen Regelungen zur Wahlkampfkostenrückerstattung und zur Vorgehensweise bei der Kandidatenaufstellung hinzuziehen. Diese Regelungen sind ebenfalls von Land zu Land verschieden. Neben den offenkundig großen Unterschieden zwischen starren Listen und Präferenzwahl oder der Zahl der Wahlkreise, gibt es in der spezifischeren Ausgestaltung des Wahlsystems auch kleinere Unterschiede, bei denen sich die europäischen Staaten jetzt schon sehr lange nicht aufeinander zubewegen. Es gibt zwar einerseits Annäherungen zwischen den Ländern, wie zum Beispiel die Umstellung des britischen Wahlsystems von der Mehrheits- zur Verhältniswahl, gleichzeitig gibt es aber auch andere Fälle, in denen eine bereits erzielte Vereinheitlichung wieder aufgehoben wurde. Dieter Nohlen zählt in seinem Aufsatz von 2004 die unterschiedlichen Auszählverfahren für die Sitzvergabe auf.²⁷ Diese entsprechen mathematischen Modellen und sollen die Stimmenzahl auf die Sitzverteilung umrechnen. Sie unterscheiden sich jeweils in ihrem Ergebnis nur marginal. Eine europaweite Vereinheitlichung des Auszählverfahrens wäre somit ein sehr kleiner, aber bedeutsamer Schritt hin zu einem einheitlichen europäischen Wahlsystem. Nohlen bezeichnet das Verfahren „d’Hondt“ als das dominierende Verrechnungsverfahren zur Sitzverteilung. Die Bundesrepublik wählte bis 2008 den Bundestag und die Abgeordneten des Europäischen Parlaments nach dem Hare-Niemeyer-Verfahren, welches die seit 1987 verwendete d’hondtsche Methode ablöste. „Ein schönes Beispiel für einen Gegentrend zur Vereinheitlichung bzw. dafür, wie wenig Rücksicht in den Mitgliedstaaten auf die Homogenisierung des Wahlrechts genommen wird“²⁸, so Nohlen. An dieser Situation hat sich nichts verbessert: Seit März 2008 wird in der Bundesrepublik das Verrechnungsverfahren „Sainte-Laguë/Schepers“ verwendet, da es laut einer Erklärung des

²⁷ Nohlen 2004, S. 33

²⁸ Ebd.

Bundeswahlleiters Paradoxien beseitige, die bei der Sitzzuteilung nach Hare/Niemeyer auftreten könnten.²⁹

Es wurde nun dargestellt, dass die Verträge der Europäischen Union den Mitgliedstaaten viel Freiraum in der Ausgestaltung ihrer Wahlsysteme lassen, welche diese auch ausschweifend nutzen, obwohl ein einheitlicheres Wahlsystem für die bessere Legitimierung des Europaparlaments wünschenswert wäre. Gleichzeitig können wir keine Annäherung der Mitgliedstaaten in Richtung eines einheitlichen Wahlsystems erkennen. Es wäre nun also nötig, jedes einzelne Wahlsystem dieses „Polymorphen Wahlsystems“³⁰ auf seine legitimierende Wirkung hin untersuchen. Glücklicherweise können wir uns diesen Schritt aber sparen, denn die Ausgestaltung von Wahlsystemen spielt für die Beurteilung der Legitimierung der Parlamente keine besonders große Rolle, wie im Folgenden dargelegt wird.

4 Wirkt das Wahlsystem auf die Sitzverteilung im Parlament?

Über die Auswirkungen von Wahlsystemen auf die Zusammensetzung von Parlamenten ist im Laufe der Jahre viel geschrieben worden. Die bis heute bekanntesten Thesen stammen vom französischen Politikwissenschaftler Maurice Duverger. Dieser stellte im Jahr 1951 drei Regeln auf, die seiner Meinung nach wahren, soziologischen Gesetzen am nächsten kommen.³¹ Sie lauten folgendermaßen:

1. Die Verhältniswahl führt zu einem Vielparteiensystem mit starren, unabhängigen und stabilen Parteien.

²⁹ bundeswahlleiter.de, Einführung der Berechnungsmethode Sainte-Laguë/Schepers. November 2010, <http://tinyurl.com/6cgwzsf> (Zugriff am 15. Februar 2014), S. 5. In dem Dokument werden auch die Berechnungsverfahren nach d’Hondt und Hare/Niemeyer vorgestellt.

³⁰ Dieser Begriff wurde 2004 in genanntem Aufsatz von Dieter Nohlen geprägt und hat sich seitdem etabliert.

³¹ Duverger, Maurice: Die politischen Parteien, Tübingen 1959. Das Werk wurde 1951 zunächst auf Französisch veröffentlicht. Die deutsche Erstausgabe erschien acht Jahre später.

2. Die Mehrheitswahl mit Stichwahl führt zu einem Vielparteiensystem mit elastischen, abhängigen und verhältnismäßig stabilen Parteien.
3. die einfache Mehrheitswahl führt zu einem Zweiparteiensystem mit sich abwechselnden großen und unabhängigen Parteien.

Diese starren Gesetze wurden im Laufe der Jahre von vielen Seiten kritisiert, weil sie sich in der Realität politischer Systeme nicht bestätigten.³² Von den Befürwortern konnte allerdings lange Zeit der Einwand eingebracht werden, es gebe noch nicht genügend Daten, um allgemeine Aussagen über die Auswirkung von Wahlsystemen treffen zu können und um Duverger zu widerlegen. Die mangelhafte Datenlage wurde im Jahr 1985 noch von Arend Lijphart kritisiert. Mittlerweile gebe es jedoch genügend vergleichende Analysen zu verschiedenen Wahlsystemen, so Matthew Soberg Shugart in einer Zusammenfassung über den Forschungsstand dieses Feldes aus dem Jahr 2005.³³ Sein Artikel erschien in einem Sammelband über die politischen Auswirkungen von Wahlsystemen. Die Autoren untersuchten darin 22 Länder der Welt hinsichtlich der Auswirkungen ihrer Wahlsysteme auf die Zusammensetzung der nationalen Parlamente. Einer der Herausgeber des Bandes resümiert schließlich, es ließen sich aus der Untersuchung schlussendlich keine festen Gesetze über den Zusammenhang zwischen Wahlsystem und Wahlergebnis ableiten.³⁴ Dies habe folgende Gründe: Zum einen formten länderspezifische Faktoren das Parteiensystem. Malta und Irland hätten beispielsweise das gleiche Wahlsystem, jedoch seit Jahren eine unterschiedliche Anzahl an Parteien im Parlament. Ebenso sei der Einfluss der politischen Akteure viel bedeutender und könne eine formende Wirkung des Wahlsystems völlig untergraben. Schließlich sei auch die „ebenenübergreifende Verunrei-

