

Wahlen zum Europäischen Parlament: trotz Europäisierungstendenzen noch immer nationale Sekundärwahlen

Wahlen haben in demokratisch verfassten Staaten die Aufgabe, einerseits die Wahl zwischen rivalisierenden Programmen zu ermöglichen und die Selektion des politischen Führungspersonals in Legislative und Exekutive zu besorgen sowie andererseits deren Handeln zu legitimieren. Das ist zumindest die grundlegende Vorstellung, wenn man vom Modell der Wettbewerbsdemokratie ausgeht.¹ Da es sich bei der Europäischen Union nach verbreiteter Auffassung nicht um einen Staat handelt, andererseits die Union aber weit mehr als ein bloßer Staatenbund ist, nehmen auch die Legitimation und damit die Wahlen ganz spezifische Züge an. Worin diese genau bestehen, darüber herrscht ebenso wenig Einigkeit wie über die Definition, was die EU ist. Konsens besteht darüber, dass sie mehr als eine internationale Organisation ist, kommt es doch im Rahmen der vertraglich verankerten Supranationalität zur Übertragung von vormals nationalstaatlichen Souveränitätsrechten auf die EU und verfügt die Union über Organe, die die ganze Breite der Gewaltenteilung abdecken: Rat und Parlament als Legislative, Kommission als Exekutive sowie Europäischer Gerichtshof als Judikative. Zur Staatlichkeit fehlt der EU indes der „demos“, das europäische Staatvolk und die europaweite Öffentlichkeit.² In dieser Hinsicht ist die EU noch immer Staatenunion und Bürgerunion zugleich. Es heißt deshalb in Art. 189 des EG-Vertrags (EGV): „Das Europäische Parlament besteht aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten...“ Die EU muss sich also ihre Legitimation sowohl bei den Staaten und hier vornehmlich deren Exekutiven als auch bei den Bürgern suchen.

Die Beschreibung, dass die EU ein Gebilde „sui generis“ sei, ist ebenso zutreffend wie sie es andererseits erschwert, ein eindeutiges und klares Bild zu zeichnen.³ Hinzukommt dass modernes Regieren sich erheblich von dem unterscheidet, was die eher statisch bleibenden Begriffe der Staatsrechtslehre abzubilden in der Lage sind. Es gibt viele gute Argumente, die EU als ein System des „multi level governance“ zu bezeichnen. Dass mehrere Ebenen ein politisches System konstruieren, ist auch der traditionellen Staatsrechtslehre vertraut, wenn man an föderalistische Gebilde erinnert. Mit dem Begriff „governance“ tritt freilich ein innovativer Aspekt hinzu: Es sind nicht mehr nur die demokratisch legitimierten und in einer bestimmten staatlichen Hierarchieordnung angesiedelten Machträger, die die Politik bestimmen, sondern auch private Akteure, die keiner Hierarchie unterliegen und die die

¹ Vgl. grundlegend Schumpeter, Joseph, Capitalism, Socialism and Democracy, London 1943.

² Jürgen Habermas (Comment on the Paper by Dieter Grimm: „Does Europe need a Constitution“, in: European Law Journal, (1995) 1, S. 303-307) hat darauf aufmerksam gemacht, dass es Sinn macht, zwischen Demos und gemeinsamer europäischer Identität zu unterscheiden. Dass diese Identität, so sie sich denn herausbildet, eher die Form „multipler Identitäten“ annimmt, die lokale, regionale, nationale und europäische Facetten hat, darauf hat der Autor aufmerksam gemacht. Vgl. Axt, Heinz-Jürgen, Ein Kontinent zwischen nationaler und europäischer Identität - zur politischen Kultur in Europa, in: Gabanyi, Anneli Ute/Schroeder, Klaus (Hrsg.), Vom Baltikum zum Schwarzen Meer. Transformation in östlichen Europa, Bayerische Landeszentrale für politische Bildung, München 2002, S. 63-98. Joseph H. H. Weiler (The Constitution of Europe, Cambridge 1999, S. 344 ff.) bevorzugt aus ähnlichen Gründen den Terminus „multiple demoi“. Zur Legitimations-Debatte vgl. auch Wessels, Wolfgang/Diedrichs, Udo, A New Kind of Legitimacy for a New Kind of Parliament – the Evolution of the European Parliament, in: European Integration online Papers, 1 (1997) 6 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-006a.htm>).

³ Vgl. Jachtenfuchs, Markus, Die Europäische Union – ein Gebilde sui generis? In: Wolf, Klaus-Dieter (Hg.), Projekt Europa im Übergang? Probleme, Modelle und Strategien des Regierens in der Europäischen Union, Baden-Baden 1997.

Gestaltung der Politik wesentlich beeinflussen.⁴ Oft verbunden in Netzwerken bilden sich neue Formen der Politik und gewinnen Verhandlungsstile in der Politikgestaltung an Bedeutung.

Wahlen zum Europäischen Parlament (EP) sind mithin nicht ohne weiteres mit entsprechenden Vorgängen in den Mitgliedstaaten zu vergleichen. Zwar fehlt es nicht an Versuchen, das EP als den Repräsentanten des europäischen Volkes in einem europäischen Zweikammer-System gemäß föderalistischer Prämisse zu begreifen. Der Ministerrat wäre dann die die territorialen Einheiten vertretende zweite Kammer. Und die EU wäre ein „föderaler Staat im Werden“.⁵ Eine solche theoretisch-konzeptionelle Einordnung hat den Vorteil, dass damit die Defizite der institutionellen Struktur der EU offenbar werden: Die Gewaltenteilung ist unvollständig ausgeprägt, die Kompetenzabgrenzung ist unklar und schließlich wird dem EU-System immer wieder ein demokratisches Defizit attestiert. Aber eine auf das Regierungssystem („government“) konzentrierte Sichtweise erfasst viele relevante politische Regulierungs- und Steuerungsmuster nicht, die die EU in ihrer derzeitigen Ausprägung kennzeichnen. Deshalb macht es Sinn, den Begriff des „government“ um den der „governance“ zu erweitern, um damit Spezifika wie die geringe Machtkonzentration auf europäischer Ebene, das Fehlen eines Machtzentrums und die Einbeziehung vieler unterschiedlicher, auch privater Akteure in Verhandlungssysteme zu betonen. Verbindliche Zuweisungen hierarchisch angeordneter Akteure werden zunehmend durch „weiche“ Formen der Erbringung von politischen Steuerungsleistungen wie Kompromiss- und Verhandlungslösungen überlagert. Wahlen zum EP unterscheiden sich mithin nicht nur dadurch von den nationalen Pendants, dass sie gleichsam „eine Etage höher“ auf der europäischen Ebene stattfinden, sondern dass sie auch in ein durchaus andersartiges System des Regierens eingebunden sind und dass neuartige Politikstile eine relativ stärkere Rolle spielen.⁶ Das aus Wahlen hervorgegangene EP ist stärker als die nationalen Parlamente in enthierarchisierte Formen des Regierens verflochten. Dies zu betonen erscheint wichtig, um voreilige Assoziationen mit nationalen Wahlen zu vermeiden. Gleichwohl bleibt die spezifische Form des Regierens in der EU nicht ohne Rückwirkungen auf die nationalen Institutionen und Akteure. Mittlerweile geht ein Prozess der „Europäisierung“ nicht nur vom „policy making“ in der EU, sondern gerade auch von den Wahlen zum EP aus.⁷

1. Die EU und ihre Legitimation – ein System „sui generis“

Lange Zeit ist man davon ausgegangen, dass die EU von einem „permissiven Konsens“ getragen wird. Die Bürger setzen sich zwar nicht intensiv mit der Union auseinander, akzeptieren ihre Leistungen aber und nehmen die Integration hin. Das änderte sich, als zu Beginn der 90er Jahre die Bemühungen um eine Vertiefung der Union eine neue Qualität erreichten. Dem Maastricht-Vertrag von 1992 mit den Projekten Wirtschafts- und

⁴ Zum „governance turn“ in der Integrationsforschung vgl. Hix, Simon, The political system of the European Union, London 1999. Jachtenfuchs, Markus, The Governance Approach to European Governance, in: Journal of Common Market Studies, 39 (2001) 2, S. 245-264.

⁵ Vgl. hierzu etwa Scharpf, Fritz, Kann es in Europa eine stabile föderale Balance geben? In: Wildenmann, Rudolf (Hg.), Staatsverdung Europas? Optionen für eine Europäische Union, Baden-Baden 1991, S. 415-428; Pinder, John, European Community and nation-state: a case for neo-federalism? In: International Affairs, 62 (1986) 2, S. 41-54.

⁶ Vgl. hierzu Tömmel, Ingeborg, Das politische System der EU, München/Wien 2003, S. 4-16.

⁷ Der Begriff der Europäisierung hat derzeit Konjunktur. Für einen Literaturüberblick vgl. Axt, Heinz-Jürgen/Milososki, Antonio/Schwarz, Oliver, Europeanization - Literature Report, Duisburg 2005 (<http://www.europeanization.de/>).

Währungsunion sowie Politische Union folgte die „Post-Maastricht-Krise“.⁸ Die Bürger in Dänemark und Irland verweigerten dem Projekt die Unterstützung, bzw. akzeptierten den Vertrag mit äußerst geringer Mehrheit wie in Frankreich. Damit war die gegenüber der EU brüchig gewordene Legitimation offenbar geworden. Wenn es um Legitimation geht, sollte man mehrere Dimensionen unterscheiden: *Partizipation*, die Bürger und Parteien in den Entscheidungsprozess (auch über Referenden) einbindet; *demokratische Herrschaft*, die in Form von Wahlen legitimiert wird; *deliberative Politik*, die alle Beteiligten einbindet und konsensorientiert ist und schließlich die problemlösende oder „*Output-orientierte Legitimation*“.⁹ Vor diesem Hintergrund hatte die Legitimation der EU offensichtlich einen Wandel durchgemacht. In seiner Frühphase legitimierte sich der europäische Integrationsprozess durch seinen „output“: Die europäische Gemeinschaftsbildung schaffte eine stabile Nachkriegsordnung zumindest im Westteil Europas, führte zur Aussöhnung ehemals verfeindeter Nachbarstaaten, insbesondere Deutschland und Frankreich, und trug wesentlich zur Wohlfahrtsteigerung bei. Als tragende Säulen des permissiven Konsenses erwies sich diese Form der Legitimation in dem Maße als nicht mehr ausreichend, als gute Nachbarschaft für selbstverständlich gehalten wurde und Einbrüche in der stetigen Wohlfahrtsteigerung zu verzeichnen waren. Gefordert wurde die „*Input-orientierte Legitimation*“. Die „Herrschaft für das Volk“, bei der politische Entscheidungen auf wirksame Weise das allgemeine Wohl im jeweiligen Gemeinwohl fördern, sollte ergänzt werden durch die „Herrschaft durch das Volk“.¹⁰ Das kann als Ursprung der immer lauter artikulierten Forderung nach demokratischer Herrschaft auch im Rahmen der EG gelten. Im Zentrum stand das Verlangen, die in die „Versammlung“ auf europäischer Ebene entsandten nationalen Abgeordneten durch Parlamentarier zu ersetzen, die direkt vom Volk, besser: den Völkern gewählt werden. 1979 kam es so zur geforderten Direktwahl der europäischen Parlamentarier. Seither finden alle fünf Jahre in den Mitgliedstaaten Wahlen zum EP statt. Die Direktwahlen waren dabei nicht nur ein wichtiger Schritt zur demokratischen Legitimation des Regierens auf europäischer Ebene, das EP hat es auch verstanden, seine Kompetenzen und Beteiligungsrechte bei jeder Vertragsrevision stetig auszuweiten.

Gleichwohl wird noch immer ein „demokratisches Defizit“ des EU-Systems beklagt. In der Literatur werden folgende Merkmale ausgemacht¹¹:

- Gemessen am Muster der mitgliedstaatlichen Ordnungen kommt es auf EU-Ebene zu einer *unzureichenden Gewaltenteilung*, indem dem EP begrenzt legislative Funktionen zugeschrieben werden und der Ministerrat ungeachtet der generellen Aufwertung des EP die Legislativgewalt in größerem Umfang ausübt. Das EP kann lediglich die Kommission in begrenztem Maße kontrollieren, nicht aber den Rat.
- Entscheidungen werden von der Legislative zur *Exekutive verschoben*, auf europäischer Ebene dadurch, dass der Rat als Legislativorgan aus Vertretern der nationalen Exekutivorgane zusammengesetzt ist, ohne dass die nationalen Parlamente sich noch ausreichend in der Lage sehen, die Kontrollfunktion auszuüben. Die nationalen Vertreter im Rat sind nur vermittelt für diese Tätigkeit demokratisch legitimiert

⁸ Vgl. Føllesdal, Andreas, Legitimacy Theories of the European Union. Arena Working Paper 04/15, Oslo 204, S. 5 (http://www.arena.uio.no/publications/working-papers2004/papers/04_15.xml).

⁹ Vgl. ebda., S. 9.

¹⁰ Vgl. Scharpf, Fritz, Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch? Frankfurt a. M./New York 1999, S. 16. Immer noch prägnant: Ders., Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, MPfG Working Paper 97/9, November 1997 (<http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp97-9/wp97-9.html>).

¹¹ Zum „demokratischen Defizit“ gibt es mittlerweile einen regelrechten „Schulenstreit“. Vgl. als Übersicht Follesdal, Andreas/Hix, Simon: Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik (EUROGOV Paper 2), Oslo 2005 (<http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-02.pdf>).

