

Die Reform des Europäischen Parlaments

Nach dem Brexit werden die Sitze neu verteilt – doch bleibt es (vorerst) bei einer kleinen Lösung

Nicolai von Ondarza/Felix Schenuit

Im Vorfeld der Europawahlen 2019 steht die Reform des Europäischen Parlaments (EP) auf der Agenda. Zwei Impulse kommen dabei zusammen. Erstens stellt sich nach dem Brexit die Frage, ob und wie die 73 britischen Sitze neu verteilt werden. Zweitens existiert ein EP-interner Reformstau, was die Zusammensetzung des Parlaments angeht; diese Blockade droht sich über die Wahlen 2019 hinaus zu verlängern. Die Regierungen Italiens und Frankreichs haben – neben anderen – in diesem Zusammenhang die Idee aufgegriffen, einen aus transnationalen Listen bestehenden EU-Wahlkreis zu schaffen. Er soll dazu dienen, bei Europawahlen den Parteienwettbewerb auf europäischer Ebene zu stärken. Doch das EP hat dem Vorschlag nicht zugestimmt; dies bekräftigt den Eindruck, dass es im EU-Reformjahr 2018 keine Mehrheiten für föderale Ideen gibt. Die Diskussionen über einen EU-Wahlkreis haben dennoch Potential. Würde er genutzt, um Verzerrungen zwischen Stimmenzahl und Sitzverteilung abzubauen, wäre dies ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der demokratischen Legitimation der EU.

In der Debatte um das demokratische Defizit der EU spielt das Europäische Parlament eine paradoxe Rolle. Zum einen ist es das einzige direkt vom Wähler legitimierte Organ der Union und damit Vehikel für deren stärkere Demokratisierung. In diesem Sinne sind die Kompetenzen des EP bisher bei jeder Vertragsänderung ausgeweitet worden. Der Anteil der EU-Gesetzgebung, die mit voller Mitbestimmung des EP verabschiedet wird, liegt inzwischen bei knapp 50 Prozent. Nicht zuletzt hat das Parlament 2014 seine neuen Kompetenzen zur Wahl des Kommissionspräsidenten genutzt (zum

Spitzenkandidatenprinzip siehe [SWP-Aktuell 36/2014](#)).

Zum anderen ist das EP aber auch selbst Teil des demokratischen Defizits der EU. Fast 40 Jahre liegt die erste Direktwahl zum Europäischen Parlament zurück. Doch noch immer ist die Europawahl eine Aneinanderreihung von nationalen Wahlen, deren europäische Legitimitätskraft begrenzt bleibt. Gewählt werden von den Bürgern nur nationale Parteien. Diese schließen sich zwar im EP zu europaweiten Fraktionen zusammen, doch haben Letztere keine eigene Verknüpfung zur Bevölkerung. Trotz des 2014 eingeführten Spitzenkandidaten-

prinzips ist so die Wahlbeteiligung bei den Europawahlen kontinuierlich gesunken – zuletzt auf nur noch 42,6 Prozent. Die Frage einer Erneuerung des Europäischen Parlaments ist daher eine Konstante in der institutionellen Reformdebatte der EU.

Impulse für die EP-Reform

2018 öffnet sich ein politisches Zeit- und Gelegenheitsfenster für eine solche Reform. Zum einen können die bisherigen 73 EP-Sitze Großbritanniens neu verteilt werden. Zum anderen drängt die Zeit, den entstandenen Reformstau aufzulösen, nachdem über Jahre hinweg nur vorläufige Lösungen für die EP-Wahlverfahren erreicht worden sind.

73 leere Sitze

Zunächst macht es der Brexit erforderlich, über die Sitzverteilung im EP zu entscheiden. Nachdem London seinen Austrittswillen gemäß Artikel 50 EUV notifiziert hat, wird das Vereinigte Königreich voraussichtlich zum 29. März 2019 aus der Union ausscheiden. Falls es keine Verlängerung der Austrittsverhandlungen gibt, verlässt Großbritannien also die politischen Institutionen der EU etwa einen Monat vor der nächsten Europawahl im Mai 2019 (siehe [SWP-Aktuell 78/2017](#)). Bis dahin bleiben die britischen Abgeordneten vollberechtigte Mitglieder des EP. Mit vollzogenem Austritt jedoch fallen ihre Sitze weg. Im Rahmen der bestehenden Verträge werden derzeit drei Varianten zum Umgang mit den 73 leeren Sitzen diskutiert.