³² Die deutlichste Kritik findet sich bei Nohlen, Dieter: Zur Reform von Wahlsystemen, Internationale Erfahrungen und der deutsche Fall, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 58 (3) 2011, S. 310-323

³³ Shugart, Matthew Soberg: Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of a Field and New Challenges Ahead in: Gallagher, Michael, und Paul Mitchell: The Politics of Electoral Systems, Oxford 2005, S. 25-55, hier: S. 25

³⁴ Gallagher und Mitchell, S. 535-578, hier und im Folgenden, S. 550ff.

nigung“³⁵ mit einzubeziehen. In Chile, so Gallagher, hätten die kleinen Parteien bei Präsidentschaftswahlen beispielsweise ein so großes Erpressungspotential, dass die großen Parteien bei den Parlamentswahlen ihre Macht nicht ausspielten, um die kleinen Parteien zu übertreffen. Er nennt weitere Beispiele aus Großbritannien, Italien und Frankreich. Die Auswirkungen von Wahlen lassen sich also nicht so einfach im „luftleeren Raum“ analysieren. Der Einfluss benachbarter Wahlsysteme auf das Wahlergebnis muss ebenfalls mit einbezogen werden.

In der Einschätzung, es gebe keine festen Regeln über den Zusammenhang zwischen Wahlsystem und Wahlergebnis, stimmt Nohlen mit Gallagher überein. Nohlen ist einer der deutlichsten Kritiker an Duvergers Gesetzen und formuliert klar: Man kann „Wahlsysteme in ihren realen Auswirkungen nicht verstehen, wenn man sie nicht in ihrem Kontext betrachtet.“³⁶ Es gilt deshalb, so Nohlen,

„...nicht nur unentwegt in analytischen Zusammenhängen zu betonen, dass Duverger passé ist, dass seine „soziologischen Gesetze“ nicht haltbar sind, sondern auch die entsprechenden Konsequenzen aus dieser Einsicht zu ziehen (...).“³⁷

Der Kontext bestimmt also die Wahlergebnisse wesentlich mit. **Die Frage, ob das Europäische Parlament ausreichend legitimiert ist, lässt sich allein durch die Betrachtung der Wahlsysteme der Mitgliedstaaten nicht beantworten.** Im Gegenteil, so Nohlen:

„Die Infragestellung oder gar Verneinung der Legitimität eines nach verschiedenen Wahlsystemen bestellten EP ist nicht unbedingt ein Zeichen von intellektueller Brillanz, sondern eher von naiver Unbekümmertheit in Fragen des „design“ von Institutionen in sehr heterogenen gesellschaftlichen Kontexten.“³⁸

³⁵ Der im Englischen sehr treffende Ausdruck „Cross-level Contamination“ findet im Deutschen leider keine angemessene Übersetzung.

³⁶ Nohlen, 2011, S. 310

³⁷ Ebd., S. 312

³⁸ Nohlen 2004, S. 35

Solange alle Wahlsysteme also den Grundsätzen demokratischer Wahlen entsprechen, können wir nicht beurteilen, ob ein Wahlsystem für ein Parlament stärker legitimierend wirkt als ein anderes. Der Versuch, anhand der Wahlsysteme die Legitimität des Europäischen Parlaments nachzuweisen, wäre, um es mit Nohlens Worten zu sagen, sogar dumm.

5 Die Ungleichheit der Wahl zum Europäischen Parlament

In den vorhergehenden Kapiteln wurden die Unterschiede der verschiedenen Wahlsysteme zum Europäischen Parlament aufgezählt und es wurde erläutert, dass es keine Möglichkeit gibt, aus dem Wahlsystem auf die Legitimität des Parlaments zu schließen. Bei der Beantwortung der Frage, ob das Europäische Parlament ausreichend legitimiert ist, gab es bisher keine Fortschritte. Es gibt jedoch ein wichtiges Charakteristikum demokratischer Wahlen, welches bisher noch nicht untersucht wurde. Alle vorhergehenden Überlegungen wurden unter der Prämisse angestellt, dass die untersuchten Wahlsysteme den fünf Kriterien demokratischer Wahlen genügen. Diese sind die allgemeine Zugänglichkeit der Wahlen für jedermann, die geheime Stimmabgabe, die unmittelbare Wirkung der Wahl, die Freiheit der Wahlentscheidung und die Stimmwertgleichheit.³⁹ Die Wahlen zum Europäischen Parlament erfüllen eines dieser Kriterien eindeutig nicht: Sie sind nicht gleich. Wie sich diese Stimmungleichheit genau darstellt, soll im Folgenden erläutert werden. Als erstes ist es nötig, sich die Sitzzuteilung des neu zu wählenden Europaparlaments für das Jahr 2014 für jedes Mitgliedsland im Vergleich mit dessen jeweiliger Einwohnerzahl anzusehen (Tabelle 1).

³⁹ Es gibt unterschiedliche Auffassungen über die Zahl der Begriffe und deren genaue Ausformulierung. Diese Arbeit orientiert sich an den in Art. 38 Abs. 1 GG aufgestellten Grundsätzen. Die Bedeutung der „Gleichheit“, um die sich die folgende Argumentation in dieser Arbeit dreht, ist aber unbestritten und gilt als zentraler Punkt dieser Kriterien.

Mitgliedstaat	Sitze	Einwohnerzahl
Deutschland	96	80.523.746
Frankreich	74	65.633.194
Großbritannien	73	63.896.071
Italien	73	59.685.227
Spanien	54	46.704.308
Polen	51	38.533.299
Rumänien	32	20.020.074
Niederlande	26	16.779.575
Griechenland	21	11.062.508
Belgien	21	11.161.642
Portugal	21	10.487.289
Tschechische Republik	21	10.516.125
Ungarn	21	9.908.798
Schweden	20	9.555.893
Österreich	18	8.451.860
Bulgarien	17	7.284.552
Dänemark	13	5.602.628
Slowakei	13	5.410.836
Finnland	13	5.426.674
Irland	11	4.591.087
Kroatien	11	4.262.140
Litauen	11	2.971.905
Slowenien	8	2.058.821
Lettland	8	2.023.825
Estland	6	1.324.814
Zypern	6	865.878
Luxemburg	6	537.039
Malta	6	421.364
TOTAL	751	505.701.172

Tabelle 1: Einwohnerzahl der Mitglieder der EU und deren Sitze im Europaparlament.