- Kompetenzen werden von der nationalen auf die europäische Ebene verschoben, ohne dass ausreichend *Kontrollmöglichkeiten* gegeben sind. Das betrifft die nationale wie auch die europäische Ebene.
- Interessenverbände und andere organisierte „*Pressure Groups*“ beeinflussen maßgeblich das Entscheidungssystem der EU. Es kommt zur Dominanz von Wirtschaftsinteressen in einem wenig transparenten Entscheidungsprozess im Rahmen der EU.¹²

2. Das Europäische Parlament – ein EU-Organ im Aufwind

Als 1951 die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) gegründet wurde, richtete man eine „Versammlung“ ein, die „aus Vertretern der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten“ (Art. 20 EGKSV) bestand. Diese Vertreter wurden nicht direkt in die Versammlung gewählt, sondern aus den nationalen Parlamenten der damaligen sechs Gründerstaaten entsandt. Nicht anders verfuhr man, als 1957 die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegründet wurde. Auch hier regelte Art. 137 EWGV, dass die Vertreter in der Versammlung der EWG aus den nationalen Parlamenten zu entsenden waren. Gleichwohl organisierten sich die 142 in die Versammlung entsandten Parlamentarier nicht nach nationaler, sondern parteipolitischer Ausrichtung. Es wurden eine christdemokratische, eine liberale und eine sozialdemokratisch/sozialistische Fraktion gebildet. Nach der ersten „Norderweiterung“ um Großbritannien, Dänemark und Irland erhöhte sich die Zahl der Parlamentarier auf 198. Erst 1979 wurden zum ersten Mal die Abgeordneten auf europäischer Ebene direkt von den Bürgern gewählt. Die Versammlung nannte sich selbst fortan Europäisches Parlament.¹³ In Vorbereitung auf die Wahlen formierten sich transnationale Parteiföderationen. Rechtliche Grundlage der ersten Direktwahlen von 1979 war ein vom Ministerrat am 20.9.1976 erlassener Rechtsakt, in dem in 16 Artikeln festgehalten wurde, dass die Abgeordneten zu einem festgelegten Termin in einem für alle Mitgliedstaaten festgelegten Zeitraum (zwischen Donnerstagmorgen und dem unmittelbar nachfolgenden Sonntag) zu wählen waren, dass die Legislaturperiode fünf Jahre beträgt, und dass mit dem Abgeordnetenmandat eine gleichzeitige Mitgliedschaft in der Regierung eines Mitgliedstaates oder von politischen Ämtern bzw. Verwaltungämtern bei EG-Institutionen unvereinbar ist.¹⁴ Die Weiterentwicklung des europäischen Vertragswerks brachte wichtige Neuerungen auch für das Parlament und die Europawahlen mit sich. Am 11. und 12.12.1992 einigte sich der Europäische Rat von Edinburgh darauf, dass in Anbetracht der deutschen Vereinigung und im Hinblick auf die Süderweiterung um Griechenland, Spanien und Portugal die Zahl der Abgeordneten auf insgesamt 597 erhöht werden sollte. Deutschland erhielt dabei 99 Parlamentssitze.¹⁵ Der Maastricht-Vertrag, am 7.2.1992 unterzeichnet, führte die „Unionsbürgerschaft“ ein, wonach Bürger der EU auch in anderen Unionsstaaten als den Staaten, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, an den Europawahlen teilnehmen können (s. u.). Nachdem der Vertrag von Amsterdam von 1997 vor dem

¹² Zum letzten Argument vgl. Tömmel, Ingeborg, Das politische System der EU, a.a.O., S. 246f.

¹³ In das Vertragswerk wurde der Terminus „Europäisches Parlament“ erst 1993 aufgenommen (s.u.)

¹⁴ Vgl. Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments vom 20. September 1976, ABI 1976, Nr. L278, 1. Der im Originaltext enthaltene Begriff „Versammlung“ wurde 1993 im Hinblick auf das Inkrafttreten des Vertrags über die EU durch den Begriff „Europäisches Parlament“ ersetzt. Art. 5 sah vor, dass die Mitgliedschaft im EP mit der Mitgliedschaft im Parlament eines Mitgliedstaates vereinbar ist. Art. 7 forderte das Parlament auf, einen Entwurf für ein einheitliches Wahlverfahren vorzulegen. Bis zu dessen Inkrafttreten sollte das Wahlverfahren in jedem Mitgliedstaat nach den innerstaatlichen Vorschriften erfolgen.

¹⁵ Über diese Zahl an Abgeordneten verfügt Deutschland bis heute. Den nächst bevölkerungsreichen Staaten Frankreich, Großbritannien und Italien wurden 87 Sitze zugesprochen. Aktuell verfügen diese Staaten über 78 Mandate.

Hintergrund der anstehenden „Osterweiterung“ die Zahl der Parlamentssitze auf 700 limitiert hatte, legte der Vertrag von Nizza von 2001 diese Zahl auf maximal 732 fest, eine Größenordnung, die im Prinzip bis zum Abschluss der sechsten Legislaturperiode im Jahr 2009 gültig ist.¹⁶

Auch wenn das EP bezüglich seiner Kompetenzen nicht mit nationalen „Vollparlamenten“¹⁷ gleichzusetzen ist, so dürfen seine Mitwirkungsmöglichkeiten nicht unterschätzt werden. Es lassen sich in dieser Hinsicht folgende Funktionen des EP unterscheiden¹⁸:

- Die *Systemgestaltungsfunktion* ist beim EP noch schwach entwickelt, denn wenn es um die Verträge und ihre Fortschreibung geht, sind die Staaten noch immer die „Herren der Verträge“.¹⁹
- Bezuglich der *Interaktionsfunktion* ist festzustellen, dass die Abgeordneten für Bürger und intermediäre Gruppen das Bindeglied zur EU darstellen. Auch wenn sich Verbände und nationale Verwaltungen in der Vergangenheit stärker um Kontakte mit den Europaparlamentariern bemüht haben, so bleibt dennoch festzuhalten: Die Abgeordneten des EP stehen oft im Schatten nationaler Politiker und für ihre Aktivitäten bleibt das Medienecho meist begrenzt. Auch ist zu berücksichtigen, dass die Europaparlamentarier sich wegen ihrer verstärkten Einbeziehung in die Legislativverfahren weniger um die – ohnehin sehr großen – „Wahlkreise“ kümmern können. Die Aufwertung des EP in der Politikgestaltung hat also auch ihre negativen Seiten. Je mehr die Abgeordneten des EP allerdings den Kontakt zur Basis verlieren, desto größer wird auch die Gefahr, dass sie als Teil der „EU-Bürokratie“ und nicht als deren Gegenspieler wahrgenommen werden.
- Echte Fortschritte konnte das EP in der *Kontroll- und Politikgestaltungsfunktion* erzielen. Mit der Zeit und mit jeder Fortschreibung der Verträge wurden die diesbezüglichen Rechte immer stärker ausgebaut. Folgende Entscheidungsverfahren kommen zur Anwendung: Neben dem Verfahren der Anhörung, bei dem das EP lediglich gehört werden muss, kommt die Zustimmung zur Anwendung. Die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten (Art. 49 EUV), Abkommen mit Drittstaaten (Art. 300 EGV) oder die mehrjährige Finanzplanung der EU²⁰ unterliegen diesem Verfahren, bei dem das EP zwar blockieren kann, aber vergleichsweise wenig Gestaltungsmöglichkeiten hat.²¹ Das Entscheidungsverfahren der Zusammenarbeit (Art. 252 EGV) erhöht die Möglichkeiten des EP, gestaltend auf die Verabschiedung von europäischen Rechtsakten einzuwirken, hat allerdings aus der Sicht des EP den Nachteil, dass es durch einstimmigen Beschluss des Rates überstimmt werden kann.²² Dieses Manko ist beim Verfahren der

¹⁶ Wenn weitere Staaten bis dahin der EU beitreten, kann die Zahl überschritten werden. Wenn es 2007 oder 2008 zum Beitritt von Bulgarien und Rumänien kommt, muss diese Zahl überschritten werden, weil nach den Wahlen von 2004 die diesen beiden Ländern nach dem Nizza-Vertrag zustehenden Sitze auf die übrigen Staaten der EU-25 aufgeteilt worden sind (s. u.).

¹⁷ Zum Begriff vgl. Lübbe, Hermann, Abschied vom Superstaat. Vereinigte Staaten von Europa wird es nicht geben, Berlin 1994, S. 150.

¹⁸ Vgl. Wessels, Wolfgang, Das politische System der EU, in: Weidenfeld, Werner (Hg.), Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche, Bonn 2004, S. 83-108.

¹⁹ Dieser Begriff wurde vom Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Maastricht-Vertrag geprägt.

²⁰ Gemäß der Interinstitutionellen Vereinbarung vom 6. Mai 1999 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahrens, ABl C 172 v. 18.6.1999 unterliegt die Finanzielle Vorausschau, so auch die aktuell erörterte für die Jahre 2007 bis 2013, der Zustimmungspflicht des EP.

²¹ Das EP hat bloß die Wahl zwischen Zustimmung und Ablehnung. Allenfalls durch die Drohung einer Ablehnung kann der Rat veranlasst werden, Wünschen des EP nachzukommen, wie es z.B. bei der „Agenda 2000“ im Jahr 1999 durch die Hinzufügung der ursprünglich nicht vorgesehenen Gemeinschaftsinitiative URBAN in der Strukturpolitik geschehen ist. Vgl. Axt, Heinz-Jürgen, Solidarität und Wettbewerb – die Reform der EU-Strukturpolitik, Gütersloh 2000, S. 172.

²² Dieses Verfahren kommt aktuell vorwiegend für Entscheidungen im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Währungsunion zur Anwendung.

Mitentscheidung (Art. 251 EGV) nicht gegeben. Hier fungiert das EP als echter Ko-Legislator (s.u.). Für die Erstellung des jährlichen Haushalts ist ein spezielles Verfahren vorgesehen, das dem EP allerdings nur bei bestimmten Ausgabenkategorien das volle Gestaltungsrecht sichert.²³

- Bei der *Wahlfunktion* wurden die Rechte des EP gestärkt, wenn es um die Ernennung der Kommission und deren Präsidenten geht. Aber – und das macht den Unterschied zu nationalen Wahlen aus – erfolgt, nachdem die Europawahlen stattgefunden haben, keine Regierungsinvestitur durch das EP. Dieser Umstand, der sich aus der Sicht der Wähler als fehlende Personalisierung unterschiedlicher Politikangebote bemerkbar macht, hat natürlich Rückwirkungen auf die Europawahlen (s.u.): Die nationale Einfärbung von EP-Wahlen wird verstärkt.

Die *Mitentscheidung* ist zum gängigen Legislativverfahren geworden: Sie verleiht dem Europäischen Parlament und dem Rat der Union bei einer Vielzahl von Bereichen (beispielsweise: Verkehr, Umwelt, Verbraucherschutz) das gleiche Gewicht. Insgesamt werden zwei Drittel aller europäischen Rechtsakte von EP und Rat gemeinsam erlassen.²⁴ Die Kommission übermittelt dem Parlament und dem Rat ihren Vorschlag. Wird nach zwei Lesungen zwischen beiden keine Einigung erzielt, so wird der Vorschlag an einen Vermittlungsausschuss weitergereicht, der aus einer gleichen Anzahl von Vertretern des Rates und des EP zusammengesetzt ist. Für eine Verabschiedung des Textes ist eine endgültige Zustimmung beider Organe unerlässlich. Das EP kann den vorgeschlagenen Rechtsakt mit der absoluten Mehrheit seiner Mitglieder ablehnen, selbst wenn sich der Vermittlungsausschuss auf einen gemeinsamen Text verständigt hat. Das EP entscheidet in der Regel mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Die Beschlüsse des EP werden in den 13 oder 14 Plenarsitzungen pro Jahr gefällt. Diese Entscheidungen werden in 17 Ständigen bzw. 7 Nichtständigen Ausschüssen vorbereitet, die nach den verschiedenen Politikbereichen gegliedert sind.²⁵ Das EP wählt aus seiner Mitte einen Präsidenten und das Präsidium.

Tabelle 1 verdeutlicht, dass mit den Änderungen der europäischen Verträge sowohl die Gesamtzahl der Abgeordneten des EP als auch die den einzelnen Mitgliedstaaten zustehenden Abgeordneten verändert wurden. Deutschland behält wegen seiner Bevölkerungsgröße zwar seine 99 Mandate, die übrigen Mitgliedstaaten müssen dagegen Parlamentssitze zur Verfügung stellen, damit die neuen Mitglieder ebenfalls im EP vertreten sein können. Die insgesamt 50 laut Nizza-Vertrag Rumänien und Bulgarien zustehenden Sitze wurden ab 2004 auf die übrigen Staaten aufgeteilt. Sobald Rumänien und Bulgarien der EU beitreten, wird bis 2009 die Zahl der Abgeordneten sich entsprechend um 50 Sitze erhöhen. Ab 2009 sollen es dann wieder 732 Abgeordnete sein, wobei das EP fordert, die auf Ungarn und Tschechien

²³ Beim Haushaltsverfahren hat das EP nach Art. 272 EGV bei den sogen. nicht-obligatorischen Ausgaben – vor allem den Fonds für Strukturpolitik, aber auch der Technologie- und Umweltpolitik – das letztendliche Entscheidungsrecht. Bei den obligatorischen Ausgaben, vor allem der Agrarpolitik, die knapp die Hälfte aller EU-Ausgaben ausmacht, kann das EP lediglich Änderungsvorschläge einbringen.

²⁴ In der gesamten Fünften Legislaturperiode (1994-1999) wurden 400 Rechtsakte im Mitentscheidungsverfahren verabschiedet, davon 39% nach der ersten Parlamentslesung, 25% nach der zweiten Lesung und 22% nach Beratung im Vermittlungsausschuss. Vgl. Shackleton, Michael, The Politics of Codecision, in: Journal of Common Market Studies, 38 (2000) 2, S. 325-342. Im Jahr 2003 lag die Quote der nach dem Mitentscheidungsverfahren verabschiedeten Rechtsakte bei 36,11%. Von insgesamt 288 Rechtsakten (189 Verordnungen, 60 Richtlinien und 39 Beschlüssen) wurden 104 Dossiers nach dem Mitentscheidungsverfahren verabschiedet. Vgl. Hartwig, Ines/Maurer, Andreas, Rat der Europäischen Union, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/04, Baden-Baden 2004, S. 73-82, hier S. 73.

²⁵ Zu den Details vgl. Judge, David/Earnshaw, David The European Parliament, Hounds Mills/Basingstoke 2003, S. 177ff.

entfallenden Sitze jeweils um 2 Abgeordnete zu erhöhen.²⁶ Aus demokratietheoretischer Perspektive wird ein Manko der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments insgesamt erkennbar: Der Proporz zwischen Abgeordneten und Bevölkerungszahl differiert zwischen den EU-Staaten erheblich. In Deutschland kommen auf einen Abgeordneten (ab 2009) 830.000 Einwohner, bei Luxemburg sind es lediglich 70.000. Insgesamt werden die großen Staaten benachteiligt und die kleinen bevorzugt. Einer der Gründe liegt darin, dass man das EP nicht übermäßig groß lassen wollte und andererseits bei den kleinen Staaten die Abgeordnetenzahl nicht allzu sehr reduzieren wollte. Auch lässt sich anführen, dass es beim gegenwärtigen Stand der europäischen Integration unangemessen wäre, sich allzu stark an den Grundsätzen zu orientieren, wie sie für die Nationalstaaten gelten. Die EU ist auch in dieser Hinsicht ein Gebilde „sui generis“, eben Staaten- und Bürgerunion zugleich.