Erstens könnten die Sitze einfach entfallen; das EP würde dann von 751 auf 678 Abgeordnete schrumpfen. Befürworter dieses Weges argumentieren unter anderem, dass das EP mit einer vertraglich festgelegten Maximalgröße von 751 ohnehin zu den größten Parlamenten Europas gehört und die EU so ein Signal dafür setzen könnte, Kosten zu sparen. Zum Vergleich: Das EP ist mehr als doppelt so groß wie das spani-

sche Abgeordnetenhaus, während der neue Deutsche Bundestag mit 709 Mandaten ähnliche Dimensionen hat. Größer als das EP ist bemerkenswerterweise das britische House of Lords mit 794 Mitgliedern. Bei dieser Vorgehensweise würde auch der politisch heikle Prozess vermieden, in dem die Sitzverteilung neu auszuhandeln wäre.

Die zweite Variante besteht darin, alle oder einen Teil der 73 Sitze so zwischen den 27 Mitgliedstaaten zu verteilen, dass die Ungleichheit der Repräsentation reduziert wird. Die aktuelle Sitzverteilung beruht nicht auf einer mathematischen Formel; sie wurde zuletzt 2013 nach dem Beitritt Kroatiens gemäß dem Prinzip der »degressiven Proportionalität« politisch ausgehandelt. Dieser Grundsatz soll zwei Ziele miteinander verbinden: die Repräsentation der Bürgerinnen und Bürger der EU sowie eine Mindestrepräsentation der kleineren Staaten – bestehen doch zwischen einzelnen Mitgliedern starke Unterschiede in der Bevölkerungsgröße. Demnach hat jeder Mitgliedstaat mindestens sechs Sitze im EP (dieses Minimum gilt etwa für Malta und Luxemburg). Mit wachsender Bevölkerung steigt zwar die Zahl der Abgeordneten, doch diese repräsentieren jeweils auch mehr Bürger. Ein deutscher Abgeordneter etwa vertritt mehr als 800 000 Bürger, ein luxemburgischer nur rund 80 000.

Dieses Prinzip ist vertraglich verankert und steht – trotz demokratie-theoretischer Kritik an der Ungleichheit der Repräsentation – nicht zur Disposition. Innerhalb des Systems gibt es aber zusätzliche Ungleichheiten, durch die einzelne Staaten benachteiligt werden. So repräsentieren Abgeordnete aus Spanien mehr Bürger als jene aus Italien, obwohl Italien eine größere Bevölkerung als Spanien hat. Die 73 leeren Sitze könnten daher genutzt werden, um solche Verzerrungen abzumildern. Deutschland stellt mit 96 Mandaten bereits das vertraglich vorgesehene Maximum an EP-Abgeordneten, kann daher ohne Vertragsänderung keine zusätzlichen Sitze bekommen.

Der dritte und radikalste Vorschlag sieht vor, über die Sitzverteilung nach Mitglied-

staaten hinaus einen zusätzlichen europäischen Wahlkreis zu schaffen, in den dann Abgeordnete per transnationalen Listen gewählt würden. So könnten die europäischen Parteien erstmals direkt um Sitze im EP konkurrieren. Der Brexit würde es ermöglichen, einen solchen europäischen Wahlkreis zu schaffen, ohne den anderen Mitgliedstaaten bestehende Sitze »wegzunehmen«. Jüngst haben sich die italienische Regierung, der französische Präsident Emmanuel Macron sowie EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker für solche transnationalen Listen starkgemacht.