Quellen: Pressemitteilung des Europaparlaments zur Aufteilung der Abgeordnetensitze vom 12.06.2013, <http://tinyurl.com/q6bgwpo>, abgerufen am 20.2.2014 und Bevölkerungsstatistik der EU laut Eurostat, Stichtag 1. Januar 2013, <http://tinyurl.com/amd9mxv>, abgerufen am 20.2.2014. Die Zusammenstellung ist diejenige des Autors, angelehnt an Winfried Steffani, der für die Europawahlen 1994 ein ähnliches Modell aufstellte. Vgl. Steffani, Winfried: Das Demokratie-Dilemma der Europäischen Union. Die Rolle der Parlamente nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen, Sonderband 1995*, S. 33-49, hier: S. 39f. .

Wird die Zahl der Abgeordneten durch die Bevölkerungszahl geteilt, kann ermittelt werden, wie viele Abgeordnete jedes Land nach der aktuellen Sitzverteilung für jede Million Einwohner erhalten würde (Tabelle 2).

Mitgliedstaat	Sitze pro eine Mio. Einwohner
Malta	14,24
Luxemburg	11,17
Zypern	6,93
Estland	4,53
Lettland	3,95
Slowenien	3,89
Litauen	3,70
Kroatien	2,58
Slowakei	2,40
Irland	2,40
Finnland	2,40
Bulgarien	2,33
Dänemark	2,32
Österreich	2,13
Ungarn	2,12
Schweden	2,09
Portugal	2,00
Tschechische Republik	2,00
Griechenland	1,90
Belgien	1,88
Rumänien	1,60
Niederlande	1,55
Polen	1,32
Italien	1,22
Deutschland	1,19
Spanien	1,16
Großbritannien	1,14
Frankreich	1,13

Tabelle 2: Sitze eines Mitgliedsstaats im Europaparlament pro eine Mio. Einwohner.

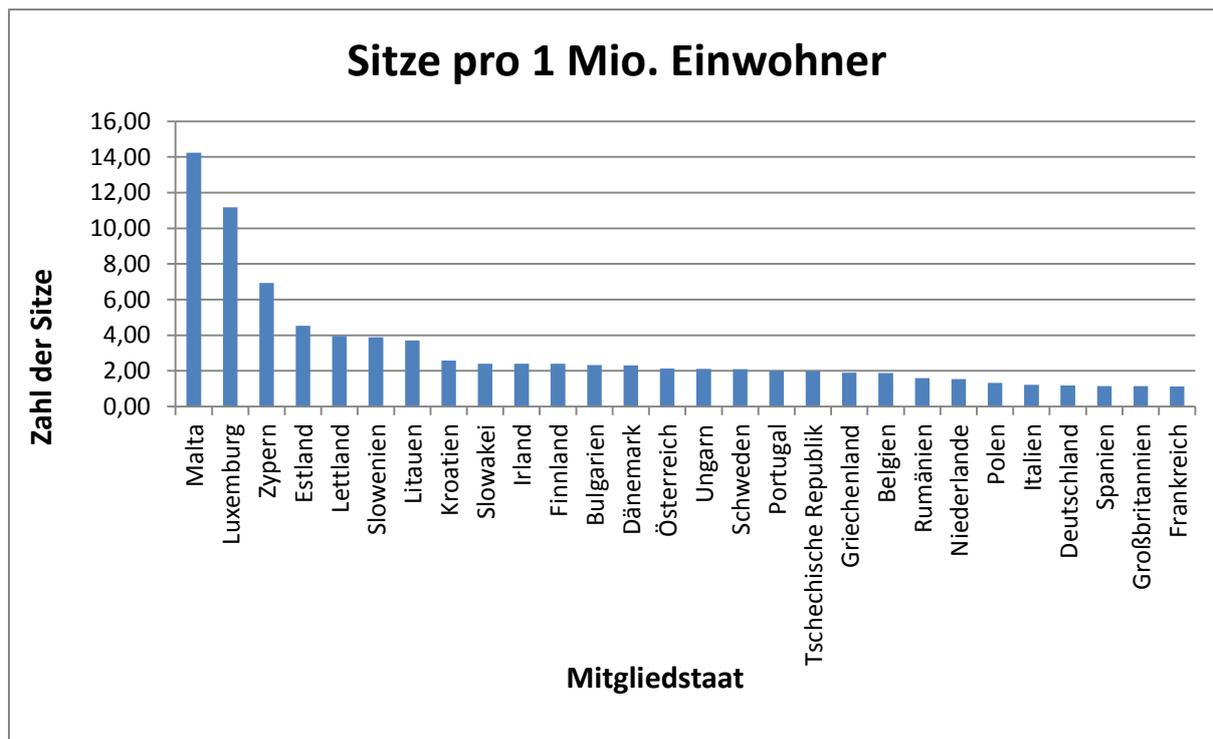


Abbildung 1: Sitze eines Mitgliedsstaats im Europaparlament pro eine Mio. Einwohner.

Wie Abbildung 1 deutlich macht, erhalten die kleineren Mitgliedstaaten wesentlich mehr Sitze pro Einwohner als die Abgeordneten der größeren Mitgliedstaaten. Diese „degressive Proportionalität“ der Sitzzuteilung, also die Erhöhung der Zahl der Sitze bei sinkender Bevölkerungszahl, gibt es bereits seit den ersten Europawahlen. Schon 1979 standen den damals jeweils 81 Sitzen Deutschlands, Frankreichs und Italiens beispielsweise sechs luxemburgische Sitze gegenüber, was auch damals das Verhältnis der Bevölkerung nicht widerspiegelte. Ziel der degressiven Proportionalität der Sitzverteilung ist schon immer die angemessene Repräsentation der kleinen Mitgliedstaaten unter Beibehaltung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments. Dies stellt tatsächlich einen Spagat dar, der aufgrund der großen Bevölkerungsunterschiede der Mitgliedstaaten kaum zu bewältigen ist. Würde man beispielsweise mit dem Ziel der angemessenen Repräsentation die Anzahl der maltesischen Abgeordneten im Europaparlament auf einen reduzieren, hätten die anderen Länder dennoch einen Anspruch auf eine sehr hohe Zahl an Abgeordneten: Deutschland würden so 191 Sitze zustehen, Frankreich 156, Großbritannien 152, und allen Mitgliedstaaten zusammen

1200 Sitze.⁴⁰ Für die kleineren Mitgliedstaaten würden die Rundungsfehler bei einer so geringen Zahl an Abgeordneten zu einem großen Problem werden, nicht zu schweigen von der Tatsache, dass sich ein kleines Land mit nur einem Abgeordneten nahezu kein Gehör in einem so großen Parlament verschaffen könnte. Eine Reform scheint also schwierig. Die derzeitige Situation hat allerdings zur Folge, dass die Zählwertgleichheit der Stimmen zur Europawahl nicht gegeben ist.