Tabelle 1
Sitzverteilung und demographische Repräsentativität im Europäischen Parlament²⁷

Land	Einwohner in Mio.	EU-15 bis 2004 Abgeordnete	EU-25 ab 2004 Abgeordnete	EU-27 ab 2009	
				Abgeordnete	Einwohner/ Abgeordnete in 1.000
Deutschland	82,0	99	99	99	830
Großbritannien	59,2	87	78	72	820
Frankreich	59,0	87	78	72	820
Italien	57,6	87	78	72	800
Spanien	39,4	64	54	50	790
Polen	38,7	-	54	50	770
Rumänien	22,5	-	-	33	680
Niederlande	15,8	31	27	25	630
Griechenland	10,5	25	24	22	480
Tschechien	10,3	-	24	20 (22) ^{a)}	515
Belgien	10,2	25	24	22	460
Ungarn	10,1	-	24	20 (22) ^{a)}	510
Portugal	10,0	25	24	22	454
Schweden	8,9	22	19	18	490
Bulgarien	8,2	-	-	17	480
Österreich	8,1	21	18	17	480
Slowakei	5,4	-	14	13	420
Dänemark	5,3	16	14	13	410
Finnland	5,2	16	14	13	400
Irland	3,7	15	14	12	310
Litauen	3,7	-	13	12	310
Lettland	2,4	-	9	8	300
Slowenien	2,0	-	7	7	290
Estland	1,4	-	6	6	230
Zypern	0,8	-	6	6	130
Luxemburg	0,4	6	6	6	70
Malta	0,4	-	5	5	80
<i>EU-15</i>	<i>375,3</i>	<i>626</i>			
<i>EU-25</i>	<i>450,5</i>		<i>732</i>		<i>620</i>
<i>EU-27</i>	<i>481,2</i>			<i>732 (736)^{a)}</i>	<i>660</i>

a) gemäß Forderung des Europäischen Parlaments

²⁶ Der Grund liegt darin, dass diese beiden Länder durch den Nizza-Vertrag schlechter als vergleichbare andere Staaten behandelt wurden. So hat Ungarn mehr Einwohner als Portugal, ist aber mit zwei Abgeordneten schlechter gestellt worden. Dasselbe gilt, wenn man Tschechien und Belgien vergleicht.

²⁷ Bevölkerung nach Eurostat, eigene Berechnungen.

Wie bereits erwähnt, hat der Maastricht-Vertrag von 1992 mit der Regelung zur Unionsbürgerschaft festgelegt, dass sich EU-Bürger auch außerhalb ihres Herkunftslandes an Europawahlen beteiligen können. Es heißt in Art. 19, Abs. 2 EGV: „Unbeschadet des Artikels 190 Absatz 4 und der Bestimmungen zu dessen Durchführung besitzt jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.“²⁸ Mit einer EG-Richtlinie vom 6.12.1993 wurden diese Bestimmungen weiter präzisiert. Dabei wurde u. a. festgelegt, dass Wähler in das Wählerverzeichnis des Wohnsitzmitgliedstaates eingetragen sein müssen, dass die Aberkennung des Wahlrechts unionsweit gilt, dass für passiv Wahlberechtigte im Wohnsitzland die gleichen Voraussetzungen gelten, dass Doppelkandidaturen unzulässig sind, und dass durch gegenseitige Unterrichtungen Doppelkandidaturen und Doppelstimmabgaben verhindert werden sollen.²⁹

Nach Art. 190, Abs. 4 EGV ist vom Europäischen Parlament ein „Entwurf für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten“ auszuarbeiten. Dem ist bislang insofern entsprochen worden, als sich die Mitgliedstaaten zwar nicht auf ein einheitliches Verfahren, wohl aber auf dementsprechende Prinzipien verständigt haben. Gemäß des 2002 aktualisierten „Direktwahlakts“³⁰ galten für die Europawahl von 2004 folgende Grundsätze:

- Die Wahl erfolgt nach dem Verhältniswahlrecht.³¹
- Die Wahlen erfolgen auf der Grundlage von Listen oder von übertragbaren Einzelstimmen.³²
- Es können Vorzugsstimmen zugelassen werden, damit die Reihenfolge auf den Listen verändert werden kann.
- Die Unterteilung des Wahlgebietes in Wahlkreise ist zugelassen, solange das Verhältniswahlrecht dadurch nicht außer Kraft gesetzt wird.
- Mindestschwellen für die Sitzvergabe dürfen festgelegt werden, solange sie landesweit nicht 5% der abgegebenen Stimmen übersteigen.

Betrachtet man Tabelle 2, dann fallen viele Besonderheiten auf, die trotz der Einigung auf Grundsätze des Wahlverfahrens weiterhin bestehen: Zwar wählen die meisten Staaten am Sonntag (2004 war dies der 13. Juni), doch weichen Großbritannien, Irland, die Niederlande und Tschechien davon ab. Kritiker sehen darin die Chancen zur Herausbildung einer

²⁸ Art. 190, Abs. 4 EGV regelt, dass ein einheitliches Wahlverfahren für die Europawahlen eingeführt werden soll, das mit den verfassungsrechtlichen Vorschriften der Mitgliedstaaten (!) vereinbar sein muss.

²⁹ Vgl. die 19 Artikel der Richtlinie 93/109 EG des Rates über die Einzelheiten der Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament für Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit sich nicht besitzen, vom 6.12.1993, ABl 1993, Nr. L 329, 34.

³⁰ Vgl. Beschluss des Rates vom 25. Juni 2002 und 23. September 2002 zur Änderung des Akts zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments im Anhang zum Beschluss 76/787/EGKS, EWG, Euratom, ABl 2002, L 283/1.

³¹ Seit der Europawahl von 1999 erstmals auch in Großbritannien.

³² Das System der übertragbaren Einzelstimmgebung (Single Transferable Vote STV) beschreibt ein Personenstimmengangsverfahren, bei dem jeder Wähler nicht nur eine Stimme für den Kandidaten seiner Wahl hat, sondern alle Kandidaten nach seiner persönlichen Präferenzliste ordnen kann. Der Wähler hat eine Stimme für einen Kandidaten, die auf andere Kandidaten übertragen werden kann, wenn der gewählte Kandidat die Stimme für seine Wahl nicht braucht (da er mehr als genug Stimmen hat) oder nicht brauchen kann (da er insgesamt zuwenig Stimmen erhalten hat). Wenn ein Kandidat mehr als genug Stimmen erhält, wird der Stimmenüberschuss an die nächst folgenden Kandidaten der Präferenzliste der Wähler übertragen. Wenn ein Kandidat durch das Auszählverfahren gestrichen wird, werden die ihm schon zugeordneten Stimmen auf den nächsten Kandidaten der Präferenzliste übertragen. Vgl. Europawahlrecht 2002 (<http://www.wahlrecht.de>).

europeischen Identität geschwächt. Obwohl politische Parteien auf europäischer Ebene entstanden sind und sich diese in Fraktionen im EP konstituieren, bleiben die Wahlen zum EP in starkem Maße den unterschiedlichen nationalen Traditionen und politischen Kulturen verhaftet.³³ Die meisten Mitgliedstaaten legen als einheitliche Wahlkreise die gesamten Staatsgebiete zugrunde. Belgien, Frankreich, Irland, Italien, Polen und wiederum Großbritannien bevorzugen eine Mehrzahl von bis zu 13 Wahlkreisen. Die Regelungen zu Vorzugsstimmen und zum Panaschieren (Stimmabgabe für Kandidaten verschiedener Listen wie z.B. bei Kommunalwahlen in Baden-Württemberg) differieren ebenfalls erheblich zwischen den Mitgliedstaaten. 14 der 25 Mitgliedstaaten wenden Sperrklauseln an, die zumeist die Obergrenze von 5% ausschöpfen. Belgien, Griechenland, Luxemburg und Zypern praktizieren eine Wahlpflicht. Entsprechend höher ist die Wahlbeteiligung in diesen Ländern und wird der ohnehin niedrige durchschnittliche Wert der Wahlbeteiligung bei Europawahlen auf diese Weise ein wenig aufgebessert (s. u.). Wie man sieht, weist das europäische Wahlrecht doch erhebliche Abweichungen von dem aus, was bei Bundes- oder Landtagswahlen in Deutschland geläufig ist.³⁴ Mit der Einigung auf Grundsätze des Wahlsystems konnten Defizite bereinigt werden, die z.B. darin bestanden, dass in den ersten beiden Direktwahlperioden zwar die in der Europäischen Volkspartei zusammengeschlossenen Parteien in den einzelnen Mitgliedstaaten die meisten Stimmen auf sich vereinigten, jedoch im Europäischen Parlament nicht die meisten Abgeordneten stellten. Verantwortlich dafür waren die voneinander abweichenden Wahlsysteme.³⁵ Dem ohnehin immer wieder mit einem „demokratischen Defizit“ in Verbindung gebrachten EP konnte ein solches Ergebnis nur schädlich sein, verminderte es doch seine Legitimität.

Tabelle 2
Wahlverfahren zur Europawahl 2004³⁶

Staat	Wahlzeit	Wahlkreise	Vorzugs- stimme(n)	Pana- schieren	Sperrklausel	Wahlpflicht
Belgien	So	3	ja	nein	nein	ja
Dänemark	So	1	ja	nein	nein	nein
Deutschland	So, 8-18	1	nein	nein	5 % landesweit	nein
Estland	So	1	nein	nein	nein	nein
Finnland	So	1	ja	nein	nein	nein
Frankreich	So, 8-20	8	nein	nein	5 % je Wahlkreis	nein
Griechenland	So	1	nein	nein	nein	ja
Großbritannien	Do	12	nein (NI: ja)	nein (NI: ja)	nein	nein
Irland	Fr, 7-21h	4	ja	ja	nein	nein
Italien	So, 8-22	5 (nationaler Verhältnis- ausgleich)	ja	nein	nein	nein
Lettland	Sa, 7-22	1	ja	nein	5 % landesweit	nein
Litauen	So, 7-20	1	ja	?	5 % landesweit	nein
Luxemburg	So	1	ja	ja	nein	ja

³³ Vgl. auch Nohlen, Dieter, Wie wählt Europa: Das polymorphe Wahlsystem zum Europäischen Parlament, in: APuZ B17/2004, S.29-37 (<http://www.bpb.de/files/AXQMTY.pdf>).

³⁴ Zum deutschen Wahlrecht für die Europawahlen vgl. „Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz – EuWG) (<http://www.bundeswahlleiter.de/rechteu/d/euwg.htm>).

³⁵ Vgl. Steffani, Winfried, Gewaltenteilung und Parteien im Wandel, Opladen/Wiesbaden 1997, S. 41.

³⁶ Quelle Europawahlrecht 2004 (<http://www.wahlrecht.de>).

Malta	Sa	1	ja	ja	nein	nein
Niederlande	Do, 7:30-21	1	ja	nein	~3,7 % landesweit	nein
Österreich	So	1	ja	nein	4 % landesweit	nein
Polen	So, 8-22	13 (nationaler Verhältnisausgleich)	?	?	5 % landesweit	nein
Portugal	So, 8-19	1	nein	nein	nein	nein
Schweden	So, 8-21	1	ja	nein	4 % landesweit	nein
Slowakei	So, 7-22	1	ja	nein	5 % landesweit	nein
Slowenien	So	1	ja	nein	nein	nein
Spanien	So, 9-20	1	nein	nein	nein	nein
Tschechien	Fr, 14-22 Sa, 8-14	1	ja	nein	5 % landesweit	nein
Ungarn	So, 8-19	1	nein	nein	5 % landesweit	nein
Zypern	So, 7-17	1	ja	nein	nein	ja

Zu den EP-Wahlen werden Listen der Parteien aufgestellt.³⁷ Damit entfällt für die Wähler der unmittelbare Bezug zu „ihrem“ Abgeordneten im Wahlkreis. Den Kandidaten werden zwar von den Parteien Betreuungsgebiete zugeordnet. Doch ist dies kein Äquivalent für Wahlkreise. Aus diesem Grund ist gefordert worden, dass in Ländern mit mindestens 15 Abgeordneten die Hälfte der Mandate in Wahlkreisen vergeben werden soll, um die personelle Anbindung der Abgeordneten an ihre Region zu verstärken. Der Nachteil des Listenwahlsystems wird darin gesehen, dass auf den Stimmzetteln die Parteidaten für den jeweiligen Wahlkreis nicht ohne weiteres zu identifizieren sind. „Ohne Personalisierung vor Ort und klare Verantwortlichkeiten für die dort lebenden Menschen“, so die Forderung, „wird das Europäische Parlament nicht die ihm zukommende Wertschätzung erreichen.“³⁸

3. Spezifika der Europawahlen: Sekundärwahlen und Europäisierung

Wenn man Europawahlen betrachtet, fällt auf, dass sie besonders niedrige Wahlbeteiligungen aufweisen. Die Beteiligung liegt regelmäßig unter den Raten bei nationalen Wahlen und hat im Laufe der Zeit immer mehr abgenommen. Betrug bei der ersten Direktwahl 1979 die Wahlbeteiligung noch 63% im Durchschnitt aller sechs teilnehmenden EG-Staaten, so hat sich bei 25 Staaten der Wert auf nur 45,6% vermindert. Wie Tabelle 3 (im Anhang) zeigt, war die Wahlbeteiligung in der EU-9 stets deutlich unterdurchschnittlich in Großbritannien und Dänemark, die gemeinhin als „euroskeptisch“ eingeschätzt werden. Allerdings hat sich die Wahlbeteiligung in Dänemark bei den beiden letzten Wahlen deutlich erhöht. Unter den Ländern der „Süderweiterung“ zeichnet sich Portugal durch eher niedrige Werte aus. Bei den Ländern der „zweiten Norderweiterung“ (Österreich, Schweden, Finnland) trifft das für Finnland und Schweden zu. Und bei den Ländern der letzten Erweiterungsrounde („Osterweiterung“ sowie Zypern und Malta) ist die Wahlbeteiligung fast durchgängig sehr niedrig. Lediglich Litauen, Malta und Zypern (Wahlpflicht!) verzeichnen überdurchschnittliche Werte. Abbildung 1 verdeutlicht den Rückgang der Wahlbeteiligung im

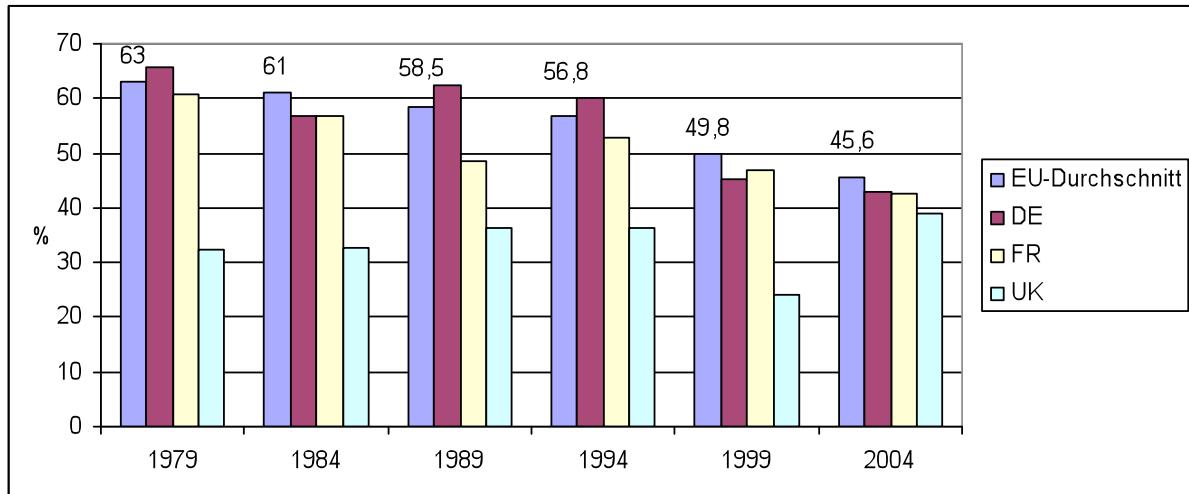
³⁷ In Deutschland machen SPD und Grüne von Landeslisten Gebrauch, während die Unionsparteien Landeslisten bevorzugen.

