

Special
Meinung

Nachrichten > Politik > Meinung > Wie die Europa-Wahl zu einem undurchsichtigen Monster wurde

Gastbeitrag von **Klemens Joos**

Wie die Europa-Wahl zu einem undurchsichtigen Monster wurde

Teilen Pocket 14



Ein Wahlbrief zur Europa-Wahl wird in eine Wahlurne eingeworfen.

dpa/Ralf Hirschbergerbild

FOCUS-Magazin-Autor **Klemens Joos**

Freitag, 26.04.2024, 12:09

Zahllose unterschiedliche Wahlvorschriften in den EU-Mitgliedsstaaten nähren Zweifel an der demokratischen Legitimität der Wahl zum Europäischen Parlament. Eine Reform soll die Ungleichheiten ausbessern - und die hat es in sich.

Das **Europäische** Parlament (EP) kann von sich sagen, das einzige direkt gewählte Organ der Europäischen Union (EU) und zugleich die einzige direkt gewählte supranationale Institution weltweit zu sein. Seine Mitglieder werden seit 1979 alle fünf Jahre von den EU-Bürgern in allen Mitgliedsstaaten der EU gewählt.

Doch hinter dieser stolzen Fassade haben sich ungelöste Probleme aufgetürmt, die die Akzeptanz der Wahlen zum Europäischen Parlament gefährden und Zweifel an der demokratischen Legitimität der EU bei vielen Bürgern nähren.

Wie legitim sind die Wahlen?

So heißt es in der Rechtsgrundlage der EU-Wahl, dem Direktwahlakt vom 20.09.1976: „Die Wahl erfolgt allgemein, unmittelbar, frei und geheim.“ Klingt wie bei unserer Bundestagswahl, es fehlt aber das kleine Wörtchen „gleich“.

Und das hat eine ziemlich große Wirkung. Das Wahlergebnis ist zunächst einmal die Summe von 27 nationalen Wahlgängen. Transnationale Wahllisten für alle EU-Mitgliedsstaaten sind bislang nicht möglich.

Über den Gastautor

Prof. Dr. Klemens Joos lehrt an der Technischen Universität München und ist Gründer der international tätigen Münchner EU Politik- und Unternehmensberatung EUTOP



Prof. Dr. Klemens Joos, EU-Experte und TUM-Honorarprofessor.

Nadine Stegemann

Allerdings finden sich die national gewählten 705 Abgeordneten anschließend im EP zu transnationalen Fraktionen zusammen, wie die der Christdemokraten (EVP), Sozialdemokraten oder Grünen.

Alle Wahlvorschriften im Überblick

Der europäische Wahlakt von 1976 legt bewusst nur einen groben Rahmen für die Wahl des EP fest und lässt den Mitgliedstaaten große Gestaltungsspielräume. Das Ergebnis ist eine schier unvorstellbar große Summe an unterschiedlichen Wahlvorschriften. Hier eine Übersicht:

- Das fängt damit an, dass die Wahl zum EP nicht von einer EU-Wahlbehörde, sondern von den Wahlbehörden in den 27 EU-Staaten organisiert wird (in Deutschland ist es der Bundeswahlleiter). Es gibt nicht einmal einen gemeinsamen Wahltag für alle, sondern es kann in der festgelegten Woche der Wahl von Donnerstag bis Sonntag abgestimmt werden – je nach nationaler Wahl-Tradition der Mitgliedsstaaten.
- Jeder EU-Mitgliedstaat verfügt über eine nach Bevölkerungsgröße festgelegte Zahl von Mitgliedern des Europäischen Parlaments (MdEPs), die nach dem Verhältniswahlrecht und auf der Grundlage von nationalen Listen gewählt werden. Deutschland stellt als größter Mitgliedstaat 96 Abgeordnete, aus Malta kommen sechs MdEP – mit der Folge, dass jeder Abgeordnete aus Deutschland rund 850.000 Wähler repräsentiert, der Kollege aus Malta aber nur circa 85.000 Malteser. Mit dem Grundsatz, dass jede Stimme gleich wert sein sollte, ist das nur schwer zu vereinbaren. Aber zum Schutz der kleineren Länder wurde das Prinzip der degressiven Proportionalität in den EU-Verträgen festgeschrieben.
- Grundsätzlich darf in allen EU-Staaten ab 18 gewählt werden – mit Ausnahme von Österreich, Malta und Deutschland. Dort gilt das Wahlalter 16 und in Griechenland 17. Beim Mindestalter für Kandidaten wird es noch bunter. In den meisten Ländern kann man mit 18 kandidieren, nicht aber in Belgien, Bulgarien, Estland, Irland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei und Tschechien (erst ab 21) sowie Rumänien (ab 23). In Italien, Griechenland und Zypern muss man sogar 25 Jahre alt sein.