Wie wirkt sich die degressive Proportionalität auf die Wertigkeiten der einzelnen Wählerstimmen in jedem Mitgliedstaat aus? Um dies zu berechnen, kann man die jeweilige Zahl der repräsentierten Einwohner pro Abgeordneten des Mitgliedslands ermittelt und sie durch die geringste Zahl der repräsentierten Bürger eines Landes (Malta) teilen (Abbildung 2).

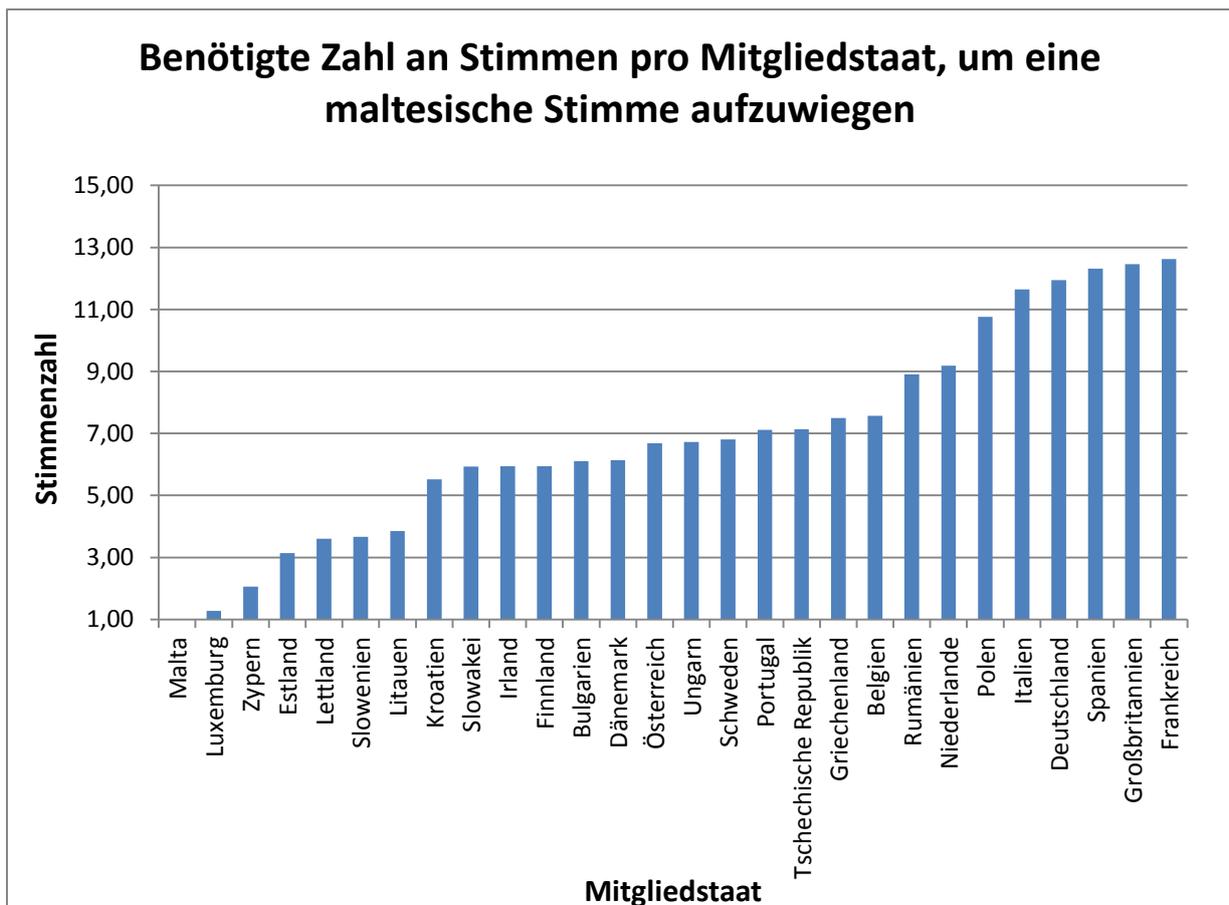


Abbildung 2: Benötigte Zahl an Stimmen pro Mitgliedstaat um eine maltesische Stimme aufzuwiegen.

⁴⁰ Ergebnisse wurden auf ganze Sitze gerundet.

Anhand von Abbildung 2 wird deutlich, wie es um die Stimmwertgleichheit der Wahlen zum Europäischen Parlament bestellt ist. Um eine maltesische Stimme aufzuwiegen, bedarf es beispielsweise mehr als zwölf französischer, britischer oder spanischer Wähler. Die Unverhältnismäßigkeit des Stimmgewichts der Staaten im Europaparlament im Verhältnis zu deren Bevölkerungsgröße lässt sich gut durch ein Beispiel darstellen:

Eine europäische Reisegruppe unternimmt eine Busreise in die italienische Toskana. Eines Abends sind sich die Urlauber nicht einig, welches Ziel sie am nächsten Tag ansteuern sollen. Die Wahl besteht zwischen Florenz und Pisa. Um den Frieden in der Gruppe zu wahren und Diskussionen zu beenden, schlägt der Reiseleiter vor, jeder dürfe, wie bei der Europawahl, gemäß des Stimmgewichts eines Wahlberechtigten seines Landes abstimmen. Alle halten dieses Vorgehen für sinnvoll. Die überwiegende Mehrheit der Anwesenden, eine vierköpfige spanische Familie, drei Holländer, eine achtköpfige britische Reisegruppe und ein portugiesisches Pärchen, stimmt dafür, am nächsten Tag eine Stadtbesichtigung in Florenz zu unternehmen. Zwei Zyprioten und ein Luxemburger stimmen für Pisa, also fährt die Reisegruppe am nächsten Tag nach Pisa.⁴¹

Dieses Ergebnis ist offenkundig absurd, spiegelt aber die Repräsentationsverhältnisse im Europaparlament wieder. Die Unterschiede sind immens. Die Europawahlen sind somit zwar frei, allgemein, unmittelbar und geheim, aber nicht gleich. Sie verletzen dadurch einen der wichtigsten Grundsätze demokratischer Wahlen.