Reformstau im EP

Ein zweiter Impuls für die Reform ergibt sich aus einer EP-eigenen Dynamik. Geregelt werden die Europawahl und die Zusammensetzung des EP bislang durch den von 1976 stammenden »Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments«, der zuletzt 2002 eine Anpassung erfuhr. Im EP wird seit geraumer Zeit gefordert, Zusammensetzung des Parlaments und Wahlverfahren erneut zu überarbeiten. Nachdem das EP durch den Lissabon-Vertrag gestärkt worden war, suchte es 2009 dieses Momentum auch für eine Reform des Wahlrechts zu nutzen. Der konstitutionelle Ausschuss ernannte Andrew Duff (ALDE) zum Berichterstatter. Allerdings dauerte es bis 2013, bis sich das Parlament auf eine Reform einigen konnte. Vorherige Versionen des Berichts enthielten weitreichende Forderungen, darunter auch nach Einführung eines EU-Wahlkreises mit 25 MdEPs, fanden jedoch im EP keine Mehrheit.

Erst die anstehende Europawahl brachte die Abgeordneten in Zugzwang, so dass für 2014 eine vorläufige Lösung beschlossen wurde. Dabei stellte sich das EP hinter das Spitzenkandidatenprinzip, das später auf seinen Druck hin etabliert wurde. Von dem EU-Wahlkreis dagegen war in dem Vorschlag keine Rede mehr. Zugleich verpflichtete sich das EP mit dem Beschluss, für die anstehende Wahl 2019 eine »dauerhafte

und transparente« Lösung zu finden und sie dem Rat vorzuschlagen, dessen Zustimmung erforderlich ist.

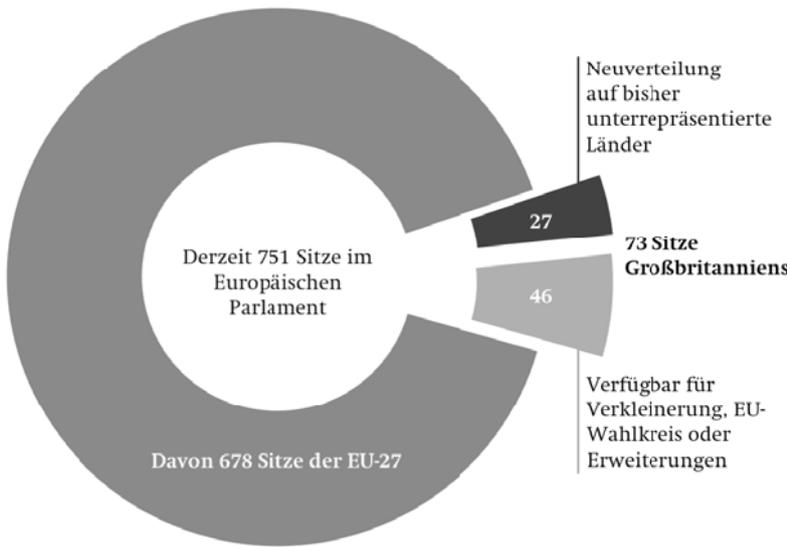
Der durch diesen Beschluss veranlasste EP-Bericht wurde im Plenum am 11. November 2015 mit 52 Prozent der Stimmen – also nur mit vergleichsweise knapper Mehrheit – angenommen. In dem Bericht fordern die MdEPs, den europäischen Charakter von Europawahlen zu stärken; unter anderem sollen zu diesem Zweck europäische Parteien auf den Wahlzetteln genannt und die nationalen Wahlrechte harmonisiert werden. Die Abgeordneten forderten auch die Schaffung eines gemeinsamen EU-Wahlkreises, der von den Spitzenkandidaten angeführt werden soll.

Seit dieser Entscheidung liegt der EP-Vorschlag beim Rat; bislang haben die Regierungsvertreter jedoch nicht darüber entschieden. Die nationalen Parlamente Frankreichs, der Niederlande, Großbritanniens, Schwedens und Luxemburgs kritisierten beispielsweise, dass die Vorlage das Prinzip der Subsidiarität nicht einhalte. Ein Stein des Anstoßes waren für sie etwa konkrete Vorschriften für Wahltag. Seitdem ist das Verfahren blockiert. Das Europäische Parlament strebt jetzt erneut eine vorläufige Lösung an. Damit soll gewährleistet sein, dass die Wahl 2019 trotz fehlender Zustimmung des Rates zum EP-Vorschlag ordnungsgemäß stattfinden kann und insbesondere eine Regelung für die wegfallenden 73 Sitze Großbritanniens gefunden wird. Die grundlegende Reform und dauerhafte Regelung wird erst für die nachfolgende Wahl 2024 anvisiert.