³⁸ Schäfer, Axel, Das Europäische Parlament nach den Wahlen – Perspektiven 2009, in: Maurer, Andreas/Nickel, Dietmar (Hg.), Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation, Baden-Baden 2005, S. 253-258, hier S. 256.

EU-Durchschnitt und bei einigen ausgewählten Staaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien).

Abbildung 1

Wahlbeteiligung bei Europawahlen im Durchschnitt der EU und bei ausgewählten Mitgliedstaaten 1979 bis 2004



Die Antworten auf die Frage, welche Schlussfolgerungen aus den niedrigen Wahlbeteiligungen zu ziehen sind, fallen durchaus kontrovers aus. Kritiker argumentieren, dass niedrige Wahlbeteiligungen die Legitimität des EP gegenüber den übrigen EU-Organen mindern. Das geringe Interesse an den Europawahlen, so argumentiert Føllesdal dagegen, dürfe nicht überraschen: “Low party and media attention partly due to institutional factors reduce the popularity of what is often called ‘second-order-elections’ as compared to national elections. Scholars point out that public opinion, though falling, is still highly in favour of European integration. In addition, politicians are losing political support across advanced industrial democracies.”³⁹ Dass die Europawahlen als nationale Ersatzwahlen (miß)braucht werden, ist danach ein wesentlicher Umstand für die niedrige Wahlbeteiligung. Umfrageforscher haben zusätzlich mit dem Argument „Entwarnung“ gegeben, dass die ältesten und etablierten Demokratien immer niedrige Wahlbeteiligungen auswiesen.⁴⁰ Die Abstinenz der Wähler kann daher auch als Ausdruck eines „permissiven Konsenses“ interpretiert werden. Freilich ist der Umstand zu berücksichtigen, dass gerade Europawahlen die Unzufriedenheit vieler Wähler zum Ausdruck bringen. Allerdings – und das ist der entscheidende Unterschied – betrifft das die Parteien auf nationaler und nicht auf europäischer Ebene. Wie weiter unten ausgeführt, führen Europawahlen in den überwiegenden Fällen dazu, dass nationalen Regierungen die Unterstützung entzogen wird und oppositionelle Parteien zulegen können. In dieser für die jeweiligen Regierungsparteien wenig günstigen Konstellation offenbart sich der stark national geprägte Charakter von Wahlen zum EP. Betrachtet man z.B. das Ergebnis der letzten Europawahl in Deutschland, dann kann es auch dazu kommen, dass die eine der beiden Regierungsparteien (SPD) einbricht und die wichtigste Oppositionspartei nicht in gleichem Maße zulegt, dafür aber Kleinparteien zusammen fast 10% der abgegebenen Stimmen erhalten.⁴¹ Eine solche Konstellation wird

³⁹ Føllesdal, Andreas, Legitimacy Theories..., a.a.O.

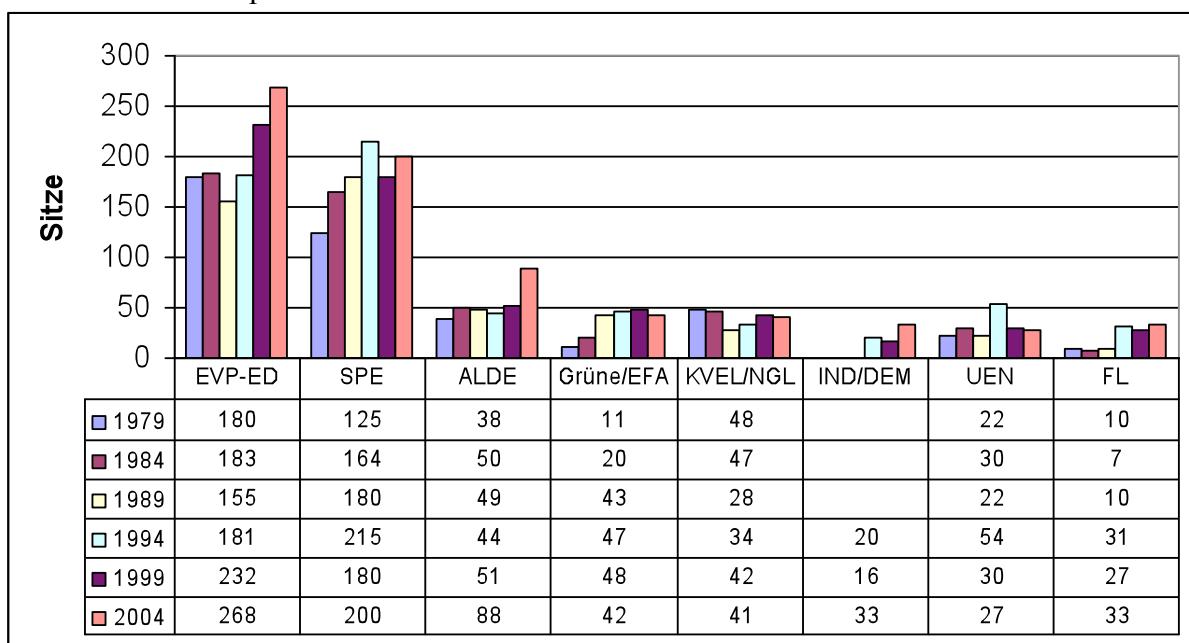
⁴⁰ So z.B. Thomas Petersen vom Institut für Demoskopie Allensbach. Vgl. Prange, Sven, Geringe Wahlbeteiligung? Alles nicht so schlimm! (<http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/wahl04/petersen.shtml>).

⁴¹ Vgl. Niedermayer, Oskar, Die Wahl zum Europäischen Parlament vom 13. Juni 2004 in Deutschland: Ein schwarzer Tag für die SPD, In: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 36 (2005) 1, S. 3-19; Roth, Dieter/Kornelius,

allerdings für eine Bundestagswahl für wenig wahrscheinlich gehalten, was abermals den besonderen Charakter von Europawahlen unterstreicht.

Betrachtet man die Ergebnisse der Europawahlen seit 1979 (vgl. Abbildung 2 und Tabelle 4 im Anhang), dann fallen folgende Merkmale auf: Christdemokraten und Konservative (EVP-ED) sowie Sozialdemokraten (SPE) erweisen sich als die dominanten politischen Kräfte. 2004 haben beide Fraktionen allerdings mit 64% die Zweidrittelmehrheit knapp verfehlt. Dieses Quorum wird z.B. gefordert, wenn nach Art. 201 EGV das EP der Kommission das Misstrauen aussprechen will. Weil vom EP beim Verfahren der Zusammenarbeit, aber insbesondere der Mitentscheidung verlangt wird, dass zur Verabschiedung von Rechtsakten die „absolute Mehrheit seiner Mitglieder“ erbracht wird, hat dies dazu geführt, dass sich im EP „große Koalitionen“ gebildet haben, um den Abstimmungserfordernissen entsprechen zu können. Bis 1999 war eine enge Zusammenarbeit zwischen SPE und EVP z.B. bei der Wahl des Parlamentspräsidenten festzustellen. In der 5. Legislaturperiode wurde davon abgegangen, um in der 6. Periode wieder zum bewährten Verfahren zurückzukehren.

Abbildung 2
Fraktionen im Europäischen Parlament 1979 bis 2004⁴²



Zu den Parteinamen siehe Abkürzungsverzeichnis im Anhang

Analysiert man die Wahlen zum EP seit 1979, dann wird offensichtlich, dass diese Wahlen zum großen Teil als nationale Ersatzwahlen fungieren. In der Literatur haben sich dafür die Begriffe „zweitrangige nationale Nebenwahlen“⁴³, „Sekundärwahlen“⁴⁴, oder „second-order-Wahlen“⁴⁵ etabliert. Das beinhaltet zweierlei:

Bernhard, Europa und die Deutschen: Die untypische Wahl am 13.Juni 2004, in: APuZ B17/2004, S.46-54 (<http://www.bpb.de/files/AXQMTY.pdf>).

⁴² Quelle: Parties and Elections in Europe (<http://www.parties-and-elections.de/eu2.html>), Zugriff 2.12.2005.

⁴³ Reif, Karlheinz/schmitt, Hermann, Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results, in: European Journal of Political Research, 2 (1980) 8, S. 3-45.

⁴⁴ Klein, Michael/Hofrichter, Jürgen, Vierte Direktwahl zum Europäischen Parlament. Opposition im Aufwind, in: integration, 17 (1994) 2, S. 81f.

⁴⁵ Hix, Simon/Lord, Charles, Political Parties in the European Order, Hounds mills u.a. 1997, S. 90ff.

Erstens liegt die Quelle der Macht, die in der Union ausgeübt wird, nicht im EP, sondern nach wie vor bei den nationalen Regierungen, die von den nationalen Parlamenten legitimiert werden und von dort auch ihre Macht beziehen. Die Möglichkeiten, die Verfassungs- und Rechtsentwicklung zu beeinflussen, bleiben – trotz aller Fortschritte – im EP geringer als bei nationalen Parteien und Wahlen.

Zweitens fungieren Europawahlen oft als nationale Ersatzwahlen. Die Programme der Parteidörfer werden zwar durchweg loyal vertreten, aber selbst anlässlich der Europa-Wahlen nur randständig thematisiert. EP-Wahlen drehen sich de facto nur um nationale Themen, nationale Parteien und nationale politische Ämter. Die Wähler haben so keine Chance und auch keine Motivation, ihre Präferenzen zur Europapolitik zum Ausdruck zu bringen. Die Auswahl der Kandidaten findet auf nationaler Ebene statt, Wahlkämpfe spielen sich zwischen den nationalen Parteien ab. Dort findet auch die Mobilisierung der Massen statt. Angesichts dieser Sachverhalte kann es nicht verwundern, wenn die Wahlbeteiligung bei Europawahlen entsprechend niedrig ausfällt. Damit ergibt sich auch eine alternative Bewertung niedriger Wahlbeteiligungen bei EP-Wahlen: Die Wähler haben das Gefühl, dass sich diese zwar um nationale Themen drehen, dass sie aber nicht in der Lage sind, an den nationalen Zuständen etwas zu ändern. Die Wähler sehen deshalb auch wenig Veranlassung, an den EP-Wahlen teilzunehmen.⁴⁶ In der Folge geben die Wähler, sofern sie überhaupt wählen, anders als bei nationalen Wahlen dann auch kleineren oder Protestparteien den Vorzug. So lässt sich beispielsweise der Erfolg erklären, den die Grünen bei EP-Wahlen erzielen konnten.

Am Beispiel Deutschlands lässt sich aufzeigen, inwieweit der Befund, dass Europawahlen als nationale Test- oder Ersatzwahlen fungieren, zu bestätigen ist. Zurückgegriffen wird dabei auf die Europawahlen von 2004.⁴⁷ Zwar, so lässt sich als Ergebnis festhalten, taugen Europawahlen nicht dazu, als nationale Testwahlen zu fungieren. Sie geben dazu zu wenig Auskunft über bundespolitische Kräfteverhältnisse und erlauben mithin auch keine Prognosen über nachfolgende Bundestagswahlen.⁴⁸ Es bestätigt sich indessen, dass Europawahlen weithin von nationalen Themen und Persönlichkeiten beherrscht werden. Oppositionelle Parteien versuchen, die Wahlen zu instrumentalisieren, um mit der Regierung abzurechnen. Das lässt sich gerade für den Europawahlkampf der Union sagen. Im Zentrum der Kritik stand die rot-grüne Bundesregierung. Nicht der europäische Spitzenkandidat Hans-Gert Pöttering, sondern die nationale Parteivorsitzende Angela Merkel wurde als personelles Kernangebot an die Wähler herausgestellt. Das originär europapolitisch ausgerichtete Türkei-Thema spielte für die CSU zwar eine größere, insgesamt für die Union jedoch keine beherrschende Rolle. Nicht anders bei der SPD: Ihr Spitzenkandidat Martin Schulz trat als solcher kaum in Erscheinung. Mit den Themen „Friedensmacht“, „europäisches Sozialmodell“ und „SPD als Europa-Partei“ wurde wie auch bei der Union „die genuin europäische Politikebene in den Kampagnestrategien der beiden großen Parteien zwar nicht ausgeklammert (...), jedoch (spielte diese) nur eine Nebenrolle...“⁴⁹ Bemerkenswert ist auch der Umstand, dass keine der genannten Parteien einen Wahlkampf führte, bei dem die Zugehörigkeit zur europäischen Parteidörfer eine Rolle spielte.

⁴⁶ Vgl. zu diesem Argument Franklin, Mark/Eijk, Cees van der/Oppenhuis, Erik, The Institutional Context: Turnout, in: Eijk, Cees van der/Franklin, Mark (Hg.), Choosing Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union, Ann Arbor 1996, S. 306-331.

⁴⁷ Vgl. Zum folgenden Niedermayer, Oskar, Die Europawahl als nationale Testwahl?, in: Maurer, Andreas/Nickel, Dietmar (Hg.), Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation, Baden-Baden 2005, S. 11-22.

⁴⁸ Vgl. ebda., S. 22.

⁴⁹ Ebda., S. 15.