⁴¹ Das Verhältnis lässt sich beispielsweise anhand von Tabelle 2, „Sitze eines Mitgliedsstaats im Europaparlament pro eine Mio. Einwohner“ berechnen (Also: $2 \cdot 6,93 + 11,17 > 4 \cdot 1,16 + 3 \cdot 1,55 + 8 \cdot 1,14 + 2 \cdot 2,00$, mit: $25,03 > 22,41$). Das Abstimmungsergebnis ist nicht einmal besonders knapp.

6 Wie lässt sich die Legitimität eines Parlaments untersuchen?

Wenn sich die Legitimität eines Parlaments nicht anhand seines Wahlsystems untersuchen lässt, welche Möglichkeiten gibt es noch? Nohlen setzt sich hier für einen pragmatischeren Ansatz zur Untersuchung von Wahlsystemen ein. Seiner Ansicht nach komme es vor allem darauf an, zu untersuchen, ob das Wahlsystem die geforderten Funktionsleistungen erfülle. Diese seien folgende:⁴²

1. **Repräsentation** im Sinne einer gewissen Widerspiegelung der politischen Kräfteverhältnisse in der Gesellschaft,
2. **Konzentration** im Sinne der Willensbildung zugunsten der Förderung von Mehrheiten und der Verhinderung von Parteienzersplitterung,
3. **Partizipation**, verstanden als Auswahlchance nicht nur unter Parteien, sondern auch unter Kandidatinnen und Kandidaten,
4. **Einfachheit und Verständlichkeit** der Auswirkungen des Systems und
5. **Legitimität**, allgemeine Anerkennung des Wahlsystems.

Nohlen gibt an, diese Kriterien stünden in einem gewissen Konkurrenzverhältnis zueinander. Die Konzentrationsfunktion bei Wahlen beinhalte beispielsweise eine Auslese von Kandidaten und könne daher keine vollumfängliche Partizipation ermöglichen.

Einen anderen Ansatz wählt Michael Gallagher. Er geht in der Schlussbetrachtung des bereits erwähnten Sammelbands zum Einfluss der Wahlsysteme auf das politische System weiter als Nohlen und sammelt die Einschätzungen verschiedener Autoren, die sich mit der Analyse von Wahlsystemen beschäftigt hatten, um eine Liste der Anforderungen an Wahlsystemen gemäß seiner Untersuchung zu erstellen. Er kommt dabei zu folgenden Kriterien:⁴³

⁴² Vgl. Nohlen 2007, S. 155 ff., zitiert nach Nohlen 2004, S. 34

⁴³ Gallagher, Michael, und Paul Mitchell: *The Politics of Electoral Systems*, Oxford 2005, S. 535-578, hier: S. 566ff., eigene Übersetzung.

(1) Die **Exaktheit der Repräsentation** wird fast einmütig als das Schlüsselkriterium zur Beurteilung von Wahlsystemen betrachtet. (2) Ein zweites wünschenswertes Attribut eines Wahlsystems ist die **Abbildung der soziodemographischen Zusammensetzung der Bevölkerung** im Parlament. Im Parlament soll das gleiche Verhältnis von Geschlecht, Herkunft und anderer Interessengruppen vorherrschen, wie in der Bevölkerung. (3) **Persönliche Verantwortlichkeit des Abgeordneten** gegenüber dem Wähler, anstatt gegenüber der Partei wird von den Autoren als vorteilhaft angesehen. (4) Die **Maximierung der Beteiligung** des Wählers an der Auswahl eines Abgeordneten ist ein weiteres oft genanntes Kriterium. Weitere Kriterien sind: (5) **Geschlossenes und diszipliniertes Auftreten der Parteien**, (6) eine **stabile und leistungsfähige Regierung**, (7) **Vorhersehbarkeit der Regierungsbildung**, und (8) **Abwahlmöglichkeit der Regierung**.

Da Nohlen selbst seine fünf Kriterien auf keine empirische Analyse in der Form von Gallagher zurückführt, erscheint es zunächst schlüssiger, die Legitimierung des Europaparlaments mit den von Gallagher erarbeiteten Kriterien zu untersuchen. Nohlen bietet allerdings einen kompakteren Analyseschlüssel. Außerdem findet sich bei ihm das Kriterium der Einfachheit, welches bei Gallagher nicht auftaucht. Zwischen beiden Systemen gibt es einige Überschneidungen. Für die Beurteilung der Legitimität des Europaparlaments werden in dieser Arbeit beide Analyseraster verwendet.

7 Ist das Europaparlament ausreichend legitimiert?

Die Grundsätze demokratischer Wahlen (frei, allgemein, unmittelbar, geheim, gleich) sind unteilbar. In dem Moment, in dem auch nur eines der fünf Kriterien nicht mehr erfüllt ist, sind die Wahlen nicht mehr demokratisch. Werden beispielsweise bestimmte Gruppen von der Wahl ausgeschlossen (also die Allgemeinheit der Wahl verletzt), findet die Abstimmung offen und für alle ersichtlich (also nicht geheim)

statt, oder wird die Bekanntgabe des Wahlergebnisses mit dem Ziel der Manipulation verzögert (keine Unmittelbarkeit), kann nicht mehr von demokratischen Wahlen gesprochen werden. Genauso verhält es sich, wenn die Stimmen einiger Bevölkerungsgruppen mehr als zehnmal so viel Wert sind wie diejenige anderer, wie es bei den Wahlen zum Europaparlament der Fall ist. Die Wahlen zum Europaparlament sind also nicht demokratisch. Was bedeutet das für die Legitimierung des Europäischen Parlaments, wenn wir die Kriterien Gallaghers verwenden?

Zunächst können wir feststellen: Es gibt keine europäische Regierung, die vom Europäischen Parlament gewählt wird. Deshalb können alle Faktoren, die sich auf die Interaktion zwischen Parlament und Regierung beziehen (stabile und leistungsfähige Regierung, Vorhersehbarkeit der Regierungsbildung und Abwahlmöglichkeit der Regierung), nicht als legitimitätsstiftende Faktoren wirken. Wie groß die Beteiligung der Wähler an der Bestimmung ihrer Abgeordneten ist, legt das jeweilige Wahlsystem fest. Dabei ist grob zwischen starren Listen und Wahlen mit Präferenzstimme zu unterscheiden. Mit Ausnahme von Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Portugal, Spanien, Polen, Tschechien und Ungarn verwenden alle anderen 19 Mitgliedstaaten der EU ein System mit einer oder mehreren Präferenzstimmen oder lose gebundener Liste. Die starre Liste findet somit vor allem bei großen Mitgliedstaaten Anwendung. Die kleineren Mitgliedstaaten geben ihren Wählern mehr Einfluss auf die Auswahl der Kandidaten und sorgen somit für deren größere demokratische Legitimierung. Die persönliche Verantwortlichkeit des Abgeordneten gegenüber dem Wähler ist ebenso von der Art des Wahlsystems abhängig und wird bei lose gebundenen Listen besser gewährleistet. Somit schneiden die Mitgliedstaaten mit Präferenzstimme und lose gebundenen Listen erneut besser ab. Was die Abbildung der soziodemographischen Bevölkerung angeht, so hätten laut Gallagher die geschlossenen Listen vor allen anderen Wahlsystemen einen kleinen Vorteil. Er geht dabei davon aus, dass die Partieliten, welche häufig die starre Liste fest-