Wahlpflicht verzerrt Wahlbeteiligung

- Die Vergleichbarkeit der Wahlergebnisse leidet nicht zuletzt darunter, dass in Belgien, Griechenland, Luxemburg und Zypern Wahlpflicht besteht, sodass die dortige Wahlbeteiligung deutlich höher ausfällt als in den anderen Ländern. Auch die Regeln für die Stimmabgabe aus dem Ausland sind verschieden: Tschechen, Iren, Malteser und Slowaken haben gar nicht erst die Möglichkeit dazu, andere EU-Bürger nur unter bestimmten Voraussetzungen. Zudem ist nicht in allen Mitgliedsstaaten die Briefwahl möglich und auch nicht alle richten in ihren Botschaften Wahlkabinen ein. Nur drei Länder lassen mit Vollmacht wählen, und einzig Estland verfügt über das E-Voting.
- Da es kein europäisches Wählerverzeichnis gibt, können Wahlberechtigte mit zwei EU-Staatsbürgerschaften recht einfach unbemerkt doppelt wählen. In Deutschland ist das einem breiteren Publikum durch Giovanni di Lorenzo, dem Chefredakteur der ZEIT, bekannt geworden, der in der Talkshow zugab, in Italien und in Deutschland gewählt zu haben und daraufhin eine Geldstrafe zahlen musste.
- Besondere Sprengkraft haben die unterschiedlichen Sperrklauseln. Geregelt im Wahlakt ist lediglich, dass die EU-Staaten Mindestschwellen festlegen können, die jedoch nicht mehr als fünf Prozent der abgegebenen Stimmen betragen dürfen. Folglich gibt es eine Vielfalt an Regelungen. Gar keine Sperrklausel haben derzeit Belgien, Bulgarien, Dänemark, Deutschland, Estland, Finnland, Irland, Luxemburg, Malta, die Niederlande, Portugal, Slowenien und Spanien. Und wo es Sperrklauseln gibt, sind sie verschieden: Frankreich, Kroatien, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, die Slowakei, Tschechien und Ungarn haben eine Fünf-Prozent-Klausel, die Italiener, Österreicher und Schweden eine Vier-Prozent-Hürde, Griechenland wendet eine Drei-Prozent-Klausel an, und Zypern sticht mit einer 1,8-Prozent-Klausel heraus.
- Es ist Sache jedes Mitgliedsstaats, ob es ein offenes oder ein geschlossenes Listensystem verwendet. Beim offenen Listensystem können die Wähler ihre Präferenzen für einen Kandidaten auf der Liste angeben. Das gilt in den meisten Ländern. Beim geschlossenen System legen die Parteien die Rangfolge der Kandidaten fest, die Wähler können ihre Stimme nur der Partei geben. Das gilt für Deutschland, Frankreich, Griechenland, Portugal, Rumänien, Spanien und Ungarn. Wieder anders ist es in Irland und Malta mit einem System der übertragbaren Einzelstimmgebung. Hierbei wird von jedem Wähler eine Rangfolge der Kandidaten erstellt.

Zu diesem beeindruckenden Flickenteppich unterschiedlicher Wahlrechtsbestimmungen kommen grundsätzliche Unterschiede zu nationalen Parlamentswahlen hinzu:

Ein echter europäischer Wahlkampf mit europaweiten Wahllisten und Wahlprogrammen ist nicht möglich, solange das EP in den EU-Mitgliedstaaten in einem nationalstaatlichen Wahlakt mit nationalen Wahllisten gewählt wird.

Nationale Politik im Vordergrund

Die fatale Folge: Die Europawahlkämpfe werden von nationalen Themen und nationalen Politikern beherrscht. Das behindert in massiver Weise das Entstehen eines europäischen Bewusstseins bei den Wählern.

Und für die EP-Abgeordneten gilt ähnliches, denn sie fühlen sich natürlich in erster Linie ihren Wählern in ihren Heimatländern verbunden – vielleicht nicht de jure, aber dafür umso mehr politisch und psychologisch

Mitte der 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts hieß die EU noch Europäische Gemeinschaft (EG) und bestand gerade einmal aus neun Mitgliedstaaten.