Bei den kleinen deutschen Parteien verschiebt sich das Bild etwas: Die FDP machte mit den Themen europäische Verfassung und Volksentscheid sowie mit der Herausstellung ihrer Spitzenkandidatin für das Europaparlament Silvana Koch-Mehrin das Europathema zum zentralen Bezugspunkt. Die Grünen konnten sich als Teil der kurz zuvor gegründeten europäischen Partei profilieren. Ein europäisches Wahlmanifest ergänzte die nationalen Programme. Ein international zusammengesetztes „Dream Team“ führte die europäischen Grünen in den Wahlkampf, bei dem allerdings dezidiert europäische Themen wie die Verfassung oder der Türkei-Beitritt keine große Rolle spielten. Anders als die SPD konnten die Grünen als Regierungspartei ihren Stimmenanteil deutlich verbessern, was vor allem darauf zurückgeführt wird, dass ihre Wahlklientel kaum von den Sozialreformen der Bundesregierung (Hartz IV) betroffen war und diese für Europawahlen als gut mobilisierbar gilt. Letzteres fehlt bei den SPD-Anhängern, wenn es um Europawahlen geht. Für die PDS stand zwar auch das Thema Frieden mit einem deutlich antiamerikanischen Tenor auf der Agenda, doch wurde der Wahlkampf vorwiegend mit dem Kampf gegen den „Sozialabbau“ geführt. Also blieb auch bei dieser Partei die europäische Ebene weitgehend ausgespart. Das Verhalten der Wähler entsprach spiegelbildlich dem der Parteien: Für die Wahlentscheidung ausschlaggebend waren vorwiegend nationale Aspekte. 61% aller Befragten stellten nach einer Umfrage von „infratest dimap“ die Bundespolitik in den Mittelpunkt, nur 34% die Europapolitik. Unter den geschilderten Umständen konnte es kaum verwundern, dass die Wahlbeteiligung mit 43% sehr gering war. Im Vergleich der Parlamente im europäischen Mehrebenensystem (Europa, Bund, Länder) erachten die Wähler das Europaparlament als das am wenigsten bedeutsame.

Die Wahlforschung geht davon aus, dass bei Europawahlen die folgenden drei Effekte zu beobachten sind:

- Regierungsparteien verlieren Stimmenanteile gegenüber vorangegangenen nationalen Wahlen;
- Europawahlen in der Mitte der nationalen Wahlperiode verstärken diesen Effekt (*Mid-term-effect*);
- kleine und ideologisch extremere Parteien gewinnen Stimmenanteile hinzu.⁵⁰

Am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland lassen sich diese Thesen wie folgt verifizieren: Als Regierungsparteien verloren CDU/CSU bei der Europawahl 1989 mit einem Ergebnis von nur 29,5% ganze 14,8 Prozentpunkte gegenüber der Bundestagswahl von 1987 (44,3%).⁵¹ Ähnlich erging es bei der Europawahl 1999 der SPD: Hatte sie bei der Bundestagswahl 1998 noch 40,9% der Stimmen erhalten, musste sie sich bei den Europawahlen von 1999 mit 30,9% begnügen. Und bei den Europawahlen 2004 verschlechterte sich ihr Wahlergebnis mit 21,5% abermals gegenüber der vorangegangenen Bundestagswahl von 2002 (38,5%) um 17%. Vom Verlust der Regierungsparteien CDU/CSU profitierten 1989 die Republikaner, die ein Wahlergebnis von 7,1% erzielen konnten. 1999 verbesserte sich bei der Europawahl die PDS von 5,1%, die sie ein Jahr zuvor bei der Bundestagswahl erzielt hatten, auf 5,8%. Bei der Bundestagswahl 2002 erzielte die PDS 4%, um sich zwei Jahre danach bei der Europawahl auf 6,1% zu verbessern. Vom Verlust der Regierungspartei SPD bei der Europawahl 2004 konnte als kleinere Partei auch ihr Koalitionspartner profitieren: Mit 11,9% verbesserten sich die Grünen gegenüber der Bundestagswahl, bei der sie 8,6% erreicht hatten.

⁵⁰ Vgl. u.a. Reif, Karlheinz, European Elections as Member State Second-Order Elections Revisited, in: European Journal of Political Research, (1997) 31, S. 115-124.

⁵¹ Zu den Daten vgl. Parties and Elections in Europe (<http://www.parties-and-elections.de/index.html>).

Was für Deutschland gilt, trifft auch für andere EU-Staaten zu. So gab es bei den Europawahlen von 2004 unter den insgesamt 25 Mitgliedstaaten nur ganze sechs Staaten, bei denen die jeweiligen Regierungsparteien aus den Wahlen als Sieger hervorgingen. Zu diesen Ländern zählten Luxemburg, Irland, Schweden, Griechenland, die Niederlande und Spanien. In allen übrigen Staaten obsiegten die jeweiligen Oppositionsparteien.⁵² Dabei können Irland, Schweden und die Niederlande als Ausnahme vom generellen „Mid-term-Effekt“ gelten, denn in diesen Staaten lagen die letzten Wahlen zwei bzw. ein Jahr zurück. In Griechenland, Spanien und Luxemburg fanden dagegen die nationalen Wahlen im Jahr der Europawahl statt, womit die Regierungsparteien von der Mobilisierung anlässlich der nationalen Wahl zehren konnten. Bemerkenswert ist der Umstand, dass sich der „Mid-term-Effekt“ auch in sämtlichen neuen Mitgliedsländern der EU bestätigte (s. u.).

Freilich wird in der neueren Literatur der „Mid-term-Effekt“ als umfassende Erklärungsvariable bestritten. Manow hat jüngst vorgeschlagen, stärker auch die Wahlabsichts-Daten, wie sie sich in den Eurobarometer-Umfragen finden lassen, zu berücksichtigen. Danach soll der Wandel in den nationalen Wahlabsichten ein verlässlicher Indikator für das veränderte Wahlverhalten zwischen nationalen und europäischen Wahlen darstellen; soll der Zeitfaktor eine geringere Rolle spielen und sollen die Wähler in zunehmendem Maße europäische Problemstellungen ihren Wahlabsichten zugrunde legen – allerdings mit wenig befriedigender Tendenz, weil nämlich zunehmend *antieuropäische* Haltungen zum Ausdruck gebracht werden.⁵³ Es muss offen bleiben, ob damit ein genereller „shift“ in der Wahlforschung angesagt ist. Festzuhalten bleibt indes, dass eine *Europäisierung* von Europawahlen – wenn auch mit kritischen Tendenzen – unter diesen Prämissen nicht länger ausgeschlossen werden kann.

Als Europäisierungseffekt der Europawahlen lässt sich auch die Bildung *europeischer Parteien* begreifen. 1992 hat der Vertrag von Maastricht in Art. 138a die Rolle der Parteien auf europäischer Ebene aufgewertet, indem er davon sprach, dass sie „wichtig als Faktor der Integration in der Union (sind). Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewusstsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen“.⁵⁴ Als europäische Parteien lassen sich föderative Zusammenschlüsse von nationalen oder regionalen Parteien aus mehreren Mitgliedstaaten der EU verstehen, die in Orientierungen und Zielsetzungen übereinstimmen und sich zu einer ständigen Zusammenarbeit auf der Grundlage einer Satzung und eines Programms zur Verwirklichung einer gemeinsamen Politik auf der Ebene der EU verpflichten.⁵⁵ Seit Februar 2004 ist das europäische Parteistatut „Satzung und Finanzierung europäischer politischer Parteien“ in Kraft.

Damit erhalten die Parteien auf europäischer Ebene zum ersten Mal eine rechtliche Grundlage und außerdem direkte finanzielle Zuwendungen aus dem EU-Haushalt.⁵⁶ Die Finanzierung der Parteien durch die Fraktionen wird damit beendet. Es ist eine klare Trennung zwischen Partei und Fraktion vorgesehen. Im ersten Jahr der neuen Legislaturperiode (2004-2009) erhalten die Parteien 6,5 Millionen Euro. Ab 2005 sollen es 8,4 Millionen sein. Als

⁵² Vgl. Europas Anti-Wahl (<http://www.europa-digital.de/aktuell/dossier/wahl04/antiwahl.shtml>).

⁵³ Vgl. Manow, Philip, National Vote Intention and European Voting Behavior 1979-2004. Second Order Election Effects, Election Timing, Government Approval and the Europeanization of European Elections, Max Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion Paper 05/11, Köln 2005.

⁵⁴ Art. 191 EGV seit dem Vertrag von Amsterdam (1997).

⁵⁵ Vgl. Janssen, Thomas, Europäische Parteien, in: Weidenfeld, Werner (Hg.), Die Europäische Union..., a.a.O., S. 166-202, hier S. 166.

⁵⁶ Vgl. Zum folgenden Schmidt, Johanna, Europäische Parteien, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/04, Baden-Baden 2004, S. 287-292.

Grundfinanzierung erhalten die Parteien 15% der Finanzmittel, die restlichen Mittel werden nach der Stärke der Fraktionen im Europäischen Parlament verteilt. Für die Registrierung der europäischen Parteien ist das EP zuständig. Um als europäische Partei anerkannt zu werden, müssen folgende Kriterien erfüllt werden: Entweder muss eine solche Partei in einem Viertel der EU-Staaten vertreten sein, Mitglieder in das EP entsandt haben, oder in nationalen oder regionalen Parteien vertreten sein. Oder sie muss in einem Viertel der Mitgliedstaaten bei den letzten Wahlen zum Europäischen Parlament mindestens drei Prozent der Stimmen erhalten haben. Parteien müssen eine Satzung vorlegen können und müssen sich zu den europäischen Grundwerten bekennen.⁵⁷

Als Parteien im Sinne dieser Definition gelten derzeit fünf Parteien:

- die Europäische Volkspartei (EVP) mit 45 Vollmitgliedern und 16 assoziierten Parteien;
- die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE) mit 32 Mitgliedsparteien und 8 assoziierten Mitgliedern;
- die Europäische Liberale und Demokratische Reformpartei (ELDR) mit 49 Vollmitgliedern und 3 affilierten Parteien;
- die Europäische Föderation der Grünen Parteien/Europäische Grüne Partei (EPFG), die 2004 in Rom als erste gesamteuropäische Partei die Europäische Grüne Partei (EPG) gegründet hat und schließlich
- die Partei der Europäischen Linken als Vereinigung von 15 sozialistischen und kommunistischen Parteien.

Relevante Entscheidungen werden im EP entlang der politischen Parteilinien getroffen. Wie erwähnt kam es in der Vergangenheit bei der Wahl des Präsidenten zu einer Art Großer Koalition: Christdemokraten und Sozialdemokraten wählten gemeinsam und teilten sich das Amt zumeist in der Mitte der Legislaturperioden. Lediglich in der Periode 1999 bis 2004 kam es zur Absprache zwischen den Christdemokraten und den Liberalen, was dem irischen liberalen Politiker Pat Cox in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode den Weg ins Präsidentenamt ebnete. In dem Bestreben, die stärkste Fraktion im EP zu werden, hat die EVP in jüngster Vergangenheit auch weiter rechts stehende Parteien aufgenommen, was allerdings dazu geführt hat, dass die französischen Christliberalen der UDF (Union pour la Démocratie Française) sowie die beiden christdemokratischen Parteien aus Italien die EVP verlassen haben. Trotz aller Bemühungen um programmatische und organisatorische Geschlossenheit kann man auch heute noch von Insidern erfahren, dass das politische Leben in den europäischen Parteizusammenschlüssen fast ausschließlich in den Fraktionen des EP stattfindet. In den europäischen Parteigremien, so wird bemängelt, findet keine echte Meinungs- und Willenbildung statt.⁵⁸ Es wird mithin gefordert, die europäischen Strukturen aufzuwerten und zu demokratisieren. Wie bereits festgestellt, gehen von der EU auch Rückwirkungen auf nationale politische Systeme aus. Immer wieder wird als ein solcher Europäisierungseffekt die Tatsache erwähnt, dass sich 1977, also zwei Jahre vor der ersten europäischen Direktwahl, in den Niederlanden die zuvor konkurrierenden christlichen

⁵⁷ Vgl. Hrbek, Rudolf, The 2004 EP Elections in the ten new EU Member States and the Enlargement of the European Party System – an introduction, in: Ders. (Hg.), European Parliament Elections 2004 in the Ten new EU Member States. Towards the Future European Party System, Baden-Baden 2005, S. 9-23, hier S. 14. Zu den europäischen Parteien vgl. auch Johansson, Karl Magnus/Zervakis, Peter (Hg.), European Political Parties between Cooperation and Integration, Baden-Baden 2002; Hix, Simon/Kreppel, Amie/Noury, Abdul: The Party System in the European Parliament: Collusive or Competitive? In: Journal of Common Market Studies, 41 (2003) 2, S.309-331.

⁵⁸ Vgl. Schäfer, Axel, Das Europäische Parlament nach den Wahlen – Perspektiven 2009, in: Maurer, Andreas/Nickel, Dietmar (Hg.), Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation, Baden-Baden 2005, S. 253-258, hier S. 255.

Parteien (Katholische Volkspartei, Christliche Humanistische Union, Anti-Revolutionäre Partei) zum Christlich-Demokratischen Appell zusammengeschlossen haben.⁵⁹

Interessante Aufschlüsse ergeben sich, wenn man die auf europäischer Ebene bestehenden Parteien einem doppelten Ordnungsmuster zuordnet: einmal nach dem klassischen Links-Rechts-Schema und das andere Mal nach der grundlegenden Europaorientierung (vgl. Abbildung 6 im Anhang).⁶⁰ Dann ergibt sich nämlich, dass die beiden großen Parteien, die EVP-ED und die SPE eher auf der Links-Rechts-Dimension miteinander konkurrieren als bezüglich der Europaorientierung. Wenn es um letztere geht, beziehen beide Parteien gemeinsam proeuropäische Positionen und unterscheiden sich damit klar von den Parteien der radikalen Linken (KVEL-NGL) und radikalen Rechten, aber auch IND-DEM, bei denen antieuropäische Vertreter ein größeres Gewicht haben.⁶¹ Die Grünen sind auf europäischer Ebene eher links orientiert und nehmen integrationspolitisch eine Mittelstellung ein. Die Liberalen (ALDE) finden sich bei einer starken proeuropäischen Ausrichtung in der politischen Mitte wieder. Dass unter diesen Bedingungen Christdemokraten und Sozialdemokraten bei wichtigen Fragen in der Vergangenheit auf europäischer Ebene zusammengearbeitet haben, kann kaum verwundern. Die integrationspolitisch weitgehende Übereinstimmung hat gegenüber der parteipolitischen Positionierung nicht selten den Vorzug erhalten.