legen, darauf achten, der Bevölkerung eine repräsentative Liste vorzulegen.⁴⁴ In der geschlossenen Liste können somit schwache Kandidaten mitgezogen werden, ohne sich dem politischen Wettbewerb in Systemen mit offener Liste aussetzen zu müssen. Der Repräsentationsanforderung Gallaghers wird seit 1999 genüge getan, indem alle Länder nach Verhältniswahlrecht wählen. Seit 2002 ist die Verhältniswahl auch für alle Mitglieder vertraglich festgeschrieben. Die Genauigkeit der Abbildung des Wählerwillens erfüllen alle Verhältniswahlssysteme gut. Anders als beispielsweise bei der Mehrheitswahl in Einerwahlkreisen, wandeln sie die Stimmanteile für Parteien und Kandidaten in die passende Zahl an Sitzen um, ohne dabei viele Stimmen zu verlieren.

Es genügt allerdings nicht, das polymorphe Wahlsystem nur anhand seiner jeweiligen nationalen Auswirkungen zu untersuchen. Es geht auch darum, die Auswirkungen der Ungleichheit der Wahlen zu untersuchen. Dabei müssen wir feststellen, dass es aufgrund der degressiven Proportionalität nach den Kriterien Gallaghers keine „Exaktheit der Repräsentation“ gibt. Ebenso kann von einer „soziodemographischen Abbildung der Bevölkerung“ nicht die Rede sein. Im Gegenteil: Das Europaparlament trägt aktiv dazu bei, bestimmte soziodemographische Gruppen zu bevorzugen und andere zu benachteiligen. Abgesehen von der Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Wahlsysteme mit vielen Abstimmungsmöglichkeiten, wie beispielsweise dem Single-Transferable-Vote-System zu schaffen, die dem Wähler einen größeren Einfluss auf die Wahl der Abgeordneten beimessen, und der Möglichkeit der Abgeordneten und Parteien durch ihr Verhalten legitimierend auf das Europaparlament zu wirken, finden sich im System Gallaghers, nach Hinzuziehen des Faktors der Wahlungleichheit, keine weiteren legitimierenden Faktoren für das Europäische Parlament. Manche der Faktoren wirken sogar kontraproduktiv (Exaktheit der Repräsentation und soziodemographische Abbildung) und fördern aktiv die Delegitimierung des Parlaments.

⁴⁴ Ebd., S. 572f.

Wird das Europaparlament anhand der Funktionskriterien Nohlens unter Einbeziehung der Ungleichheit der Wahl untersucht, lässt sich Folgendes sagen: Das Europäische Parlament spiegelt nicht die tatsächlichen politischen Kräfteverhältnisse Europas wieder. Die Kontingentierung der Sitze nach Mitgliedstaaten ermöglicht zwar eine Konzentration, führt aber zur Zersplitterung des Parteiensystems, da jedes Land Abgeordnete anderer Parteien ins Parlament entsendet. Der Erfolg der Zusammenarbeit ist von der Kooperationsbereitschaft der jeweiligen Abgeordneten und Parteien abhängig, wird aber durch das Wahlsystem nicht begünstigt. Partizipationsmöglichkeiten für den Wähler sind jeweils vom nationalen Wahlsystem abhängig und Einfachheit und Verständlichkeit sind kaum gegeben, da zwar einerseits die Wähler die Wirkung ihres eigenen, nationalen Wahlsystems verstehen, aber kaum wissen, welche Auswirkungen ihre Stimme aufgrund des ungleichen Zählwerts auf die Zusammensetzung des Parlaments eigentlich hat. Im Gegenteil: Viele Wähler dürften sich an der Wahl zum Europaparlament in gutem Glauben auf die Stimmwertgleichheit beteiligen und werden dabei eigentlich um den wahren Wert ihrer Stimme betrogen.

8 Ist das Europaparlament ein Parlament?

Wenn dem Europaparlament hier nahezu alle Legitimitätskriterien abgesprochen werden müssen, stellt sich die Frage, ob das Europaparlament eigentlich ein Parlament ist. Dem Europaparlament diesen Status abzuerkennen scheint zu weit gegriffen, jedoch muss festgestellt werden, dass das Europäische Parlament den demokratischen Standards, die wir heute stellen, um eine Institution als „Parlament“ zu klassifizieren, nicht genügt und noch nie genügt hat. Es war und ist bis heute etwa genau so demokratisch legitimiert wie das Preußische Abgeordnetenhaus mit seinem Dreiklassenwahlrecht zwischen 1848 und 1918. Es ist notwendig, die Situation realistisch

und kontextbezogen zu betrachten. Das Europaparlament weist ein krasses Repräsentationsdefizit auf, welches nun schon über dreißig Jahre besteht. In Anbetracht dessen ist es geradezu fahrlässig, dem Europäischen Parlament weitere Kompetenzen zugestehen zu wollen und in diesem Zusammenhang von einem Fortschritt der Demokratisierung und des europäischen Einigungsprozesses zu sprechen. Im Gegenteil: Eine Ausweitung der Kompetenzen des Europaparlaments in seiner gegenwärtigen Zusammensetzung hat das Potential, die einzelnen Mitgliedstaaten gegeneinander aufzubringen, weil es außerparlamentarische Kräfteverhältnisse nicht innerparlamentarisch widerspiegelt. Große Mitgliedstaaten werden gezwungen, ihren tatsächlichen Einfluss außerhalb des Europaparlaments gültig zu machen, und sie müssen Mittel und Wege suchen, sich ihre Kompetenzen zu bewahren, oder die Arbeit des Europaparlaments möglichst gewinnbringend und unauffällig zu untergraben. Transparenz und Nachvollziehbarmachung politischer Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene wird so nahezu unmöglich. Eine Kritik an den europäischen Bürgern bezüglich ihrer geringen Wahlbeteiligung und ihres geringen Interesses an der europäischen Politik ist ebenso unangemessen, wenn es keine Stimmwertgleichheit gibt und die Wirkungskraft einer Stimme im Verhältnis zu anderen weniger als ein Zehntel des Effekts auf das Wahlergebnis ausrichten kann.