Im Februar 2018 nahm das Parlament einen Vorschlag für eine temporäre Lösung an, der die Varianten 2 und 3 kombiniert. Für 2019 soll das EP demnach zunächst auf 705 Mitglieder begrenzt werden, indem man 27 der britischen Sitze dazu nutzt, Ungleichheiten in der Sitzverteilung auszugleichen (siehe Infographik, S. 4). Die übrigen 46 Sitze sollen für mögliche EU-Erweiterungen oder einen EU-Wahlkreis bei künftigen Wahlen freigehalten werden.

Graphik:

Reformvorschläge zur Sitzverteilung im EP nach dem Austritt Großbritanniens



Neuverteilung der 27 Sitze		
Land	Bisherige Sitze	Neue Sitze
Frankreich	74	+5
Spanien	54	+5
Italien	73	+3
Niederlande	26	+3
Irland	11	+2
Polen	51	+1
Rumänien	32	+1
Schweden	20	+1
Österreich	18	+1
Finnland	13	+1
Slowakei	13	+1
Dänemark	13	+1
Kroatien	11	+1
Estland	6	+1

EU-Wahlkreis als Antwort auf das Demokratiedefizit der Union?

Der Vorschlag, bereits für die Wahl 2019 einen EU-Wahlkreis einzuführen, fand im EP-Plenum im Februar 2018 keine Mehrheit. Selbst bei Zustimmung durch das Parlament wäre jedoch mehr als fraglich gewesen, ob der Wahlkreis für 2019 tatsächlich gekommen wäre. Schließlich muss die Grundsatzentscheidung über die Verteilung der britischen Sitze und die Einführung transnationaler Listen einstimmig im Europäischen Rat erfolgen. Auch dort sind die Meinungen gespalten. Zuletzt haben sich die sieben südlichen EU-Staaten ebenso wie Irland hinter die Initiatoren Frankreich und Italien gestellt, die transnationale Listen fordern. Auf der anderen Seite wandten sich etwa die Visegrád-Staaten (Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn) öffentlich dagegen.

Darüber hinaus zeigt ein genauerer Blick auf den Reformvorschlag, wie viele Fragen noch offen sind und wie viel politischer Wille nötig wäre, um den europäischen Wahlkreis einzuführen – vor allem wenn dies noch für 2019 geschehen soll. Generell

sollten bei der Beurteilung der Initiative vier Aspekte berücksichtigt werden: die grundlegenden Ziele der Reform, deren konkrete Ausgestaltung und die sich daraus ergebenden rechtlichen Anforderungen sowie die politischen Hürden, die es zu überwinden gilt.

Erklärtes Ziel der Befürworter eines EU-Wahlkreises ist es, die demokratische Legitimation der Union zu verbessern, indem der europäische Charakter von EP-Wahlen gestärkt wird. Wenn europäische Parteien über transnationale Listen auch nur um eine kleine Zahl an EP-Sitzen konkurrieren, so das Argument, würden sie im Europawahlkampf deutlich sichtbarer werden. Zudem müssten die europäischen Parteien erstmals eigene Kandidatinnen und Kandidaten benennen und sich damit zumindest auf eine Grundausrichtung für den Wahlkampf einigen. In Kombination mit dem – weiterhin umstrittenen – Spitzenkandidatenprinzip soll dies dazu beitragen, die Europawahlen von ihrem bisherigen »second order«-Status zu befreien.

Kritiker der Einführung eines EU-Wahlkreises halten dem jedoch entgegen, dass

eine solche Reform die demokratische Legitimität der EU gerade auch schwächen könnte. Die Befürchtung ist, dass zum einen MdEPs erster und zweiter Klasse entstehen und zum anderen die Bindung zwischen Abgeordneten und Wahlbevölkerung noch geringer wird, als sie es bei EP-Abgeordneten gerade in großen Mitgliedstaaten ohnehin schon ist. Hier entgegnen Reformbefürworter, dass alle MdEPs weiterhin dieselben Rechte und Pflichten hätten und jeder von ihnen alle EU-Bürger vertreten würde. Auch die Sorge, eine unterschiedliche Art der Wahl von MdEPs könnte zu Spannungen im Parlament führen, weisen die Befürworter zurück. Sie machen geltend, dass etwa bei Parlamentswahlen in Deutschland und Ungarn ebenfalls über Erst- und Zweitstimmen votiert wird.