4. Die Europawahlen 2004 und die neuen Mitgliedstaaten

Die Europawahlen von 2004 brachten nicht nur einen weiteren Rückgang der Wahlbeteiligung (45,6% EU-25 und 52,68% EU-15), sie stärkten auch die euroskeptischen Parteien im Europäischen Parlament. Die Bildung von Gestaltungsmehrheiten wird in der Legislaturperiode 2004-2009 schwieriger. Um eine Mitte-Rechts-Koalition zu bilden, muss die EVP-ED weit ins rechtskonservative Lager gehen, wenn sie nicht auf die Stimmen der SPE angewiesen sein will. Die SPE wiederum müsste sich mit den Grünen, den Liberalen, den Kommunisten und Vertretern des euroskeptischen Lagers zusammentun, um beim Mitentscheidungsverfahren über ein Potential zur Durchsetzung von Änderungsanträgen in der zweiten Lesung zu verfügen.⁶² Bei der Wahl des Parlamentspräsidenten konnten sich freilich die beiden großen Fraktionen verständigen (s.o.).⁶³ Die Machtbalance zwischen den

⁵⁹ Vgl. Janssen, Thomas, Europäische Parteien..., a.a.O.; Lang, Kai-Olaf, Auswirkungen der EU-Erweiterung auf das Fraktionsgefüge im Europäischen Parlament, in: Maurer, Andreas/Nickel, Dietmar (Hg.), Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation, Baden-Baden 2005, S. 23-33, hier S. 25.

⁶⁰ Die Zuordnung erfolgte auf der Grundlage empirischer Daten. Vgl. Hix, Simon: Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch(Hg.): Europäische Integration, 2.Aufl., Opladen 2003, S.151-180, hier S. 154 ff.

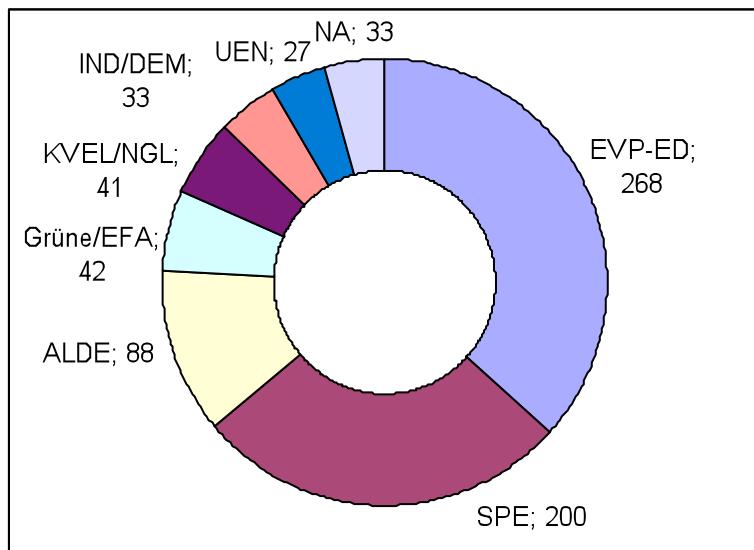
⁶¹ "The Independence/Democracy Group in the European Parliament was set up on 20 July 2004. It incorporates EU-critics, eurosceptics and eurorealists. The main goals of the Group are to reject the Treaty establishing a constitution for Europe and to oppose all forms of centralisation. Some members within the group, notably the United Kingdom Independence Party (UKIP), advocate the complete withdrawal of their country from the EU." So beschreibt sich IND/DEM selbst auf ihrer Homepage (<http://www.europarl.eu.int/inddem/political%20program.htm>). Zur politischen Verortung der Parteien vgl. Judge, David/Earnshaw, David, The European Parliament, a.a.O., S. 130ff.; Fieschi, Catherine, European Institutions: The Far-Right and Illiberal Politics in a Liberal Context, in: Parliamentary Affairs 53 (2000) 3, S.517-531.

⁶² Vgl. Maurer, Andreas, Europäisches Parlament, in Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/04, Baden-Baden 2004, S. 63-72, hier S. 66f.

⁶³ Dem spanischen Sozialisten Borell wird in der zweiten Hälfte der Legislaturperiode wahrscheinlich der Christdemokrat Hans-Gert Pöttering nachfolgen.

Fraktionen blieb im Vergleich der Ergebnisse der Europawahlen von 1999 und 2004 bemerkenswert stabil. Nach wie vor bildet die EVP-ED mit rund 37% aller EP-Abgeordneten die größte Fraktion, gefolgt von der SPE-Fraktion, der rund 27% angehören (vgl. Abbildung 3). Die französischen UDF-Abgeordneten verließen wegen der Aufnahme der britischen Konservativen die EVP-ED-Fraktion und schlossen sich den Liberalen an, womit die ALDE ihr ohnehin gutes Ergebnis weiter verbessern konnten. Sie stellen mit 12% der Abgeordneten (8% 1999) die drittstärkste Kraft im EP. Die Grünen verschlechterten sich: 2004 vereinigten sie nur knapp 6% der Abgeordneten auf sich, 1999 waren es noch knapp 8%. Maßgeblich war dabei der Umstand, dass ökologische Parteien in den neuen Mitgliedsländern keine Mandate erringen konnten. Bei der radikalen Linken (KVEL-NGL) konnten die Wahlerfolge der tschechischen Kommunisten und der zyprischen AKEL (Aufbaupartei des Werktätigen Volkes) Verluste kompensieren. Auftrieb gab es für die europaskeptischen Fraktionen. Die IND/DEM konnte mit 4,5% ihren Stimmenanteil nahezu verdoppeln. Die UEN verlor 2004 ein wenig gegenüber 1999. 13 der 27 Abgeordneten kommen aus den Beitrittsländern.

Abbildung 3
Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nach Fraktionen 2004⁶⁴



Obgleich sich das relative Gewicht der Fraktionen zueinander nur wenig verändert hat, sind doch Verschiebungen aufgrund der Teilhabe von Abgeordneten aus den neuen Mitgliedsländern zu bemerken. In der EVP-ED-Fraktion sind überdurchschnittlich viel Abgeordnete aus den Beitrittsländern vertreten. Konservative Parteien in Polen, Tschechien, Ungarn, Slowakei und Slowenien haben entsprechende Erfolge erringen können (vgl. Tabelle 5 im Anhang). Die EVP-ED-Fraktion ist damit heterogener geworden, was auch schon durch den Umstand forciert worden war, dass die Fraktion die britischen Konservativen aufgenommen hatte, die als euroskeptischer Flügel in Form der ED bei konstitutionellen und institutionellen Fragen das Recht haben, abweichend von der EVP zu votieren. Die nominelle Stärke geht mithin mit abnehmender programmatischer Kohärenz einher. Die Sozialdemokraten haben andererseits nur unterdurchschnittlich Abgeordnete aus den neuen Mitgliedsländern in ihrer Fraktion begrüßen können. Dass dagegen die Liberalen viele Neumitglieder aus den Beitrittsstaaten versammeln, wird allgemein darauf zurückgeführt, dass sich die proeuropäischen neuen Mittelschichten bei den Liberalen einfanden.⁶⁵ Zwei der insgesamt sechs Abgeordneten Estlands gehören zur Fraktion der Liberalen und sieben von

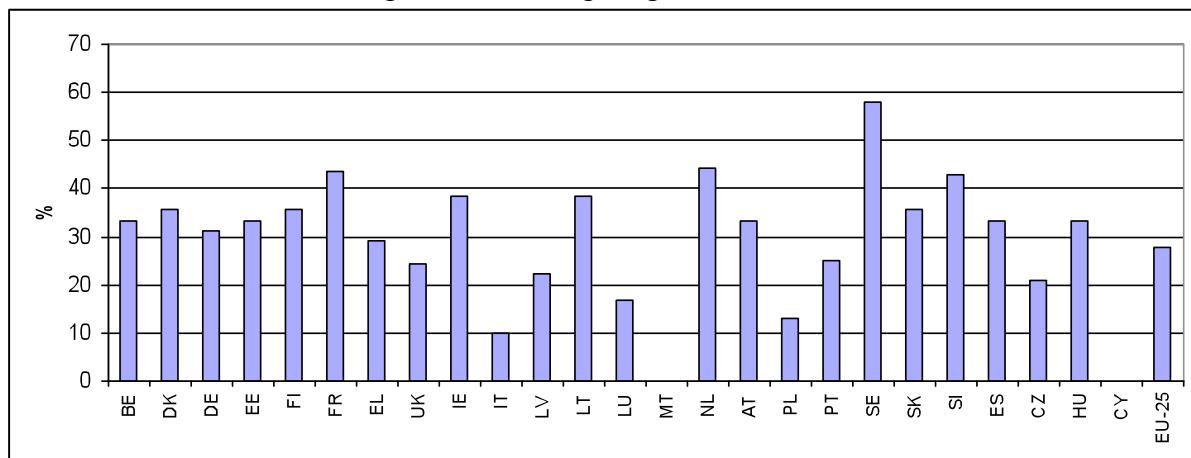
⁶⁴ Quelle: Tabelle 5 im Anhang.

⁶⁵ Vgl. Lang, Kai-Olaf, Auswirkungen der EU-Erweiterung..., S. 28.

dreizehn sind es bei Litauen sowie zwei von sieben in Slowenien. Auffallend ist, dass bei den euroskeptischen Fraktionen besonders viele Vertreter aus den neuen EU-Mitgliedern zu finden sind.

Betrachtet man die Europawahl 2004 unter Gender-Aspekten, dann ist festzuhalten, dass der Frauenanteil unter den 732 Abgeordneten lediglich 27,9% beträgt. Differenziert nach den Fraktionen, ergibt sich folgendes Bild: Frauen sind bei den Grünen mit 38,1% und bei den Sozialisten mit 37% überdurchschnittlich vertreten, während die Christdemokraten (23,9%), die Liberalen (23,9) und die Linken (KVEL/NGL, 24,4%) nur unterdurchschnittliche Frauenanteile aufweisen können. Als „Männerpartei“ stellt sich die euroskeptische „Fraktion für das Europa der Nationen“ (UEN) dar, deren Frauenanteil lediglich bei 7,4% liegt.⁶⁶ Betrachtet man die Verteilung weiblicher Abgeordneter nach Mitgliedstaaten, dann fallen Tschechien, Zypern, Lettland, Polen, Portugal und Großbritannien durch vergleichsweise niedrige Werte auf (vgl. Abbildung 4).⁶⁷

Abbildung 4
Frauenanteile unter den 2004 gewählten Europaabgeordneten in Prozent⁶⁸



Wie bereits ausgeführt, betrug die Wahlbeteiligung bei der Europawahl im Durchschnitt aller acht Neumitglieder aus Mittel- und Osteuropa lediglich 31,19%. Lässt man Zypern wegen der Wahlpflicht außer Acht, dann verzeichnete unter den Neumitgliedern lediglich Malta einen besonders hohen Wert mit 82,37%. Hier wurde die Tatsache, dass rund 10.000 Malteser nicht an der Wahl teilnahmen, angesichts der ansonsten hohen Wahlbeteiligung, als eine Besonderheit der Europawahlen herausgestellt.⁶⁹ Die Beteiligung von Vertretern der mittel- und osteuropäischen Transformationsstaaten an der Arbeit des Europaparlaments setzte nicht erst mit den Europawahlen von 2004 ein. Vielmehr beteiligten sich Politiker aus den postsozialistischen Staaten unmittelbar nach der Wende von 1989/90 an der Arbeit der

⁶⁶ Bei den Euroskeptikern hat lediglich in Lettland und in Polen jeweils eine Frau den Sprung ins Europäische Parlament geschafft. Bei den 4 Abgeordneten dieser Fraktion aus Irland, den 9 Vertretern aus Italien, den 2 Parlamentariern aus Litauen und vor allem den 7 Mandatsträgern aus Polen waren keine Frauen vertreten.

⁶⁷ Zum Vergleich mit nationalen Wahlergebnissen vgl. Judge, David/Earnshaw, David, The European Parliament, a.a.O., S. 95ff. Zur Repräsentanz von Frauen in Parlamenten Ost- und Westeuropas vgl. Fuchs, Gesine/Hoecker, Beate, Ohne Frauen nur eine halbe Demokratie. Politische Partizipation von Frauen in den osteuropäischen Beitrittsstaaten (<http://library.fes.de/pdf-files/id/01931.pdf>).

⁶⁸ Quelle: Frauen im EP (<http://www.elections2004.eu.int/ep-election/sites/de/results1306/women/index.html>). Werte für Italien (2201) und Luxemburg (1999): Fuchs, Gesine/Hoecker, Beate, Ohne Frauen..., a.a.O.

⁶⁹ Vgl. Bestler, Anita, The 2004 EP Elections in Malta: Europe is too far away to matter, in: Hrbek, Rudolf, The 2004 EP Elections in the ten new EU Member States and the Enlargement of the European Party...S. 151-179, hier S. 175.

politisch verwandten Parteien auf europäischer Ebene. Nachdem die Weichen in Richtung auf eine spätere EU-Mitgliedschaft gestellt waren, fanden sich auch im Europäischen Parlament Beobachter aus den ost- und mitteleuropäischen Staaten.

Wenn man die wichtigsten Befunde der Europawahlen von 2004, soweit sie die neuen Mitgliedsländer betreffen, zusammenfassen will, dann ist folgendes hervorzuheben:

- Die Parteiensysteme der Beitrittsländer haben sich, wenn man Zypern und Malta einmal außer Acht lässt, als wenig gefestigt erwiesen. Programmatisch und in Bezug auf den Mitgliederbestand ist noch vieles im Fluss. Die Volatilität der Wähler ist noch immer erheblich. Statt klarer politisch-ideologischer Profile sind es oft einflussreiche Persönlichkeiten, um die sich die Wähler, wenn auch oft nur temporär, sammeln. Neu gebildete Parteien konnten oft überraschende Wahlerfolge erzielen.
- Konnte man zu Beginn der neunziger Jahre noch in allen Beitrittsländern starke pro-europäische Stimmungen ausmachen, so ist aktuell das Anwachsen euroskeptischer Strömungen zu beobachten. Diese Entwicklung zeichnet sich seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts ab und ist dadurch gekennzeichnet, dass die Bedeutung der nationalen Interessen und der nationalen Identität an Gewicht gewinnt.⁷⁰ Bei den Europawahlen 2004 fanden sich immerhin überdurchschnittlich viele Abgeordnete aus den neuen Mitgliedsländern in der „Fraktion für das Europa der Nationen“ (UEN) wieder.⁷¹
- Nationale Angelegenheiten beherrschten die Wahlkämpfe. Mit wenigen Ausnahmen spielte das Thema Europa keine besondere Rolle. Zu den Ausnahmen gehörte sicher Polen, wo die euroskeptischen Parteien bemerkenswerte Erfolge verzeichnen konnten. Sofern es um Europa ging, stand das Versprechen, nationale Interessen standhaft zu verteidigen, oftmals obenan.
- Wie aufgezeigt lag die Wahlbeteiligung deutlich unter der – ohnehin schon niedrigen – Quote in den alten EU-Staaten. Europawahlen spielen politisch offensichtlich eine eher marginale Rolle.
- Ähnlich wie in den alten EU-Staaten hatten die Europawahlen von 2004 auch in den neuen Mitgliedstaaten den Charakter von „second-order-Wahlen“: Die Regierungsparteien verloren an Stimmen, während Oppositionsparteien aufholen konnten. Die Parteien nutzten die Europawahlen als Test für die nächsten nationalen Wahlen. In der Tschechischen Republik sah sich aufgrund der Wahlverluste die Regierungspartei sogar veranlasst zurückzutreten (s.u.).
- Durchgängig haben die Parteien weder personell noch finanziell besonders viel in die Wahlkampagnen investiert.