Es muss zwar gesagt werden, dass die Stimmgewichte auch bei nationalen Wahlen teilweise erheblich divergieren, doch handelt es sich bei der Wahl zum Europäischen Parlament immerhin um die Volksvertretung von mehr als 500 Mio. Menschen. Damit ist die Bedeutung einer verhältnismäßigen Repräsentation ungleich größer und Missverhältnisse wirken auf weitaus mehr Menschen, als es bei nationalen Wahlen der Fall ist. Auch gibt es in keinem europäischen Wahlsystem so gravierende Unterschiede im Stimmwert wie bei den Europawahlen. Es ist unwahrscheinlich, dass ein solches Parlament den Frieden und den Zusammenhalt Europas fördert und helfen kann, Politikverdrossenheit und Europaskeptizismus entgegenzutreten.

Es ist erschreckend, wie unkritisch die Zusammensetzung des Europaparlaments von der Politikwissenschaft ohne Nachrechnen hingenommen wird, während weiterhin die „Errungenschaft“ der Kompetenzerweiterungen des Europaparlaments nahezu „gebetsmühlenartig“⁴⁵ wiederholt wird, als ob dies allein das Demokratiedefizit beseitigen könne. Bevor das Europäische Parlament noch mehr Kompetenzen erhalten, geschweige denn eine Regierung stellen kann, muss das Problem der degressiven Proportionalität gelöst werden. Wenn das Europäische Parlament derzeit überhaupt legitimiert ist, dann durch das Verhalten seiner Parlamentarier und durch die Unterstützung, die es durch nationale Parlamente erfährt. Es gilt auch 20 Jahre später noch, was Winfried Steffani im Jahr 1995 schrieb:

„Solange sich der demokratische Gleichheitssatz bisher nur im Nationalstaat, nicht jedoch bei der Sitzverteilung im Europäischen Parlament verwirklichen lässt, bleibt die Rückkoppelung der Entscheidungsorgane der Europäischen Union an den demokratischen Nationalstaat deren wesentliche Legitimationsbasis. Das demokratisch gewählte Parlament jedes Mitgliedstaates wird so zum Hauptvermittler einer demokratischen Legitimation der politischen Entscheidungsprozesse der Europäischen Union.“⁴⁶

Man sollte sich mit möglichen Lösungen zur Beseitigung der krassen Disproportionalität intensiver beschäftigen, denn solange die unverhältnismäßige Zusammensetzung des Europaparlaments besteht, bleibt sie ein Hemmschuh des europäischen Einigungsprozesses.

⁴⁵ Pehle, Heinrich: Ist das Europaparlament ein Parlament?, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik, 1/2012, S. 5-8, hier S. 4: Politikwissenschaftler und Europarechtler werden nicht müde, „die deutlichen Kompetenzzuwächse und die gestiegene allgemein politische Bedeutung des Europaparlaments zu würdigen.“

⁴⁶ Steffani, S. 41

9 Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Drei-Prozent-Hürde

Am 26. Februar erklärte das Bundesverfassungsgericht jede Hürde zur Europawahl im deutschen Wahlgesetz für verfassungswidrig.⁴⁷ Es bestätigte damit sein Urteil vom 9. November 2011, in welchem es bereits die vorherige Fünf-Prozent-Klausel des deutschen Europawahlgesetzes für verfassungswidrig erklärt hatte.⁴⁸ Das Einsetzen von Hürden bei der Wahl zum Europäischen Parlament sei grundsätzlich erlaubt, jedoch sei aufgrund des Systems der degressiven Proportionalität bei der Sitzverteilung im Europäischen Parlament eine möglichst große Zähl- und Erfolgswertgleichheit der Stimmen zu garantieren, so das Gericht damals als Begründung zu seiner Entscheidung. Der Ausgestaltung des deutschen Europawahlgesetzes seien somit enge Grenzen gesetzt. Für die Europawahlen sei eine Fünf-Prozent-Hürde einerseits nicht notwendig, weil der Einzug weiterer Parteien aufgrund der bereits großen Zahl von Parteien im Europaparlament dessen Arbeitsfähigkeit nicht zusätzlich beeinträchtige. Andererseits sei die Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit nicht so bedeutend, weil das Parlament erstens keine Regierung wähle und zweitens der Gesetzgebungsprozess der Europäischen Union nicht von einer Entscheidung des Parlaments abhängig sei.

Der Verweis auf die geringen Kompetenzen und die nicht notwendige Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit des Europaparlaments mag verwirren. Die Ungleichheit der Wahl hätte vermutlich als Urteilsbegründung ausgereicht, um die Repräsentationshürden zu kippen. An dem Urteil ist dennoch nichts auszusetzen, denn es folgt damit seiner eigenen Rechtsprechungstradition. Einerseits wird das Demokratiedefizit der Europäischen Union regelmäßig als Argument gegen Beschlüsse verwendet, die die Übertragung von Rechten der Mitgliedstaaten auf die EU vorsehen,⁴⁹ ande-

⁴⁷ Drei-Prozent-Hürde verfassungswidrig, <http://tinyurl.com/phn5e2m>, abgerufen am 26. Februar 2014, BVerfG, 2 BvE 2/13.

⁴⁸ <http://tinyurl.com/pkprm4h>, abgerufen am 06.12.2013; BVerfG, Urteil vom 09. November 2011, Az: 2 BvC 4/10

⁴⁹ Vgl. das Urteil zum Vertrag von Lissabon <http://tinyurl.com/3c7v23y>, abgerufen am 06.12.2013; BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009, Az: 2 BvE 2/08 u.a. Rn. 274, 284 ff., 287

rerseits machte das Gericht in mehreren Entscheidungen klar, wie wichtig eine Zählwertgleichheit der Stimmen bei demokratischen Wahlen ist.⁵⁰ Diese Zählwertgleichheit sollte auch so weit wie möglich bei den Europawahlen gelten. Man halte sich nur vor Augen, dass die durch die Fünf-Prozent-Hürde bei den Europawahlen 2009 in Deutschland verloren gegangenen Stimmen sogar noch größer ist als die Gesamtzahl der abgegebenen Stimmen in Malta, Luxemburg, Zypern und Estland (2009: insgesamt 23 Sitze) zusammen.⁵¹

Das Bundesverfassungsgericht hat die Pflicht, zumindest im Rahmen seines nationalen Gestaltungsspielraums für eine größtmögliche Repräsentation des Wählerwillens im Europaparlament und die größtmögliche Stimmwertgleichheit bei der Wahl zu sorgen. Die Entscheidung, nach der Fünf- auch die Drei-Prozent-Hürde aus dem deutschen Europawahlgesetz zu streichen, und dafür eine größere Parteienzersplitterung und eingeschränkte Arbeitsfähigkeit des Europaparlaments in Kauf zu nehmen, ist daher konsequent.