Der Nationalstaats-Gedanke war damals noch stärker ausgeprägt als heute in der EU der 27. Diesen Geist atmet auch der Direktwahlakt von 1976 zur Regelung der Wahlen zum Europäischen Parlament.

Die Zeiten haben sich geändert

Das mag aus heutiger Sicht auch deshalb vertretbar erscheinen, weil das EP vor vier Jahrzehnten nur über sehr beschränkte Entscheidungsbefugnisse verfügte.

Doch die Zeiten haben sich seither gründlich geändert: Mit dem Vertrag von Lissabon von 2009 stieg das EP zum gleichberechtigten Mitspieler mit dem Rat bei fast allen Gesetzgebungsverfahren, Verordnungen und Richtlinien auf. Ohne die Zustimmung des Parlaments geht seither wenig in der EU.

Denn die Zahl der Politikfelder, in denen weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip und damit ein Vetorecht jedes Mitgliedstaats galt, wurde stark reduziert, um die Handlungsfähigkeit der EU zu erhöhen.

Doch die Bestimmungen für die Wahl des EP sind auch 43 Jahre nach der ersten Direktwahl im Jahr 1979 weitgehend unverändert. Somit bestehen auch die Probleme der demokratischen Repräsentativität fort, die Kritiker wie Populisten von links und rechts immer wieder dazu benutzen, der EU demokratische Defizite vorzuwerfen.

Vorschlag zur Reform

Hinzu kommt, dass es im EP - im Gegensatz zu allen nationalstaatlichen Parlamenten weltweit - keine Aufteilung in Regierungs- und Oppositionsfractionen gibt, weil auch keine EU-Regierung im klassischen Sinn existiert.

Die Mehrheiten bilden sich stets neu entlang der Themen, die zur Abstimmung kommen. Für viele EU-Bürger ist das alles so verwirrend, dass sie sich von der Politik auf EU-Ebene abwenden und die Wahlen zum EP als Denkmittelwahl für die eigene Regierung nutzen.

Dem Parlament sind diese Probleme schmerzlich bewusst. Mit der Zielsetzung, Verbesserungen herbeizuführen, „um ein wirklich einheitliches Verfahren für die Wahl zum Europäischen Parlament zu schaffen“, hat das Parlament deshalb 2022 einen umfassenden Vorschlag zur Reform der EU-Wahlen vorgelegt:

- Künftig soll danach der 9. Mai - der Jahrestag der Schuman-Erklärung - der gemeinsame Wahltag aller EU-Staaten sein (am 9. Mai 1950 hatte der französische Außenminister Robert Schumann die Schaffung der „Europäischen Gemeinschaft für Kohl und Stahl“ (EGKS) vorgeschlagen).
- Das Mindestwahlalter soll 16 Jahren betragen (mit Ausnahme der Mitgliedstaaten, deren Verfassungsordnung ein Mindestwahlalter von 17 oder 18 Jahren vorsieht). Das Alter von Kandidatinnen und Kandidaten soll ohne Ausnahme bei 18 Jahren liegen.
- Eine Europäische Wahlbehörde soll EU-weit für die ordnungsgemäße Durchführung der Wahl sorgen. Ein europäisches Wählerverzeichnis soll sicherstellen, dass eine doppelte Stimmabgabe zuverlässig verhindert werden kann. Diese Behörde würde auch zentral die Ergebnisse der Wahl verkünden.

- Weiteres Kernelement des Vorschlages ist die erstmalige Herausbildung eines Wahlkreises, der das gesamte Gebiet der Europäischen Union umfasst und aus dem 28 Mitglieder zusätzlich zu den national gewählten Abgeordneten für das Europäische Parlament gewählt werden sollen. Mithin würden die Bürgerinnen und Bürger bei jeder Europawahl zwei Stimmen abgeben: eine im mitgliedstaatlichen und eine im unionsweiten Wahlkreis. Das hätte die Schaffung von transnationalen Wahllisten durch die europäischen Parteien und mithin einen echten europäischen Wahlkampf zur Folge.

Der Reformvorschlag des Europäischen Parlaments befindet sich aktuell im Rat, also im zweiten Schritt des Verfahrens. Doch die Wahrscheinlichkeit, dass er in seiner jetzigen Form einstimmig von allen EU-Mitgliedstaaten angenommen wird, liegt bei nahezu null.

Denn um das Wahlgesetz von 1976 ändern zu können bedarf es gleich zweimal der Einstimmigkeit aller EU-Mitgliedstaaten. Auch beim Wahlrecht erweist sich der Fortbestand des Einstimmigkeitsprinzips also als die „Mutter aller Probleme der EU“.