Betrachtet man einzelne Länder, dann fällt folgendes auf: Zypern gehört zu den neuen Mitgliedsländern, wo die Ergebnisse der Europawahlen wenig von den nationalen Wahlergebnissen abweichen. Die Wähler stimmen bei Europawahlen kaum anders als bei den nationalen Pendants ab. Die Erklärung mag darin liegen, dass in der Republik Zypern ein bereits gefestigtes Parteiensystem vorhanden ist.⁷² Malta verfügt zwar über ein vergleichbar etabliertes Parteiensystem, doch brachten hier die Europawahlen der regierenden und traditionell proeuropäisch ausgerichteten Nationalistischen Partei eine herbe Niederlage, während die Sozialisten, in der Vergangenheit entschiedene Gegner der EU, und die

⁷⁰ Vgl. zum folgenden Hrbek, Rudolf, The 2004 EP Elections in the ten new EU Member States and the Enlargement of the European Party System – an introduction, in: Ders. (Hg.), European Parliament ..., S. 9-23, hier S. 20.

⁷¹ 22% aller Abgeordneten stammen aus den neuen Mitgliedsländern, bei der Fraktion der Nationen macht ihr Anteil dagegen 48% aus (vgl. Tabelle 5 im Anhang)

⁷² Vgl. Zervakis, Peter, The 2004 EP Elections in the Republic of Cyprus: in the Shadow of the Failed Reunification, in: Hrbek, Rudolf (Hg.), European Parliament..., a.a.O., S. 25-46.

Demokratische Alternative (AD), eine Abspaltung der Sozialisten, Gewinne im Vergleich zu den nationalen Wahlen von 2003 erzielen konnten.⁷³ Hatten die Nationalisten 2003 noch 51,8% der Stimmen erhalten, waren es bei der Europawahl nur noch 39,8%. Die Sozialisten konnten sich dagegen von 47,5% leicht auf 48,2% verbessern. Die AD gewann gar 9,3% bei den Europawahlen, während sie sich ein Jahr zuvor bei den nationalen Wahlen mit 0,7% bescheiden mussten. Die Erklärung kann darin gefunden werden, dass die regierenden Nationalisten wegen ihrer unpopulären Maßnahmen zur Restrukturierung der Wirtschaft abgestraft wurden. Insofern war in Malta also ein bei Europawahlen durchgängiges Phänomen zu beobachten.

Dass Europawahlen zu Recht als Sekundärwahlen gekennzeichnet werden können, bestätigte sich in der Tschechischen Republik. Dort war nach den Wahlen von 2002 eine Koalitionsregierung aus Sozialdemokraten (Sozialdemokratische Partei, CSSD), der christdemokratischen KDU-ČSL (Christlich Demokratische Union – Tschechische Volkspartei) und der liberal-konservativen US (Freiheitsunion – Demokratische Union) gegründet worden. Bei einer äußerst geringen Wahlbeteiligung (28,3%) nahmen die Wähler die Gelegenheit wahr, in der Mitte der Legislaturperiode, die Europawahlen von 2004 zum Protest gegen die Regierung zu nutzen. Die Sozialdemokraten kamen bei den Europawahlen nur noch auf 8,8% der Stimmen, während sie bei den nationalen Wahlen noch mit 30,2% zur stärksten Partei geworden waren. Die Christdemokraten und die US zusammen erreichten 2004 nur noch 11,3% und verloren damit gegenüber der Parlamentswahl von 2002 3%.⁷⁴ Demgegenüber gewannen die Oppositionsparteien, einerseits die traditionell eurokritischen Kommunisten (KSČM, Kommunistische Partei von Böhmen und Mähren) sowie andererseits die konservative ODS (Bürgerlich Demokratische Partei).⁷⁵ Als Konsequenz dankte Vladimir Špidla als Ministerpräsident und Parteiführer der CSSD ab und überließ es seinem Stellvertreter Stanislav Gross, eine neue Regierung zu bilden.

Am Beispiel Polens lässt sich prüfen, inwieweit nach erfolgtem EU-Beitritt eine allgemeine Tendenz zum Erstarken eurokritischer Tendenzen zu beobachten ist und in welcher Weise die Ergebnisse der Europawahlen längerfristige Trends bezüglich der Stärke der Parteien im nationalen Kontext widerspiegeln. Wie in anderen Ländern auch führten die Europawahlen zu einer regelrechten Abstrafung der regierenden Parteienkoalition von Sozialdemokraten (Union der Demokratischen Linken, SLD) und Arbeiterunion (UP).⁷⁶ Von den gut 41%, die beide Parteien 2001 errungen hatten, blieben bei der Europawahl lediglich 9,4% übrig (Abbildung 5). Dass dies nicht nur als „Mid term-Protestwahl“ zu verstehen war, zeigte das Ergebnis der nationalen Wahlen von 2005. Die Sozialdemokraten kamen auf nur 11,3% der Stimmen. Die Europawahlen signalisierten mithin den Verlust der Regierungsfähigkeit auf der linken Seite des politischen Spektrums. Die Gründe dafür werden zum einen in der hohen Arbeitslosigkeit (fast 20%), drastischen fiskalischen Konsolidierungsmaßnahmen und vielen

⁷³ Vgl. Bestler, Anita, The 2004 EP Elections... und Axt, Heinz-Jürgen, Malta, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden 2004, S. 361-362.

⁷⁴ Die US konnte bei einem Ergebnis von 1,7% wegen der 5%-Hürde keine Vertreter ins Europaparlament entsenden. Vgl. Rovny, Jan, The 2004 EP Elections in the Czech Republic: Party System Questions Marks Confirmed, in: Hrbek, Rudolf (Hg.), European Parliament..., a.a.O., S. 47-66.

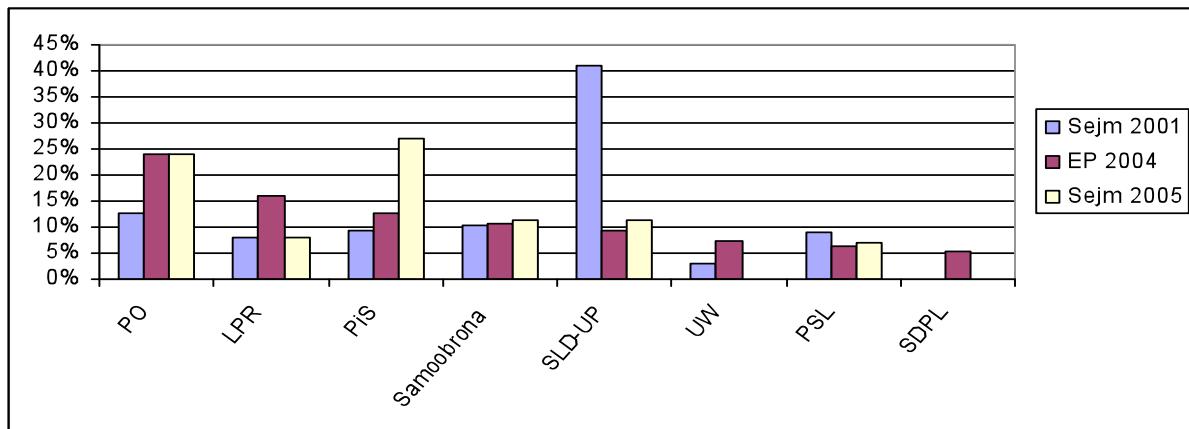
⁷⁵ Die Kommunisten verbesserten sich von 18,5% auf 20,3% und die ODS von 24,5% auf 30%. Bei den nationalen Wahlen von 1998 hatten die Kommunisten lediglich 11% erringen können, während die ODS immerhin 27,7% erreichte. Vgl. Parties and Elections in Europe (<http://www.parties-and-elections.de/czechia.html>).

⁷⁶ Zur niedrigen Wahlbeteiligung vgl. Wohlan, Hubert: Europawahlen auf Polnisch. Über die Ursachen der niedrigen Wahlbeteiligung, in: Die Politische Meinung 417/2004, S.55-57 (http://www.kas.de/db_files/dokumente/die_politische_meinung/7_dokument_dok_pdf_5143_1.pdf).

Skandalen gesehen, in die diese Partei verwickelt war.⁷⁷ Hatten die Sozialdemokraten in der Vergangenheit stets eine europafreundliche Haltung eingenommen, so kann man das von den Wahlsiegern keineswegs sagen. Die gemäßigten EU-Kritiker (Recht und Gerechtigkeit, PIS sowie Bauernpartei, PSL) kamen zusammen mit den radikalen Europagegnern von der Familienpartei (LPR) und Selbstverteidigung (Samoobrona) auf insgesamt 45,7% der Stimmen. Dies ist zwar nicht mit einer generellen Ablehnung der EU-Mitgliedschaft gleichzusetzen – dafür wurde der Europawahlkampf zu wenig von spezifisch europäischen Themen geprägt –, doch machte das Ergebnis von 2004 deutlich, dass Polen seine nationalen Interessen energetischer vertreten und die nationale Identität stärker gewahrt sehen möchte.

Abbildung 5

Ergebnisse der nationalen Wahlen (2001 und 2005) sowie der EP-Wahlen (2004) in Polen



Anders als in Polen finden sich unter den relevanten Parteien Ungarns keine eurokritischen politischen Kräfte. Ungarn gehört damit zu den Ländern, wo bei einem verbreiteten EU-Konsens die Europawahlen gleichwohl die Gelegenheit bieten, den regierenden Parteien den Unmut der Wähler mit Blick auf die nationalen Entwicklungen zu dokumentieren. Dem entsprach der von den Parteien 2004 geführte Wahlkampf anlässlich der Europawahlen. Also mussten die regierenden Sozialisten (MSZP, Ungarische Sozialistische Partei) unter Ministerpräsident Medgyessy 2004 Verluste gegenüber den nationalen Wahlen von 2002 hinnehmen.⁷⁸ Hatten sie 2002 noch 42,1% der Stimmen auf sich vereinigt, waren es bei den Europawahlen zwei Jahre später nur noch 34,3%. Auf der anderen Seite hatte die neben den Sozialisten zweite große „Volkspartei“, die konservative FIDESZ (Ungarische Bürgerunion), ihre Stimmenanteile von 41,1% (2002) auf 47,4% (2004) erhöht.⁷⁹ Das Wahlergebnis bleibt nicht ohne Konsequenzen: Ministerpräsident Medgyessy trat sein Amt an den jüngeren Ferenc Gyurcsány aus seiner eigenen Partei ab. Deutlicher konnte kaum zum Ausdruck gebracht werden, wie sehr die Europawahlen innenpolitisch aufgeladen waren. Die Ergebnisse der Europawahlen in der Slowakei bestätigten, dass der Trend bei „Mid term-Wahlen“ keineswegs zwangsläufig oppositionelle Kräfte begünstigt. Vielmehr konnte sich die

⁷⁷ Vgl. Lang, Kai-Olaf, Polen, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden 2004, S. 371-376 sowie Doktor, Christoph, Polish Parties and European Integration, in: Hrbek, Rudolf (Hg.), European Parliament..., a.a.O., S. 181-199.

⁷⁸ Vgl. Kiszelly, Zoltan, Die Ungarn strafen ab. Europawahl als innenpolitisches Ventil, in: Die Politische Meinung 417/2004, S.58-60

(http://www.kas.de/db_files/dokumente/die_politische_meinung/7_dokument_dok_pdf_5142_1.pdf).

⁷⁹ 2002 war FIDESZ noch zusammen mit der christdemokratischen MDF (Ungarisches Demokratisches Forum) angetreten. 2004 kam die MDF allein auf 5,3%. Vgl. Dieringer, Jürgen, The 2004 EP Elections in Hungary: Predominance of Domestic Factors, in: Hrbek, Rudolf (Hg.), European Parliament..., a.a.O., S. 91-105 sowie Inotai, András/Lakatos, Gábor, Ungarn, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2003/2004, Baden-Baden 2004, S.403-406.

regierende slowakische Christdemokratie auch bei der Europawahl 2004 behaupten. Lediglich mit der sozialdemokratischen Partei SMER konnte sich eine politische Kraft gegenüber der nationalen Wahl von 2002 verbessern, die den euroskeptischen Kräften zugerechnet wird. Was in der Slowakei indessen bemerkenswert war, war die unter allen EU-Ländern niedrigste Wahlbeteiligung von lediglich 16,96%. Diese Quote dürfte das Ergebnis mehrerer Entwicklungen gewesen sein: Zum einen hatten die slowakischen Parteien dem Europawahlkampf wenig Beachtung geschenkt. Zum anderen waren die Bürger in den 21 Monaten vor den Europawahlen insgesamt sechsmal zu den Wahlurnen (nationale, lokale und Präsidentenwahlen sowie Referenden über den EU-Beitritt und vorgezogene Parlamentswahlen) gerufen worden.⁸⁰ Dass sich unter diesen Umständen Wahlmüdigkeit breit machte, ist nachzuvollziehen. Dass dabei insbesondere die Europawahl von der niedrigen Wahlbeteiligung betroffen war, zeigt den Stellenwert, den Wähler diesen Wahlen im Vergleich zu anderen Wahlrunden beimessen. Beim Referendum über den EU-Beitritt hatten sich immerhin 92,5% der Wähler für die Mitgliedschaft in der EU entschieden.