⁵⁰ Vgl. das Urteil zum „Negativen Stimmgewicht“ <http://tinyurl.com/6a586uw>, abgerufen am 18.02.2014; BVerfG, Urteil vom 3. Juli 2008, Az. 2 BvC 1/07, BVerfGE 121, 266 – Landeslisten. Und das Folgeurteil vom 25. Juli 2012.

⁵¹ Den etwa 1,35 Mio. Stimmen in Deutschland (5 Prozent von 26,92 Mio.) stehen in Malta etwa 254.000 (<http://tinyurl.com/mc9vlol>), in Luxemburg etwa 218.000 (<http://tinyurl.com/mxkew6e>), in Zypern etwa 312.000 (<http://tinyurl.com/l4morrff>) und in Estland etwa 399.000 (<http://tinyurl.com/n7m3ykw>) abgegebene Stimmen gegenüber (Mit 1,35 Mio. > 1,18 Mio.).

Literaturverzeichnis

Axt, Heinz-Jürgen: Wahlen zum Europäischen Parlament: Trotz Europäisierungstendenzen noch immer nationale Sekundärwahlen. In: Wahlsysteme und Wahltypen. Politische Systeme und regionale Kontexte im Vergleich, Herausgeber: Claudia Derichs, & Thomas Heberer, S. 122-144, Wiesbaden 2006.

bundesverfassungsgericht.de: Drei-Prozent-Hürde verfassungswidrig. 26. Februar 2014.
<http://tinyurl.com/phn5e2m> (Zugriff am 26. Februar 2014).

bundesverfassungsgericht.de: Entscheidung "Negatives Stimmgewicht. 3. Juli 2008.
<http://tinyurl.com/6a586uw> (Zugriff am 18. Februar 2014).

bundesverfassungsgericht.de: Fünf-Prozent-Sperrklausel im Europawahlrecht verfassungswidrig. 09. November 2011. <http://tinyurl.com/pkprm4h> (Zugriff am 06. Dezember 2013).

bundesverfassungsgericht.de: Zustimmungsgesetz zum Vertrag von Lissabon. 30. Juni 2009.
<http://tinyurl.com/3c7v23y> (Zugriff am 06. Dezember 2013).

bundeswahlleiter.de: Einführung der Berechnungsmethode Sainte-Laguë/Schepers. November 2010.
<http://tinyurl.com/6cgwzsf> (Zugriff am 15. Februar 2014).

Catón, Matthias: Wahlsysteme und Parteiensysteme im Kontext: Vergleichende Analyse der Wirkung von Wahlsystemen unter verschiedenen Kontextbedingunge, Heidelberg, 2009.

Duverger, Maurice: Die politischen Parteien. Tübingen 1959.

epp.eurostat.ec.europa.eu: Europäische Bevölkerungsstatistik, 17. Oktober 2013.
<http://tinyurl.com/amd9mxv> (Zugriff am 20. Februar 2014).

epthinktank.eu: 2014 European elections: national rules. 10. Februar 2014.
<http://tinyurl.com/knuqjnv> (Zugriff am 19. Februar 2014).

europarl.europa.eu: Wahlen 2014: Aufteilung der Abgeordnetensitze unter den 28 EU-Ländern. 6. Juni 2013. <http://tinyurl.com/q6bgwpo> (Zugriff am 20. Februar 2014).

Farrell, David und Scully, Roger: Electing the European Parliament: How Uniform are 'Uniform' Electoral Systems?, Journal of Common Market Studies 2005(5): S. 969-984.

Follesdal, Andreas und Hix, Simon: Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, European governance Papers (EUROGOV), 2005, C-05-02 Ausg.

Gallagher, Michael und Mitchell, Paul: The Politics of Electoral Systems, Oxford 2005.

Harfst, Philipp: Wahlsysteme: institutionelle Entwicklung und politische Auswirkungen. In: Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Staaten im Vergleich, Herausgeber: Florian Grotz, & Ferdinand Müller-Rommel, S. 107-126. Wiesbaden 2011.

- Hix, Simon: Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU. In: Europäische Intergration, Herausgeber: Markus Jachtenfuchs, & Beate Kohler-Koch, S. 151-180, Wiesbaden 2003.
- Jesse, Eckhard: Wahlsysteme und Wahlrecht, In: Die EU-Staaten im Vergleich. Strukturen, Prozesse, Politikinhalt, Herausgeber: Oscar W. Gabriel, & Sabine Kropp, S. 299-320, Wiesbaden 2008.
- Nohlen, Dieter: Wie wählt Europa? Das polymorphe Wahlsystem zum Europäischen Parlament, In: Aus Politik und Zeitgeschichte 2004(17), S. 29-37.
- . Wahlrecht und Parteiensystem. Opladen 2007.
- . Zur Reform von Wahlsystemen, Internationale Erfahrungen und der deutsche Fall, In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2011, 58(3), S. 310-323.
- osce.org: Republic of Cyprus - Parliamentary Elections May 22 2011. März 2011.
<http://www.osce.org/odihr/76197> (Zugriff am 15. Februar 2014).
- Pehle, Heinrich: Ist das Europaparlament ein Parlament? In: Gesellschaft - Wirtschaft - Politik, 2012(1), S. 5-8.
- Reif, Karlheinz, und Hermann Schmitt. „Nine 2nd-Order National Elections – a Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results.“ European Journal of Political Research, 1980: 3-44.
- Robbe, Patrizia: Wahlpflicht in der Europäischen Union, bundestag.de. 2009.
<http://tinyurl.com/ofjko6w> (Zugriff am 15. Februar 2014).
- Schmitter, Philippe: How to Democratize the European Union ... and why bother? Lanham 2000.
- Schubert, Klaus und Klein, Martina: Das Politiklexikon, Bonn 2011.
- Steffani, Winfried: Das Demokratie-Dilemma der Europäischen Union. Die Rolle der Parlamente nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993 In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Sonderband 1995: S. 33-49.
- Wolf, Sebastian: Ein Vorschlag zur Beseitigung von Repräsentations- und Legitimationsdefiziten in Rat und Europäischem Parlament. Überlegungen zur Debatte über die institutionelle Reform der EU. In: Politische Vierteljahresschrift 2000(3): S. 730-741.
- Wüst, Andreas und Tausendpfund, Markus: 30 Jahre Europawahlen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, 2009: S. 3-9.