Ausgestaltung eines EU-Wahlkreises und transnationalen Listen

In der Frage, wie ein solcher Wahlkreis zu gestalten wäre, werden unterschiedliche Modelle diskutiert. Dies betrifft zunächst seine Größe. Häufig wird auf einen Vorschlag Bezug genommen, den Andrew Duff im Jahr 2011 wiederholt einbrachte. Demnach wären 25 MdEPs für eine transnationale Liste im EP vorgesehen. Eine zweite – wenig wahrscheinliche – Variante bestünde darin, alle 73 britischen Mandate künftig über eine transnationale Liste zu besetzen. Am weitesten geht die Vorstellung des französischen Präsidenten Macron, in einem zweiten Schritt 2024 rund die Hälfte der Europa-Abgeordneten über den EU-Wahlkreis wählen zu lassen. Dies würde jedoch das gesamte System der EP-Sitzverteilung in Frage stellen. Mittelfristig wäre politisch am ehesten durchzusetzen, mit 30 bis 50 Mandaten einen Teil der durch den Brexit frei werdenden Sitze für einen EU-Wahlkreis zu nutzen.

Zu klären wäre anschließend vor allem das Wahlsystem. Bei Einführung eines EU-Wahlkreises würden die europäischen Parteien mit einer eigens aufgestellten und in allen Mitgliedstaaten gültigen Liste um

eine Zweitstimme bei den Wählern konkurrieren. Aus Frankreich kommt zudem der Vorschlag, die Grundvoraussetzung für eine solche Liste sollte sein – ähnlich den Vorgaben zur Bildung einer EP-Fraktion –, dass Kandidaten aus sieben Ländern auf den ersten sieben Plätzen der Liste vertreten sein müssten. Damit würde verhindert, dass eine Handvoll großer Mitgliedstaaten die »transnationalen« Listen dominieren könnte.

Umstritten ist selbst unter den Befürwortern eines EU-Wahlkreises, ob die Reform auch formell mit dem Spitzenkandidatenprinzip verbunden werden soll. Einige fordern, dass die jeweiligen Spitzenkandidaten dann auch die transnationale Liste ihrer Partei anführen, um sich so – anders als etwa Jean-Claude Juncker 2014 – direkt zur Wahl zu stellen. Unabhängig davon müssten die europäischen Parteien einen internen Mechanismus schaffen, mit dem sie die Kandidatinnen und Kandidaten auf ihrer transnationalen Liste nominieren – sie bekämen damit einen wesentlich stärkeren Zugriff auf das EP, da dieses Recht bislang den nationalen Parteien vorbehalten ist. Umgehend nach der Ablehnung des EU-Wahlkreises im EP betonten führende Abgeordnete, dass mit der Entscheidung keineswegs der Spitzenkandidaten-Prozess abgeschafft worden sei und das EP darauf bestehe, dieses 2014 eingeführte Verfahren beizubehalten.

Ein Mittel zur Verbesserung der Repräsentation?

Zwar könnte ein EU-Wahlkreis dazu beitragen, dass eine echte europäische Parteienkonkurrenz entsteht. Wenig ändern würde er indes am Problem der ungleichen Repräsentation. Allerdings ließe sich die Einführung einer Zweitstimme bei der Europawahl auch dazu nutzen, Verzerrungen zwischen Stimmenzahl und Sitzverteilung zu korrigieren, wie sie durch das System der progressiven Proportionalität entstehen. Diese Abweichungen sind politisch nicht unbedeutend. Bei der Wahl 2014 lagen die Parteien der sozialdemokratischen Fraktion

S&D nach absoluten Stimmen mit 26,74 Prozent knapp vor der konservativen EVP, die 26,67 Prozent erreichte. Die EVP gewann jedoch vor allem in kleineren EU-Staaten – mit dementsprechend mehr Abgeordneten pro Stimmenzahl. Durch das fragmentierte Europawahl-System kam die EVP so auf einen Sitzanteil von 28,8 Prozent, die S&D dagegen nur von 25,3 Prozent (vgl. Tabelle).