Lösen lässt sich das kaum, da ein vollständiger Verzicht auf ihr Veto-Recht durch alle Mitgliedstaaten der EU derzeit kaum vorstellbar erscheint.

Und so kommt es, dass die Abgeordneten des Europäischen Parlaments auch in Zeiten von künstlicher Intelligenz nach wie vor gewählt werden wie anno 1976 - dem Jahr, in dem in den USA der erste PC in Form eines Basatzes auf den Markt kam.

https://www.focus.de/politik/meinung/egitimitaet-der-europawahl-wie-die-europa-wahl-zu-einem-undurchsichtigen-monster-wurde_id_259890436.html

How the European elections became an opaque monster

(Prof Dr Klemens Joos, EU-Expert and TUM Honorary Professor)

FIRST PUBLISHED ONLINE IN "FOCUS ONLINE" (26.04.2024)

Countless different electoral rules in the EU member states are fuelling doubts about the democratic legitimacy of elections to the European Parliament. A reform is intended to rectify the inequalities - and it is a tough one.

The European Parliament (EP) can claim to be the only directly elected body of the European Union (EU) and the only directly elected supranational institution in the world. Since 1979, its members have been elected every five years by EU citizens in all EU member states.

However, behind this proud façade, unresolved problems have piled up that jeopardise the acceptance of elections to the European Parliament and fuel doubts about the democratic legitimacy of the EU among many citizens.

How legitimate are the elections?

The legal basis of the EU election, the Direct Election Act of 20 September 1976, states: 'Elections shall be by direct universal suffrage and shall be free and secret.' Sounds like our Bundestag elections, but the little word 'equal' is missing.

And that has a pretty big effect. First of all, the election result is the sum of 27 national ballots. Transnational electoral lists for all EU member states are not yet possible.

However, the 705 nationally elected MEPs then come together in the EP to form transnational political groups, such as those of the Christian Democrats (EPP), Social Democrats or Greens.

All election regulations at a glance

The European Electoral Act of 1976 deliberately lays down only a rough framework for the election of the EP and leaves the Member States considerable room for manoeuvre. The result is an almost unimaginably large number of different electoral rules. Here is an overview:

- This starts with the fact that the election to the EP is not organised by an EU electoral authority, but by the electoral authorities in the 27 EU member states (in Germany it is the Federal Returning Officer). There is not even a common election day for all, but voting can take place in the designated week of the election from Thursday to Sunday - depending on the national electoral traditions of the member states.
- Each EU member state has a fixed number of Members of the European Parliament (MEPs) based on population size, who are elected according to proportional representation and on the basis of national lists. As the largest Member State, Germany has 96 MEPs, while Malta has six MEPs - with the result that each MEP from Germany represents around 850,000 voters, while their colleague from Malta only represents around 85,000 Maltese. This is difficult to reconcile with the principle that every vote should be worth the same. But to protect the smaller countries, the principle of degressive proportionality was enshrined in the EU treaties.
- In principle, voting is allowed from the age of 18 in all EU countries - with the exception of Austria, Malta and Germany. There the voting age is 16 and in Greece it is 17. The minimum age for candidates is even more colourful. In most countries you can stand as a candidate at 18, but not in Belgium, Bulgaria, Estonia, Ireland, Latvia, Lithuania, Poland, Slovakia and the Czech Republic (only from 21) and Romania (from 23). In Italy, Greece and Cyprus, you even have to be 25 years old.

Compulsory voting distorts voter turnout

- The comparability of the election results suffers not least from the fact that voting is compulsory in Belgium, Greece, Luxembourg and Cyprus, meaning that voter turnout there is significantly higher than in the other countries.

The rules for voting from abroad are also different: Czechs, Irish, Maltese and Slovaks do not even have the opportunity to vote, other EU citizens only under certain conditions. In addition, not all member states allow postal voting and not all have set up voting booths in their embassies. Only three countries allow voting by proxy and only Estonia has e-voting.