Die Europawahlen bescherten den vier Parteien der Regierungskoalition in Slowenien zwar Stimmenverluste und konnten die Oppositionsparteien einen insgesamt höheren Stimmenanteil (56,9%) als die Regierungsparteien (36%) erzielen, doch konnte die Slowenische Demokratische Partei (SDS) als führende Kraft der Regierungskoalition ihre Stellung nicht nur behaupten, sondern sogar noch etwas ausbauen, was auch durch die nationalen Wahlen vom Oktober 2004 erneut bestätigt wurde. Slowenien kann mithin als Bestätigung dafür gelten, dass regierende Parteien nicht übermäßig verlieren („Mid term-Effekt“), wenn die nationalen Wahlen unmittelbar auf die Europawahlen folgen. Ein ähnlicher Effekt lässt sich bei den Europawahlen in Litauen beobachten: Der Zuspruch für die Oppositionsparteien fiel weniger stark aus und die Stimmenanteile für die vier regierenden Parteien lagen bei den Europawahl nahe bei den Ergebnissen, wie sie im Oktober 2004 bei der nationalen Wahl zu verzeichnen waren.⁸¹ In Lettland verloren die fünf an der Regierung beteiligten Parteien sämtlich bei der Europawahl gegenüber der nationalen Wahl von 2002 – eine klare Bestätigung für den „Mid term-Effekt“. Statt der 59,5% Stimmenanteil, die die fünf Parteien 2002 zusammen erreicht hatten, mussten sie sich 2004 mit 33,85% begnügen. Ähnlich die Situation in Estland: Ein Jahr nach der nationalen Wahl, bei der die drei Regierungsparteien mit liberal-zentristischer Ausrichtung 56,1% der Stimmen auf sich vereinigen konnten, fiel ihr Stimmenanteil bei der Europawahl 2004 auf insgesamt 37,7%.⁸² Bemerkenswert war darüber hinaus der Umstand, dass bis auf die Sozialdemokraten alle übrigen Parteien auf einen euroskeptischen Kurs während des Wahlkampfs eingeschwungen waren, was in klarem Gegensatz zum EU-Referendum des Jahres 2003 stand.⁸³

5. Perspektiven: Parlamentarisierung des EU-Systems?

Die sich der EU stellenden Herausforderungen sind nicht ohne Belang für die Europawahlen und das EP. Es ist ein Gemeinplatz, dass die Erweiterung um 10 neue Mitglieder zwar vollzogen, aber noch nicht verarbeitet worden ist. Das gilt hinsichtlich der alten EU-Staaten, in denen sich das Gefühl breit macht, die EU werde überfordert. Und bei den neuen

⁸⁰ Vgl. Rybář, Marek, The 2004 EP Elections in Slovakia: Euro Apathy in a Euro-Optimistic Country? In: Hrbek, Rudolf (Hg.), European Parliament..., a.a.O., S. 201-227.

⁸¹ Vgl. Jurynas, Mindaugas, Still Happy Europhiles: Europeanisation and Party System in Lithuania, in: Hrbek, Rudolf (Hg.), European Parliament..., a.a.O., S. 129-149.

⁸² Vgl. Parties and Elections in Europe (<http://www.parties-and-elections.de/estonia.html>).

⁸³ Vgl. ausführlich zu diesem Wandel, bei dem immer wieder das liberale Wirtschaftsmodell und das Niedrigsteuer-System hervorgehoben wurden, Öispuu, Jane, The 2004 EP Election in Estonia: a „knock out“ for the Ruling Party Res Publica, in: Hrbek, Rudolf (Hg.), European Parliament..., a.a.O., S.67-90.

Mitgliedstaaten muss man sich angesichts der Wahlergebnisse offensichtlich darauf einstellen, dass die Bürger von ihren Regierungen erwarten, dass sie nationale Belange nachhaltiger vertreten. Hinzu kommt das Paradoxon, dass zwar allenthalben nach einer Demokratisierung der EU verlangt wird, dass der Verfassungsvertrag, der in dieser Hinsicht reale Fortschritte zu bieten hätte, bei den Bürgern aber auf wenig Gegenliebe stößt, zumindest wenn man die entsprechenden Volksbefragungen aus dem Frühjahr 2005 zugrunde legt. Der Verfassungsvertrag, so er denn akzeptiert würde, brächte eine Aufwertung des EP mit sich. Das gerade das EP aufwertende Verfahren der Mitentscheidung käme bei fast allen Legislativakten zur Anwendung. Beim Haushaltsverfahren würde das EP mit dem Rat gleichgestellt. Die Zustimmungspflicht durch das EP erstreckte sich auch auf Vertragsänderungen. Gleiches gälte für die Verabschiedung des Systems der Eigeneinnahmen. Und schließlich würde zwischen Mitgliedstaaten und EP bei der Wahl des Kommissions-Präsidenten eine Umkehrung der Reihenfolge erfolgen. Indem ein Konvent und nicht mehr nur eine Regierungskonferenz an der Ausarbeitung des Verfassungsvertrages beteiligt war, hat sich auch gezeigt, dass die Abgeordneten des EP effektiv mit ihren Kollegen in den nationalen Parlamenten zusammenarbeiten können.

Und doch ist es gerade der Verfassungsvertrag, der neue Anforderungen an die Legitimation der EU stellt. Das durch Wahlen legitimierte EP hat den in Frankreich und den Niederlanden sicher stark innenpolitisch aufgeladenen Negativausgang der Referenden nicht kompensieren können. Nach der „Output-Legitimation“ und der mit den Direktwahlen von 1979 verstärkten „Input-Legitimation“ der EU wird deshalb jetzt der Ruf nach einer „sozialen Legitimation“ laut. Dem Bürger, so die Argumentation, müsse die EU als Garant des „europäischen Sozialmodells“ präsentiert werden, damit dem Integrationsprojekt nicht die Legitimation entzogen wird. Ein erster Schritt in diese Richtung scheint getan worden zu sein, nachdem sich der Europäische Rat am 15. und 16.12.2005 auf einen „Globalisierungsfonds“ geeinigt hat, mit dem soziale Verwerfungen der Globalisierung durch Finanzzuwendungen der EU gemildert werden sollen.⁸⁴ Dass man sich angesichts der ansonsten verbreiteten Sparaufzüge auf diese zusätzliche Ausgabenrubrik geeinigt hat, dürfte ein Beleg dafür sein, dass hiermit die Akzeptanz der EU gefördert werden soll.⁸⁵

Es stellt sich abschließend die Frage: Ist der Umstand unabänderbar, dass EP-Wahlen als nationale Ersatzwahlen fungieren? In der Literatur finden sich durchaus Vorschläge, um hier Abhilfe zu schaffen. Hix beispielsweise schlägt vor: „Wenn es einen wirklich europäischen Wahlkampf gäbe, der zwischen europaweiten Bewegungen statt zwischen nationalen Parteien über die Besetzung der europäischen Exekutive oder über europäische politische Themen ausgetragen würde, so würden sich die Wähler nicht anders als bei nationalen Wahlen verhalten. Die Herausforderung besteht also darin, den Europawahlkampf nach diesen Kriterien zu gestalten und die Einmischung nationaler Parteien und Themen zu verhindern.“⁸⁶ Alternativen könnten dann darin bestehen, dass Kandidaten eben nicht von den nationalen, sondern von lokalen, regionalen oder europäischen Parteiorganisationen aufgestellt, dass

⁸⁴ 500 Millionen Euro sollen dem Fonds pro Jahr zur Verfügung stehen. In Punkt 12 der „Finanziellen Perspektive 2007-2013“ heißt es: „The European Council agrees that a Globalisation Adjustment Fund will be established designed to provide additional support for workers made redundant as a result of major structural changes in world trade patterns, to assist them with their re-training and job search efforts.“ Vgl. Council of the European Union, Financial Perspective 2007-2013, 15915/05, CADREFIN 268, Brussels, 19 December (http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/misc/87677.pdf).

⁸⁵ Kommissionspräsident Barroso machte sich offensichtlich ebenfalls Sorgen um die soziale Legitimation, als er im EP am 20.12.2005 kritisierte, dass der Europäische Rat vom 15. und 16.12.2005 ausgerechnet das Geld für die Politikfelder (Kultur und Bildung) gekürzt habe, „mit denen die EU den Bürgern nähergebracht werde“. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.12.2005, S. 4.

⁸⁶ Hix, Simon, Parteien..., a.a.O., S. 173.

verstärkt europaweite Referenden durchgeführt, oder dass der Kommissionspräsident durch eine Direktwahl durch die Wahlbürger bestellt würde. Da letzteres aber die Kommission zu Lasten der Mitgliedstaaten aufwerten würde, ist fraglich, ob die nationalen Regierungen zumindest zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine solche Aufwertung tolerieren. Und wie verschiedene Beispiele zeigen, sind auch europabezogene Referenden nicht davor gefeit, Urteile über nationale Themen zu fällen. Die beiden negativ ausgefallenen Volksabstimmungen zum europäischen Verfassungsvertrag in Frankreich und den Niederlanden haben dies belegt. Patentrezepte scheinen also nicht verfügbar zu sein und europäische Wahlen dürften noch für eine vorhersehbare Zeit ein ganz besondere Art politischer Legitimation bleiben.

ANHANG

Abkürzungsverzeichnis:

ALDE	Fraktion der Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (früher ELDR)
CL	Koalition der Linken
ED	Europäische Demokraten
EFA	Freie Europäische Allianz (1984: Regenbogen Gruppe; 1979: Technische Gruppe)
ELDR	Europäische Liberale Demokraten und Reform Partei
ER	Europäische Rechte
EVP	Europäische Volkspartei
FL	Fraktionslos
Grüne	Grüne im Europäischen Parlament
IND/DEM	Fraktion Unabhängigkeit/Demokratie (1999: Europa der Demokratien und Mannigfaltigkeit; 1994: Unabhängige für ein Europa der Nationen)
KVEL-NGL	Konföderale Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken/Nordische Grüne Linke (1979-1984: Kommunistische Gruppe)
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
UEN	Fraktion Union für das Europa der Nationen (1994: Union für Europa; 1979-1989: Vereinigung Europäischer Demokraten/Europäische Progressive Demokraten)

Tabelle 3

Entwicklung der Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum Europaparlament 1979-2004⁸⁷

Staaten	1979	1984	1987	1989	1994	1995	1996	1999	2004
Deutschland	65.7	56.8		62.3	60			45.2	43
Frankreich	60.7	56.7		48.7	52.7			46.8	42.75
Belgien	91.4	92.2		90.7	90.7			91	90.81
Italien	84.9	83.4		81.5	74.8			70.8	73.1
Luxemburg	88.9	88.8		87.4	88.5			87.3	90
Niederlande	57.8	50.6		47.2	35.6			30	39.3

⁸⁷ Quelle: Entwicklung der Wahlbeteiligung bei Europawahlen (http://www.elections2004.eu.int/ep-elections/sites/de/results1306/turnout_ep/turnout_table.html).

Großbritannien	32.2	32.6		36.2	36.4			24	38.9
Irland	63.6	47.6		68.3	44			50.2	59.7
Dänemark	47.8	52.4		46.2	52.9			50.5	47.9
Griechenland		77.2		79.9	71.2			75.3	63.4
Spanien			68.9	54.6	59.1			63	45.1
Portugal			72.4	51.2	35.5			40	38.79
Schweden					41.6			38.8	37.8
Österreich						67.7	49.4	42.43	
Finnland						60.3	31.4	41.1	
Tschechien								28.3	
Estland								26.89	
Zypern								71.19	
Lettland								41.34	
Litauen								48.38	
Ungarn								38.5	
Malta								82.37	
Polen								20.87	
Slowenien								28.3	
Slowakei								16.96	
Durchschnitt EU	63	61	-	58.5	56.8	-	-	49.8	45.6

Tabelle 4

Zusammensetzung des Europäischen Parlaments nach Fraktionen 1979 bis 2004⁸⁸

	1979		1984		1989		1994		1999		2004	
	%	Sitze										
EVP-ED	-	-	-	-	-	-	28,9	181	37,1	232	36,6	268
SPE	28,8	125	31,7	164	34,7	180	34,3	215	28,8	180	27,3	200
ALDE	8,8	38	9,7	50	9,5	49	7,0	44	8,1	51	12,0	88
Grüne/EFA	2,5	11	3,9	20	-	-	-	-	7,7	48	5,7	42
KVEL-NGL	11,1	48	9,1	47	5,4	28	5,4	34	6,7	42	5,6	41
UEN	5,1	22	5,8	30	4,2	22	8,6	54	4,8	30	3,7	27
IND/DEM	-	-	-	-	-	-	3,2	20	2,6	16	4,5	33
Grüne	-	-	-	-	5,6	29	4,5	28	-	-	-	-
EFA	-	-	-	-	2,7	14	3,0	19	-	-	-	-
CL	-	-	-	-	2,7	14	-	-	-	-	-	-
ER	-	-	3,3	17	3,3	17	-	-	-	-	-	-
EVP	27,0	117	22,4	116	23,4	121	-	-	-	-	-	-
ED	14,5	63	12,9	67	6,6	34	-	-	-	-	-	-
FL	2,3	10	1,4	7	1,9	10	5,0	31	4,3	27	4,5	33
Summe	-	434	-	518	-	518	-	626	-	626	-	732

⁸⁸ Quelle: Wahlatlas Europa (<http://www.parties-and-elections.de>).

Tabelle 5
Zusammensetzung der Fraktionen im Europäischen Parlament nach Mitgliedstaaten 2004⁸⁹

Staat	EVP-ED	SPE	ALDE	Grüne/EFA	KVEL/NGL	IND/DEM	UEN	FL	Summe
Belgien	6	7	6	2	-	-	-	3	24
Dänemark	1	5	4	1	1	1	1	-	14
Deutschland	49	23	7	13	7	-	-	-	99
Estland	1	3	2	-	-	-	-	-	6
Finnland	4	3	5	1	1	-	-	-	14
Frankreich	17	31	11	6	3	3	-	7	78
Griechenland	11	8	-	-	4	1	-	-	24
Großbritannien	28	19	12	5	1	11	-	2	78
Irland	5	1	1	-	1	1	4	-	13
Italien	24	16	12	2	7	4	9	4	78
Lettland	3	-	1	1	-	-	4	-	9
Litauen	2	2	7	-	-	-	2	-	13
Luxemburg	3	1	1	1	-	-	-	-	6
Malta	2	3	-	-	-	-	-	-	5
Niederlande	7	7	5	4	2	2	-	-	27
Österreich	6	7-	2	-	-	-	-	3	18
Polen	19	8	4	-	-	10	7	6	54
Portugal	9	12	-	-	3	-	-	-	24
Schweden	5	5	3	1	2	3	-	-	19
Slowakei	8	3	-	-	-	-	-	3	14
Slowenien	4	1	2	-	-	-	-	-	7
Spanien	24	24	2	3	1	-	-	-	54
Tschechien	14	2	-	-	6	1	-	1	24
Ungarn	13	9	2	-	-	-	-	-	24
Zypern	3	-	1	-	2	-	-	-	6
Summe	268	200	88	42	42	37	27	29	732
Beitrittsländer (BL-10)	69	31	19	1	8	11	13	10	162
Anteil BL-10/EU25	26%	16%	22%	2%	20%	30%	48%	34%	22%

Abbildung 6
Positionen der Parteifamilien im EU-Parteiensystem⁹⁰

⁸⁹ Quelle: <http://www.elections2004.eu.int/ep-elections/sites/de/results1306/global.html>. Aufgrund unterschiedlicher Erfassungsdaten weichen die Ergebnisse in dieser Tabelle leicht von den in Tabelle 4 ab.

⁹⁰ Quelle: Hix, Simon: Parteien, Wahlen und Demokratie in der EU, a.a.O., S. 156.