Diese Abweichung hatte gravierende Folgen, da bei der Wahl des Kommissionspräsidenten gemäß Spitzenkandidaten-Verfahren das Ergebnis der Europawahlen »berücksichtigt« wird. Die EVP als größte Fraktion beanspruchte das Amt für ihren

Tabelle

EP-Wahl 2014: Verhältnis von Stimmenanteil und Sitzen

Fraktion	Stimmenanteil	Sitze (ideal)	Sitze (real)	Differenz (real-ideal)
GUE/NGL	8,26%	62	52	-10
G/EFA	7,67%	58	50	-8
S&D	26,74%	201	191	-10
ALDE	8,83%	66	67	1
EVP	26,67%	200	221	21
ECR	7,89%	59	70	11
EFDD	7,29%	55	48	-7
Fraktionslose	6,63%	50	52	2

Quelle: <www.foederalist.eu/2014/10/warum-die-sozialdemokraten-bei-der.html>.

Spitzenkandidaten Jean-Claude Juncker. Nach der vagen Formulierung im EU-Vertrag hätte allerdings auch die S&D den Posten für ihren Kandidaten Martin Schulz reklamieren können – unter Verweis auf ihren Sieg nach absoluten Stimmen. Weil das EP aber zunächst einmal vor allem das Spitzenkandidatenprinzip gegen die nationalen Regierungen im Europäischen Rat durchsetzen wollte, versammelten sich die großen Fraktionen rasch hinter der EVP und Juncker. Die transnationalen Listen könnten genutzt werden, um entlang der europaweit abgegebenen Zweitstimmen Ausgleichsmandate festzulegen und damit

die Verzerrungen aufgrund der degressiven Proportionalität auszugleichen. Dies würde die Repräsentativität des Europäischen Parlaments und somit die demokratische Legitimität der EU deutlich stärken. Nach dem Scheitern des EU-Wahlkreises im EP könnte dieses Potential ein Argument sein, um die Idee bis 2024 am Leben zu halten.

Weitere Harmonisierung des EU-Wahlrechts wäre nötig

Eine entscheidende Hürde für die Schaffung eines EU-Wahlkreises besteht darin, dass das Wahlrecht für Europawahlen in den Mitgliedstaaten harmonisiert werden müsste. Technisch sind die EP-Wahlen noch immer eine Aneinanderreihung von nationalen Wahlen, die jenseits allgemeiner Vorgaben (z.B. Termin, Verhältniswahlrecht) durchaus unterschiedlich ablaufen. So gibt es etwa kein gemeinsames Wahlalter und keinen gemeinsamen Termin für die Wahlregistrierung. Ebenso wenig sind die antretenden Parteien verpflichtet, sich einer europäischen Partei zuzuordnen. Harmonisierungsversuche waren schon mehrfach Grund dafür, dass die Reform des EP abgelehnt wurde – weshalb die Aufmerksamkeit stärker auf diesen Faktor gerichtet werden sollte.

Bereits im EP-Bericht von 2015 wurde eine weitreichende Harmonisierung der nationalen Europawahl-Gesetzgebungen verlangt. Aber weil mehrere Forderungen in Konflikt mit nationalen Wahlrechtstraditionen stehen, wurden die Vorschläge bis dato von den Mitgliedstaaten im Rat abgelehnt. Angesichts dieser Blockade ist gerade für die Einführung eines EU-Wahlkreises zu klären, welche Wahlrechtsharmonisierung zwingend notwendig ist und auf welche Aspekte mit Rücksicht auf nationale Gepflogenheiten verzichtet werden kann. Beispielsweise wäre es zwar europaweit politisch leichter zu vermarkten, die EP-Wahlen an einem einzigen Tag abzuhalten. Doch gibt es Mitgliedstaaten mit traditionell anderen Wahltagen – wie die Niederlande –, die dagegen zu Recht ihr Veto einlegen dürften.