- As there is no European electoral roll, eligible voters with two EU citizenships can easily vote twice without being noticed. In Germany, this became known to a wider audience through Giovanni di Lorenzo, editor-in-chief of the German newspaper ZEIT, who admitted on a talk show that he had voted in Italy and Germany and had to pay a fine as a result.
- The different blocking clauses are particularly explosive. The Electoral Act only stipulates that the EU member states can set minimum thresholds, but these may not exceed five per cent of the votes cast. As a result, there is a wide variety of regulations. Belgium, Bulgaria, Denmark, Germany, Estonia, Finland, Ireland, Luxembourg, Malta, the Netherlands, Portugal, Slovenia and Spain currently have no threshold at all. And where there are blocking clauses, they are different: France, Croatia, Latvia, Lithuania, Poland, Romania, Slovakia, the Czech Republic and Hungary have a five per cent clause, the Italians, Austrians and Swedes have a four per cent hurdle, Greece applies a three per cent clause and Cyprus stands out with a 1.8 per cent clause.
- It is up to each Member State to decide whether to use an open or a closed list system. With the open list system, voters can indicate their preferences for a candidate on the list. This applies in most countries. In the closed system, the parties determine the ranking of candidates and voters can only vote for the party. This is the case in Germany, France, Greece, Portugal, Romania, Spain and Hungary. The situation is different again in Ireland and Malta with a system of transferable individual voting. Here, each voter ranks the candidates.

In addition to this impressive patchwork of different electoral laws, there are fundamental differences to national parliamentary elections:

A genuine European election campaign with Europe-wide electoral lists and election programmes is not possible as long as the EP is elected in the EU member states in a national election process with national electoral lists.

National policy at the forefront

The fatal consequence: European election campaigns are dominated by national issues and national politicians. This massively hinders the emergence of a European consciousness among voters.

And the same applies to MEPs, as they naturally feel primarily connected to their voters in their home countries - perhaps not de jure, but all the more so politically and psychologically

In the mid-1970s, the EU was still called the European Community (EC) and consisted of just nine member states.

The idea of the nation state was even more pronounced back then than it is today in the EU of 27. The 1976 Direct Elections Act regulating elections to the European Parliament also breathes this spirit.

Times have changed

From today's perspective, this may seem justifiable because four decades ago, the EP only had very limited decision-making powers.

However, times have changed dramatically since then: With the Treaty of Lisbon of 2009, the EP rose to become an equal player with the Council in almost all legislative procedures, regulations and directives. Since then, little has been possible in the EU without the Parliament's approval.

This is because the number of policy areas in which the unanimity principle and therefore the veto right of each member state still applied has been greatly reduced in order to increase the EU's ability to act.

However, the provisions for the election of the EP remain largely unchanged 43 years after the first direct election in 1979. This means that the problems of democratic representativeness, which critics and populists from the left and right repeatedly use to accuse the EU of democratic deficits, still exist.

Proposal for reform

In addition, unlike all national parliaments worldwide, there is no division into government and opposition groups in the EP because there is no EU government in the traditional sense.

Majorities are always formed anew according to the topics that are put to the vote. For many EU citizens, this is all so confusing that they turn away from politics at EU level and use the EP elections as a way of voting for their own government.

The Parliament is painfully aware of these problems. With the aim of bringing about improvements 'to create a truly harmonised procedure for elections to the European Parliament', the Parliament therefore presented a comprehensive proposal to reform the EU elections in 2022:

- In future, the 9th of May - the anniversary of the Schuman Declaration - is to be the common election day for all EU states (on 9 May 1950, French Foreign Minister Robert Schumann proposed the creation of the 'European Coal and Steel Community' (ECSC)).
- The minimum voting age should be 16 years (with the exception of those member states whose constitutional system provides for a minimum voting age of 17 or 18 years). The age of candidates should be 18 without exception.
- A European electoral authority should ensure the proper organisation of elections throughout the EU. A European electoral roll should ensure that double voting can be reliably prevented. This authority would also announce the results of the election centrally.
- Another core element of the proposal is the first-time creation of a constituency covering the entire territory of the European Union, from which 28 members would be elected to the European Parliament in addition to the nationally elected representatives. This would mean that citizens would cast two votes in each European election: one in the Member State constituency and one in the Union-wide constituency. This would result in the creation of transnational electoral lists by the European parties and thus a genuine European election campaign.

The European Parliament's reform proposal is currently in the Council, i.e. the second stage of the procedure. However, the likelihood of it being adopted unanimously by all EU member states in its current form is almost zero.

This is because in order to amend the 1976 electoral law, unanimity of all EU member states is required twice. The continued existence of the unanimity principle in electoral law also proves to be the 'mother of all EU problems'.

This can hardly be solved, as a complete waiver of the right of veto by all EU member states currently seems almost inconceivable.

And so it is that, even in the age of artificial intelligence, MEPs are still elected as they were in 1976 - the year in which the first PC in the form of a kit was launched on the US market.