In drei Punkten wäre es allerdings zwingend erforderlich, das Europawahlrecht zu harmonisieren, damit sich ein EU-Wahlkreis verwirklichen lässt. Erstens setzt die Einführung transnationaler Listen voraus, dass die europäischen Parteien stärker mit den Europawahlen verknüpft werden. Bislang stimmt man bei diesen Wahlen für nationale Parteien, die sich zwar im EP und darüber hinaus zu gemeinsamen europäischen Parteien zusammenschließen können, deren europäische Parteizugehörigkeit im Wahlkampf jedoch fast keine Rolle spielt. Da die transnationalen Listen aber auf Basis der europäischen Parteien geführt würden, bedürfte es eines Links, mit dem die Zugehörigkeit nationaler Parteien zu den entsprechenden europäischen Parteien erkennbar wird. Eine klare Zuordnung der Zweitstimme zu den europäischen Parteien wäre insbesondere dann notwendig, sollten die transnationalen Listen, wie oben vorgeschlagen, für Ausgleichsmandate genutzt werden.

Zweitens gibt es bisher keine einheitliche Frist, innerhalb derer Kandidaten und Kandidatinnen für Europawahlen registriert werden müssen. Die nationalen Fristen reichen von drei Monaten (Schweden) bis zu weniger als drei Wochen (Griechenland, Spanien). Die Kandidaten für transnationale Listen müssten jedoch zu einem einheitlichen Zeitpunkt registriert werden.

Drittens stellt sich insbesondere aus deutscher Sicht die Frage nach einer einheitlichen Sperrklausel für die Europawahlen. Wie das Bundesverfassungsgericht 2014 entschieden hat, ist die deutsche Drei-Prozent-Hürde grundgesetzwidrig, solange sie sich ausschließlich auf den deutschen Teil der Europawahlen bezieht. Seitdem bemüht sich die Bundesregierung, eine für alle EU-Staaten verpflichtende Mindesthürde von drei Prozent für die nächsten Europawahlen einzuführen. Für die meisten anderen Mitgliedstaaten ist dies jedoch von untergeordneter Bedeutung – entweder haben sie eine eigene nationale Sperrklausel oder ihre Anzahl an MdEPs ist so klein, dass Parteien rein mathematisch mindes-

tens drei Prozent der Stimmen erreichen müssen, um einen Sitz im EP zu bekommen. Es bleiben lediglich Spanien und Deutschland, für welche die Klausel relevant wäre. Gäbe es eine transnationale Liste, müsste aber auch für diese entschieden werden, ob und in welcher Höhe eine europaweite Sperrklausel sinnvoll wäre.

Rechtliche und politische Herausforderungen

Grundsätzlich gilt: Die Einführung eines europaweiten Wahlkreises wäre ohne eine risikoreiche EU-Vertragsänderung möglich. Denn der EU-Vertrag definiert zwar Mindest- und Maximalgröße der nationalen Wahlkreise, bindet dies aber explizit nicht an die Nationalität der Abgeordneten. Befürworter eines europaweiten Wahlkreises argumentieren daher, dass die Kandidaten auf den transnationalen Listen nicht in ihrer Eigenschaft als Staatsbürger eines Mitgliedstaates, sondern als EU-Bürger antreten würden. Schon jetzt kann etwa ein Deutscher in Frankreich kandidieren, ohne dass die Obergrenze von 96 »deutschen« MdEPs berührt wäre, sollte er ins Parlament einziehen.

Dennoch bestehen vier zentrale, eng miteinander verbundene Hürden. Erstens gibt es bei einer Reform des EP auch für EU-Verhältnisse viele Vetospieler, die das Vorhaben blockieren oder eigene Vorteile fordern können. So verleiht Artikel 223 AEUV dem EP das Recht, zunächst einen Vorschlag für die Europawahlen zu machen. Wie umkämpft die Mehrheiten dabei sein können, zeigte nicht zuletzt die Entscheidung über den EU-Wahlkreis im Februar 2018, bei der das Meinungsbild bis zum Schluss unklar blieb. Der Vorschlag des Parlaments muss anschließend allerdings nicht nur einstimmig vom Rat beschlossen werden, sondern bedarf auch einer Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften. In Deutschland muss etwa der Bundestag zustimmen. Zusätzlich müssten jeweils die nationalen Gesetzgebungen für die Europa-

wahlen geändert werden; in Deutschland wäre das Europawahlgesetz betroffen.

Zweitens gibt es den Faktor Zeit. Um die Europawahlen durchführen zu können, müssen bis spätestens Anfang 2019 die europarechtlichen wie nationalen Grundlagen dafür geklärt sein. Nötig machen dies unter anderem Fristen für die Registrierung von Kandidaten. Drittens existieren in der Frage, wie die EU auszurichten ist, zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen politischen Gruppierungen grundsätzliche Differenzen, die sich auch bei der Reform des EP niederschlagen. Denn die Schaffung eines EU-Wahlkreises, die damit verbundene Stärkung der europäischen Dimension von Europawahlen und die zumindest implizite Verknüpfung der Reform mit dem Spitzenkandidatenprinzip – all dies hat einen föderalen Charakter, wie er nicht nur von Mitgliedstaaten wie Ungarn oder Polen abgelehnt wird.

Die Prozesse innerhalb der europäischen Parteien bilden eine vierte Herausforderung. Eine transnationale Liste würde die Differenzen zwischen den nationalen Gliedern dieser Parteien offenlegen – und zwar noch deutlich stärker, als dies bereits bei der Einigung auf Spitzenkandidaten für die Wahl 2014 geschah. So müssten sich etwa die deutsche CDU und die ungarische FIDESZ auf eine transnationale Liste mit einem zumindest rudimentären Wahlprogramm einigen.

Ausblick

Die derzeitigen Impulse für eine Reform des Europäischen Parlaments eröffnen eine neue Perspektive in der komplexen Debatte über das demokratische Defizit der EU. Wie die Analyse zeigt, könnte ein europäischer Wahlkreis dazu beitragen, die Europawahlen stärker zu europäisieren und eine europäische Parteienkonkurrenz zu schaffen. Ein Allheilmittel wäre er jedoch nicht. Insbesondere ließe sich die ungleiche Repräsentation im EP nur reduzieren, wenn die transnationalen Listen für Ausgleichsmandate genutzt würden, die Wahlgleich-

heit zwischen europäischen Parteien herstellen. Dies würde aber ein komplex ausgearbeitetes System erfordern.

Die größte Herausforderung für eine EP-Reform ist die Kombination aus knapper Zeit, hoher rechtlicher Komplexität und politischen Konflikten. Zwar bedürfte es keiner Vertragsänderung. Notwendig wären jedoch Einstimmigkeit im Rat, Zustimmung des EP sowie Änderung der Europawahl-Gesetze in allen 27 Mitgliedstaaten.

Nachdem der Rat den EP-Vorschlag von 2015 blockiert und das Parlament im Februar 2018 erneut eine vorläufige Lösung beschlossen hat, ist klar: In den europäischen Institutionen gibt es derzeit keine Mehrheiten für föderale Reformvorschläge. 2018 – ausgerufen als Reformjahr – beginnt so mit einer Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner. Weitreichende Neuerungen hinsichtlich des EP bleiben voraussichtlich aus, und die Auflösung des EP-internen Reformstaus wird auf 2024 vertagt.

Das Mindestziel für die kommenden Verhandlungen zwischen den EU-Institutionen sollte daher sein, bei der Verteilung der britischen Sitze einen Spielraum zu belassen, damit sich später ein EU-Wahlkreis einführen ließe. Im Rahmen der für 2019 beschlossenen vorläufigen Lösung sollten jedenfalls keine weiteren Beharrungskräfte geschaffen werden.

Gerade Deutschland, das besonders von der Ungleichheit bei Europawahlen betroffen ist, hätte ein Interesse daran, die Reform des EP langfristig voranzutreiben. Nachdem das Parlament den Weg zur Einführung eines EU-Wahlkreises für die Wahlen 2019 versperrt hat, sind jetzt die Mitgliedstaaten am Zug. Notwendig ist vor allem eine Verständigung darüber, wie sich die Europawahlen 2019 so ausgestalten lassen, dass die demokratische Legitimation der EU gestärkt wird. Essentiell dafür wäre, am Spitzenkandidatenprinzip festzuhalten.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf andere SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuell werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364